

¿Qué busca el Estado con una política pública? Dinámica de las políticas públicas y los valores entre las instituciones estatales*

Sandra Milena Molina Peláez**

Recibido: 15 de mayo de 2016 • Aprobado: 11 de junio de 2016

Resumen

En Colombia las leyes son la herramienta más conocida para definir los límites a las diversas temáticas que se desarrollan en la actualidad política colombiana. En los últimos años, los documentos de política pública están permeando las instituciones públicas, no sólo son utilizadas por el gobierno en su toma de decisiones ejecutivas, sino que las autoridades públicas de todo nivel y temática la utilizan como una herramienta que permite recoger presupuesto, tener aval político y marco normativo para ejecutar decisiones. Por esto es interesante conocer que es lo que busca un Estado con una política pública.

Palabras clave: Política pública, el valor de la política pública, articulación de instituciones.

[^] El artículo es producto del proyecto de investigación: “La defensa jurídica internacional del estado colombiano” por el cual la autora obtuvo el título de magister en Políticas Publicas en la Universidad Externado de Colombia

^{**} Abogada de la Universidad Externado de Colombia, con especialización en Droit international Public Paris II Pantheon – Assas, Magister en Políticas Publicas Externado de Colombia; Docente de la Facultad de Derecho Universidad Santo Tomás Bogotá. Correo Electrónico: smmp1975@yahoo.fr

WHAT DOES THE STATE SEEK WITH A PUBLIC POLICY? DYNAMICS OF PUBLIC POLICIES AND VALUES AMONG STATE INSTITUTIONS

Abstract

The law is often used by Colombia as an interesting tool to develop and frame the matters that interest the State. During the latest years, the public policy documents, are used by different authorities in different levels and issues, not only the government, in their decision making. This happens because this tool implies the Budget, the politics within the matter, and finally the legal frame necessary to implement and execute the decisions. Thus why is interesting to know what does a State look for in a public policy.

Keywords: Public policy, the value of public policy, joint institutions.

QUE BUSCA O ESTADO COM UMA POLÍTICA PÚBLICA? DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS VALORES ENTRE AS INSTITUCIONAIS ESTATAIS

Resumo

Na Colômbia as leis são as ferramentas mais conhecidas para definir os limites das diversas temáticas que acontecem na atualidade política colombiana. Nos últimos anos, os documentos de política pública estão permeando as instituições públicas, não somente utilizados pelo governo na sua toma de decisões executivas, senão que as autoridades públicas de todo nível e temática as utilizam como uma ferramenta que permite arrecadar orçamento, ter aval político e marco normativo para executar decisões. Por isso é interessante conhecer o que busca um Estado com uma política pública.

Palavras-chave: Política pública, o valor da política pública, articulação de instituições.

Introducción

Colombia, como ha sido común en los Estados latinoamericanos, ha recurrido constantemente a las leyes como mecanismos para resolver temáticas que generen controversia y así establecer los límites para la sociedad.

Con el surgimiento del *public management*, los Estados han buscado ser más eficientes en su actividad, midiendo así los costos de una toma de decisión. Por su parte, la sociedad ha tendido también a participar en las decisiones dando su punto de vista y ejerciendo presión. De este modo, en Colombia la política pública se asienta en la sociedad colombiana, sobre todo teniendo presente que en este mecanismo se incluyen los aspectos presupuestales para poner a marchar una decisión, especialmente si las decisiones de política pública son de gran envergadura. No se puede ocultar que a pesar de que el Estado procura mantener sus índices de popularidad con las sociedades, aún no les permite del todo a la sociedad y a los gremios tomar la decisión definitiva frente a alguna temática en cuestión, ya que los *stakeholders* pueden ir tras intereses particulares y no necesariamente en busca de los intereses generales. De este modo, el lugar del Estado es irrefutable frente a la toma de decisiones. Pero, aun así, vale la pena cuestionarse: ¿qué busca un Estado por medio de las políticas públicas? Para responder a esta pregunta, primero se analizarán las diferencias entre la política pública y las iniciativas legislativas, para luego revisar que las decisiones de política pública envuelven temas que se convierten en fenómenos e involucran a varios sectores y varias temáticas, e inclusive a las diferentes instituciones del poder público. Como hipótesis se maneja que las políticas públicas son el instrumento ideal para resolver problemas de gran envergadura, incluso entre las instituciones, especialmente cuando encuentran la contraposición de los valores institucionales de cada entidad.

Las políticas públicas y el rol del Estado en su proceso de elaboración

Las políticas públicas, como instrumentos, fortalecen la actividad y la gestión del Estado. No obstante, deben contar con una planeación juiciosa y han de responder a una necesidad vigente. Para lograrlo, un elemento fundamental que toda política pública debe contener es el valor u objetivo que se va a preservar. En algunos casos, este valor puede ser nublado por los intereses de los actores involucrados.

Colombia tiene tradición de ser un Estado de derecho, esto significa, básicamente, que los gobernantes respetan un ordenamiento jurídico y actúan conforme a las leyes dentro de un marco constitucional. No obstante, las complejidades de la sociedad colombiana han generado un crecimiento desmesurado en cuanto a la expedición de leyes y decretos, siguiendo la creencia de que todo problema se puede solucionar desde la legislación. Lo cierto es que el Estado no logra resolver, mediante la expedición de normas, todas las necesidades que se le plantean, ya que estas normas toman largo tiempo para ser aprobadas y en muchos casos no son suficientemente conocidas por toda la población. También sucede que algunas de las necesidades que emergen como problemas por resolver se caracterizan por ser fenómenos muy complejos en los que confluyen los intereses en pugna de sectores disímiles o diversas perspectivas dentro del mismo ámbito, por ello su articulación puede resultar muy difícil y prácticamente puede ser imposible llegar a una decisión satisfactoria.

A. La política pública como proceso: interesados y responsables

En un Estado de derecho, las políticas públicas surgen como consecuencia de la reorganización o transformación de la sociedad civil ante una necesidad. Esto sucede cuando el Estado procura adelantar su acción gubernamental como un proceso de conjunción de voluntades y saberes, con el fin de lograr el desarrollo mediante construcciones colectivas, dada la existencia de asuntos que no solo son de interés para las entidades públicas, sino para la sociedad en general. Así, las políticas públicas son instrumentos útiles para conseguir el desarrollo y se sustentan en el diálogo y la participación de la sociedad. Finalmente, procuran cumplir objetivos y metas para preservar valores de la sociedad.

Son muchos los elementos que confluyen al momento de tomar una decisión de política pública: los actores definitivos, su momento de incorporación en la agenda política, la eficiencia en la respectiva gestión pública y la evaluación de sus resultados. Así mismo, la sociedad tiene intereses en la toma de decisiones y puede precisar intervenir en la formulación de la política pública.

En contraste, el Estado y sus instituciones conforman una organización amplia cuyos actores pueden perseguir metas que no son necesariamente las que espera

conseguir la sociedad por medio de ellos, dado que los actores influyen y determinan los procesos (Meny y Thoening, 1992).

[...] las políticas se han vuelto también un lugar densamente administrativo, la complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias, para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez. Sin el soporte de un riguroso ejercicio lógico, científico y técnico, las decisiones de gobierno podrían caer en peores equivocaciones, dispendios, imprevisiones, que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales... (Aguilar, 1992).

Desde los años setenta, la *política pública* fue entendida por Hecló y Widavsky (1975) como una *acción gubernamental*; luego Dubnick y Bardes (1983) no se distanciaron de dicha definición, al igual que Meny y Thoening (1992), quienes mantuvieron la noción aceptada hasta entonces. El elemento diferenciador fue aportado por Howood y Gunn (1984), quienes señalaron que la política pública debía ser entendida como planeación, en medio de procedimientos, de influencias y de organizaciones estatales.

Unos años más tarde, Aguilar (1992) consideró necesario incluir el concepto de institucionalidad.

[...] se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos... (Aguilar, 1992)

El matiz definitorio, añadió este autor, se da en el momento en el que se involucran aspectos políticos, más allá de las jurisdicciones formales y las normas, en donde se incluyen otras formas de ver los procesos, como las sociológicas o las económicas. “Una política no es solo una decisión. Es la suma del “diseño de una acción colectiva intencionada, el curso que efectivamente toma la acción y los hechos reales que la acción colectiva produce” (Aguilar, 1992).

Al manifestarse como una serie de acciones, con la complejidad dada por el hecho de involucrar *varios interesados y con la presencia de los responsables de esta*, se

entiende que la política pública *es un proceso* y no una acción única. Por ello, para Majone (1978), las decisiones requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas y persuasivas. Por su parte, Vargas (1999) considera que las políticas públicas son el “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político, frente a situaciones socialmente problemáticas, y que buscan la resolución de [estas] o llevarlas a niveles manejables”.

Al comienzo se habló de la acción gubernamental; luego se amplió el concepto y se habló de la autoridad pública, no solo del gobierno; posteriormente, Aguilar (1992) mencionó lo que era una acción colectiva en la cual podría pensarse que interviene la sociedad civil. De estas definiciones se deriva la idea de que pueden existir una intención y una iniciativa meramente pública o una intención compartida sobre los diferentes temas de interés de la sociedad. Se corrobora la afirmación, ya enunciada antes, según la cual el Estado social de derecho promueve la participación, entendida como interacción entre el Estado, la sociedad y el ciudadano. El Estado, en su voluntad de transformación social, manifiesta la realización concreta de sus decisiones por medio de la política pública.

Al contrario de lo que ocurre con la ley como mecanismo de transformación de la sociedad, el ámbito de las decisiones de política pública puede no reposar en las élites políticas y permitir así la participación de diversos sectores de la población o sociedad civil. En este sentido, es necesario señalar cómo históricamente para Latinoamérica, aun desde los procesos de independencia, se produjo una construcción estatal elitista sin la participación de los pueblos. Esto, de la mano de las dificultades que se tienen para la implementación de las políticas, ha contribuido a que su acción no sea legitimada (Roth, 2002).

Como conclusión se observa entonces que el Estado identifica la política pública como otra forma de actuar frente a las necesidades de la sociedad, cuyos actores difieren de los actores involucrados en una ley. Una política pública envuelve a un grupo mayor de interesados, dentro de los cuales están el Estado y la sociedad civil por medio de sus diferentes grupos de interés o *stakeholders*. Por su parte, las leyes involucran a una élite política que representa a la población y que fija límites que no deben ser transgredidos por la sociedad. En cambio, la política pública involucra a más autoridades públicas que el Legislativo, adicionalmente, define rutas de acción y de decisión.

Componentes y elementos de la política pública: valores y eficacia en el sector público

La política pública implica un proceso de toma de decisiones. Entre tantos actores, como los decisores, los ejecutores y los administradores pueden existir posiciones encontradas frente al método que se debe implementar para adelantar el proceso y sobre los objetivos o *valores* que se pretenden conservar.

En el contexto en el que se encuentra la situación problemática, entre los actores confluyen los grupos de interés, la sociedad civil y el Estado con toda su institucionalidad. Así mismo, en las políticas públicas, con el ánimo de tomar una decisión que solucione el problema de política, pueden desarrollarse varias dimensiones, como la económica, la política, la sociológica y la administrativa, entre otras. En estas dimensiones se tendrán que generar consensos para lograr equilibrios a la hora de definir la mejor ruta de política pública. Si bien la sociedad civil y sus *stakeholders* ejercen una presión fuerte, el papel que juega el Estado es crucial a la hora de tomar decisiones, puesto que es el Estado el que debe garantizar los derechos a la sociedad. Los valores que se pretenden conservar pueden variar incluso de un gobernante a otro. Por ejemplo, para un gobierno puede ser fundamental garantizar la eficacia económica, mientras que para otro lo más importante puede ser el bienestar de su población, sin importar el costo.

Autores como Meny y Thoenig, han identificado los elementos o componentes que fundamentan la existencia de una política pública:

- a. Conjunto de medidas concretas
- b. Decisiones a la hora de asignar los recursos
- c. Marco general de acción
- d. Existencia de un público a quien afecta las decisiones y las acciones
- e. Normas y valores por los que se trabaja
- f. Metas y objetivos para lograr.

Para otros, la política pública debe contar con los siguientes componentes: problemas, valores, objetivos, metas, estrategias, tácticas, instrumentos e indicadores.

Según Muñoz (2008), para identificar que se está frente a una política pública, se requiere lo siguiente:

1. Existencia de una autoridad gubernamental implicada, un proceso de toma de decisiones y una asignación de recursos por el gobierno.
2. Definición de objetivos y metas en función de las normas y los valores sociales. *La política pública debe tener sentido.*
3. Debe estar inscrita en un marco general de acción y responder a una idea de desarrollo: objetivos, estrategias y planes.
4. Población que se verá afectada, sin importar si es pasiva o activa.

Llama la atención la mención de objetivos y valores: el querer ser en función de lo que se crea con una política pública.

A pesar de lo anterior, los recursos que se asignan para poner en marcha una serie de acciones determinan la importancia que se le da a la decisión como política pública. Diferentes autores coinciden en que una política puede ser una *no decisión*: puesto que *actuar* puede resultar costoso, arriesgado y probablemente inútil, se decide mantener el *statuo quo* y no hacer nada.

Todos estos componentes se recogen con el ánimo de generar un cambio y una acción, pero no basta con que existan, sino que deben indicar que se presenta una situación de especial atención que busca una reacción inmediata. Ahora bien, ¿en qué momento se resuelve que una situación sobrepasa el umbral de intensidad para convertirse en una política pública? No es fácil determinar este umbral, aunque sí es posible establecer en qué momento este problema pasa a la agenda de quien decide. Antes se dijo que el encargado de la política pública puede ser cualquier autoridad; no obstante, el estar frente de un fenómeno de especial necesidad y de atención inmediata, en el que confluyen sectores, temas y actores, generalmente hace que la autoridad considere que el problema debe pasar a la agenda política. Tales condiciones son las siguientes: 1) que unos sectores, por medio de sus élites, consideren que la situación es problemática porque una situación no se da como debería; 2) que esta situación debe ser controlada por las autoridades públicas; 3) que se espere la participación de la sociedad a pesar de que resuelva no actuar (Padioleau, 1982).

El problema o la situación problemática puede surgir o visibilizarse de varias formas: de manera progresiva y por múltiples canales (cuando se juzga una situación como injusta), por el surgimiento instantáneo (como los desastres), por activación automática (*dossier* activado sin reivindicaciones por los implicados),

por el surgimiento captado (cuando una institución exterior se apropia del tema) (Hayqard, Favre y Schemeil, 2003).

En conclusión, es posible afirmar que la política pública tiene una amplia connotación y que se diferencia de las leyes por el tipo de la autoridad que la crea, ya que la autoridad encargada de crear la ley es el legislador, que en la mayoría de los casos corresponde a élites que no permiten la participación de ninguna otra entidad interna ni externa, élites legislativas. La política pública, por su parte, es creada por medio de la confluencia de actores, aunque probablemente no todos sean actores principales, pero que sí influyen en su creación mediante la formulación de intereses. De otra parte, la ley establece límites a la sociedad, mientras que la política pública define acciones para solucionar problemas; su marco de acción trasciende el límite y promueve soluciones a graves fenómenos problemáticos cuyas aristas se cruzan y cuyas temáticas pueden combinarse, así, el ámbito legal, el económico, el social y el político interactúan a favor de soluciones.

B. Dinámica y enfoques de política pública

En la teoría, la política pública no es solo un producto conformado por componentes, sino que envuelve más que esto. La política pública es un proceso de revisión y adecuación constante, ya que implica muchas variables que deben estar ajustándose continuamente y no perder el objetivo y el norte en el proceso.

Dentro del proceso de política pública como un proceso de lucha de poderes, es interesante identificar cómo se componen tales poderes, cuál es su dinámica y cómo se desempeñan, así como las razones por las cuales se crea una política, cuál es su prioridad y cuáles son sus fundamentos. Las estructuras de poder, que se encuentran como grupos interesados en determinada política, pueden sumar intereses o encontrar puntos de conflicto, fortalecer sus alianzas o combatir sus posiciones. Estas razones matizan necesariamente todo el proceso.

Como las políticas suelen variar en materia, interesados, costos, beneficios, implementación, entre otros aspectos, su análisis puede enfocarse desde varios ángulos. Es factible analizar el origen de la creación de la política, las posturas que le dieron inicio, bien sea desde el Estado, desde la sociedad o incluso desde la interacción de ambos.

En este sentido, en las últimas dos décadas se ha afianzado la idea de participación de los ciudadanos en temas que tienen que ver con seguridad, defensa,

política exterior, política económica e iniciativa del gasto público (Muñoz, 2008). Mientras el grueso de la sociedad puede participar solo mediante los mecanismos constitucionales, existen grupos que pueden presionar e influenciar por otros medios que no se encuentran al alcance de todos, por ejemplo, los gremios en las negociaciones de TLC.

Dentro de los enfoques, es claro que existen algunos que ubican al Estado como un actor dependiente, pues hay factores que influyen sus decisiones, y no siempre en función del interés general.

Los enfoques teóricos

En este caso, los enfoques son ángulos desde los cuales se estudian las políticas públicas. Es muy amplio el número de enfoques utilizados hoy en día para el análisis, pero nos concentraremos en tres posturas: las teorías centradas en la sociedad, las centradas en el Estado y las mixtas.

- a. Teorías centradas en la sociedad. Este caso se refiere a las relaciones de fuerzas sociales, grupos, individuos o naciones *que determinan la elección de las políticas desarrolladas por la institución estatal*, es decir, que el Estado es dependiente de la decisión de la sociedad. Se encuentran allí los enfoques marxistas, los neomarxistas y las corrientes de la teoría de la dependencia. De otra parte, están los enfoques racionalistas, pluralistas, elitistas y la elección pública (Roth, 2002), en los que se concibe que la sociedad ha logrado organizarse de manera tal que puede solicitar la formulación de una política pública.
- b. Teorías centradas en el Estado. Aquí el Estado es independiente a la hora de tomar sus decisiones. Incluso se tiende a minimizar la influencia de los demás actores. En este grupo se encuentran los decisionistas, el *garbage can*, los enfoques burocráticos y los tecnocráticos.
- c. Teorías mixtas. Para este enfoque, las relaciones en la sociedad son más complejas. Se evidencia la interacción entre la sociedad y el Estado, pero de manera horizontal. Se contempla la posibilidad de que de esta relación surja una política pública, ya sea desde el Estado o desde la sociedad. Dentro de este grupo encontramos las teorías del neoinstitucionalismo, el entramado de redes y el neocooperativismo. En las teorías mixtas existe, a su vez, otra

clasificación desde el punto de vista ideológico, que no se desarrollará en la presente investigación.

A pesar de las anteriores clasificaciones, por más cooperación que brinde la sociedad, todavía se percibe que sus aportes constituyen insumos al trabajo del Estado. La sociedad no recibe el crédito por su participación. La variedad de políticas públicas y de temáticas que se procuran resolver implica que el despliegue de posibles decisiones y soluciones sea amplio. Tomar ejemplos de políticas públicas de otros lugares puede ser interesante y en algunos casos aporta información útil, pero copiar una política pública que se genera en otros ambientes puede ser un error, ya que no todas las sociedades ni entornos son iguales, por lo cual siempre se requieren análisis sociológicos previos de la sociedad que se va a intervenir.

No todas las políticas públicas requieren gasto público ni tampoco todas necesitan fuertes reglamentos. Lo que está claro es que el diseño de las políticas debe ser acorde a la capacidad técnica con la que se cuenta (Aguilar, 1992). Aguilar se refiere a la importancia de la institucionalidad como agente ejecutor de las políticas y advierte que *estas instituciones cuentan con intereses e influencias propias, lo que aumenta el riesgo* de que existan otros intereses externos o contrarios a la implementación de la política. Es decir, los intereses en juego no son solo los de las entidades externas, sociedad y *stakeholders*, sino que en el interior de estas instituciones se pueden encontrar intereses o al menos valores institucionales que pueden chocar con los de las otras instituciones. Esto puede poner en riesgo un valor o fin demarcado en la política pública.

Participación del Estado y public choice

Los sectores se convierten en gremios y adelantan un proceso de representación en el que se describen sus valores, sus reglas de funcionamiento, pero, sobre todo, su mecanismo de supervivencia, ya que dependen unos de otros.

El Estado, cuyo principio esencial ha sido la búsqueda del interés general, actúa por medio de instrumentos. En primera instancia, cuenta con su equipo de trabajo, *la burocracia*, cuya labor consiste en organizar y planificar las tareas que los *ejecutores* deben cumplir. De otra parte, se estudian las organizaciones que se componen de agentes activos, con reglas formales e informales, que hacen uso de los recursos a su alcance, conformando un sistema organizado (se enfocan en el sistema privado). La teoría del *management público* se inspira en el proceso de las organizaciones y

busca no solo complacer los objetivos del político, sino lograrlos a un costo menor. Como se ve, el Estado es un actor, participa en el proceso de elaboración, pero serlo implica ser influenciado, criticado y hasta presionado.

Al proponer una caja de herramientas constituida por conceptos (actor, poder, estrategia, competencia, información, etc.) que permiten por fin abrir la “caja negra” del Estado, preguntándose no solo sobre sus determinantes, sino también sobre su funcionamiento, el análisis de las políticas públicas contribuye a sociologizar nuestra mirada sobre el Estado, porque en lugar de mirar el Estado desde arriba y globalmente, nos permite observarlo desde abajo y minuciosamente. (Muller, 2006).

El Estado debe contar con estrategias para tomar sus decisiones, una es la del *public choice*. Meny y Thoening (1992) consideran que son tres las características para identificar cuándo las decisiones del Estado pertenecen al *public choice*:

La primera se refiere a que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración a sus intereses personales, optimizando beneficios en sus decisiones (*Homo economicus*). Esto solo es conciliable en el caso de que sean esenciales los acuerdos multiorganizacionales.

La segunda se refiere a los bienes que tiene a cargo el Estado. Se parte de la base de que los bienes públicos se diferencian de los privados porque son indivisibles y emanan de los servicios públicos y de las administraciones; se deben medir los costos y su asignación a los beneficiarios del servicio (educación, salud etc.). Se procura que la burocracia actúe con conciencia y eficiencia.

La tercera se refiere a que el Estado debe preocuparse por la asignación de recursos, en principio limitados. Cuando el individuo tiene intereses personales, no tiene reparos en aprovechar en exceso los bienes colectivos; para él es fundamental maximizar las ventajas y los beneficios. Para lograrlo, se opone a la administración central y ve más favorable la administración descentralizada y local, en lo posible pequeña y simple: “Lo que es bueno para General Motors es bueno para el país”.

El *public choice* también ha sido criticado por la obsesión constante por los costos y su influencia en la toma de las decisiones. En la evaluación de costos y beneficios, se critica que puedan considerarse como pérdidas los ideales altruistas y morales, incluso por parte de los políticos, lo cual, adicionalmente, puede nublar

el sistema de valores que protege el Estado, en la medida en que la administración se concentra en hacer uso eficaz de sus medios económicos.

A mediados del siglo pasado, se sostenía que la administración debía a toda costa realizar eficazmente su trabajo y abandonar todo juicio de valor, es decir, se hablaba de racionalidad absoluta. Algunos autores, como Robert Alan Dahl, contradijeron esta teoría señalaron que no se puede ser eficaz si no existe un *valor* alrededor del cual se construya una teoría. Este debate continuó cuando, para otros autores, la racionalidad en Europa podría implicar observar las opciones existentes de manera secuencial. Lindblom, Meny y Thoening (1992) vuelven al análisis empírico por medio de procesos observables en la política puesta en marcha.

En conclusión, la racionalidad del Estado se encuentra truncada por su burocratización y los intereses personales de esta burocracia como cliente. También se critican las formas que el Estado adopta, como la centralización y, en general, el tamaño del Estado, ya que este impide su labor simple y eficaz. Por lo mismo, la expedición de normas, como leyes, decretos o actos administrativos, ha resultado insuficiente a la hora de tomar decisiones que involucren la necesidad de inyección de recursos económicos; además, la ley y las normas permanecen estáticas hasta que otras normas las derogan o actualicen. La política pública, por su parte, es un proceso que se permite monitoreo constante, razón por la cual se revisa la decisión en la medida en que va implementándose, buscando un resultado claro y mitigando las dificultades que puedan surgir a partir de las externalidades propias de los elementos que componen la política pública.

... *Lo público de la decisión*

La existencia histórica del Estado como dispositivo ha generado todo tipo de expertos y de burocracias hasta llegar al fenómeno llamado gigantismo, referido a la sobredimensión del Estado tanto en su tamaño como en la expectativa que genera para la solución de todo tipo de problemas. Se originó con un grupo llamado *The Great Society*, colectivo de expertos liberales quienes propusieron encontrar soluciones a necesidades que aún no existían. En vista de que los grupos elitistas se van asociando, se llega a la percepción de que el Estado solo soluciona las problemáticas de aquellos que las manifiestan de manera organizada; en consecuencia, responde a las necesidades de la clase capitalista y dominante.

Frente a las relaciones entre la sociedad y el Estado, se evidencian dos tendencias: el neocorporativismo y el neoinstitucionalismo. La primera reconoce la diversidad de intereses, pero propone que estos estén debidamente organizados, es decir, con una estructura jerárquica que les permita interactuar con el Estado gracias a la legitimidad dada por el sector. De otra parte, el neoinstitucionalismo parte básicamente de la importancia del Estado y su necesidad constante de reinención. De todo esto se concluye que las políticas públicas no son tan públicas, ya que en estas participan varios actores e intervienen muchos intereses. Alrededor de estas y en su interior existen confrontación e interacción. En los Estados actuales, la elaboración de políticas genera constantemente nuevos métodos de decisión horizontales y multisectoriales, más que jerárquicos. No obstante, todavía la elaboración de políticas públicas es un proceso que requiere de insumos de otros sectores, mas no de construcciones conjuntas.

Podemos añadir, a modo de conclusión, que, en términos de política pública, los Estados han evolucionado hasta entender que no son los únicos interesados en participar en las decisiones públicas. Mediante las políticas, los Estados procuran encontrar soluciones a sus necesidades; sin embargo, la metodología que se utiliza para dicho fin puede variar. Por ejemplo, al proceder de diferentes sectores, puede haber otra jerarquía de prioridades. El Estado debe procurar el bienestar general, pues es su obligación; no obstante, en el intento por llegar a decisiones eficaces, el Estado ha comparado su actuación con la del sector privado, cuyos intereses varían. Procurando no caer en la *gestión pública*, el Estado debe conservar sus objetivos y valores claros. En algunos casos, se identifica una situación problemática, pero no es claro el camino que se debe seguir o el valor que se pretende conservar, y se opta por la administración de dicha situación o se toma la decisión de no hacer nada.

En Colombia, las decisiones siguen siendo decisiones públicas ...

Teniendo presente que las decisiones de política pública son tomadas con insumos de otros sectores, pero siempre en el interior de los Estados, estas siguen siendo públicas y enfrentan otra dificultad. En los países latinoamericanos, el equilibrio de poderes ha tendido a inclinarse más por el poder del presidencialismo sobre las otras ramas del poder público. Es así como algunos gobiernos pueden tener preferencias sobre alguna de las carteras públicas. En el pasado, durante los gobiernos de la primera década del siglo XXI, la cartera de Defensa tuvo especial consideración

para el gobierno de turno. Dentro del esquema público se pueden presentar diferencias entre los agentes que participan en su nombre, así como también varias influencias de sectores externos que pueden no compartir el objetivo primordial de la política pública y tener intereses diferentes. De igual manera, el Estado procura articular sus instituciones en favor de un mismo y único fin; por tal razón, frente al reto que se genera al contar con una estructura estatal tan grande, es obligación del Estado seleccionar quiénes serán los encargados de materializar los objetivos trazados. Esto, sin lugar a dudas, puede generar quebrantos y controversias en el interior del gobierno, pues se le da preferencia a algunos temas sobre otros, lo que puede deslegitimar la decisión de política.

No obstante, en aras de apoyar la actividad del Estado, no se puede descartar la teoría de Jürgen Habermas según la cual comunicar a la sociedad el actuar del Estado y las instituciones puede acercar a esta sociedad a sus instituciones y legitimar procesos que parecen lejanos y técnicos.

Neoinstitucionalismo

El estudio de las instituciones no solo revisa el marco de sus relaciones con la sociedad, también su importancia a nivel micro, en la vida de la ciudadanía. Cuando se estudia, revisa o asesora la dinámica del proceso de decisión, esta perspectiva micro toma gran importancia en la medida en que cada conjunto de reglas puede variar sustancialmente dependiendo del caso y del sector. En muchos casos, las mismas constituciones políticas de los Estados contienen las reglas con las cuales las instituciones buscan alcanzar los fines propuestos para dichos Estados, pero estas reglas casi siempre son influenciadas por las decisiones particulares en la interacción de actores e instituciones.

Este enfoque se concentra en el comportamiento de las instituciones y en la conducta de las personas frente a las soluciones de cooperación social. Aquí se tienen presentes los distintos marcos institucionales, además de la influencia de las personas, su naturaleza humana y sus motivaciones dentro del juego colectivo.

Por ello, se tienen en cuenta tanto las reglas escritas como las no escritas, ya que la decisión en muchos casos se soporta sobre creencias más que en la fuerza de coerción. En esta perspectiva no basta con pensar que los problemas son resueltos solo con leyes, sino que se cuenta con la existencia de características tales como

los valores, las percepciones y tradiciones, así como los atributos propios de los procesos sociales frente a la implementación de la política pública.

El viejo institucionalismo se orienta a la observación inteligente que describe y comprende el mundo que lo rodea. En él, las instituciones son variables dependientes de los fenómenos políticos, económicos y sociales. En el nuevo institucionalismo, las instituciones se crean con el fin de orientar el comportamiento de las personas hacia fines colectivos. Quizás una de las características más importantes del neoinstitucionalismo es que analiza la capacidad de recomendar cambios necesarios para configurar un nuevo marco institucional que pueda generar mejores resultados sociales y un mejor desempeño en la materia.

Según North (1993), con el trabajo de los economistas, las instituciones buscan reducir la incertidumbre restringiendo las elecciones de las personas, con una estructura estable para las relaciones entre individuos. Las instituciones se crean para procurar una reducción de costos del intercambio económico según las exigencias de la dinámica social y política (Eslava, 2010).

Otros autores opinan que la eficiencia orienta la innovación institucional bajo la forma de emigración de los actores hacia mejores sistemas institucionales o buscando imitarlos (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008). También señalan la importancia de recordar que las reglas y las instituciones pueden cambiar y perder estabilidad, dependiendo de la agenda, las prioridades, los mecanismos de decisión y la interacción entre actores e instituciones. Este enfoque está compuesto por reglas que tienen como fin reducir la incertidumbre. La evolución de las reglas define cómo se desarrolla el juego. Un cambio de gobierno o de coyuntura puede redefinir un cambio de importancia para una institución.

- Jugadores: Son los participantes y tienen intereses comunes, puede ser en lo corporativo o en lo individual.
- Terreno: El territorio de interacción. Un espacio social en donde los individuos actúan (ambiente político, económico, de mercado y humano).
- Juego: Relaciones de causalidad entre las instituciones, los participantes y su entorno.

Eslava (2010) sugiere varias líneas de análisis: el gobierno como facilitador u obstaculizador de la iniciativa local; la influencia de la movilización para el cambio social; si las instituciones sirven o no a grupos de interés; y cómo interactúan los actores, el contexto y el entorno en política pública.

Entre las preguntas sugeridas para un análisis neoinstitucional, teniendo presente el proceso de política pública, están las siguientes:

Antes:

- ¿Cómo se ha tomado consciencia del problema?
- ¿Qué hace que el gobierno actúe frente al problema?
- ¿Qué alternativas de solución se plantean?
- ¿Qué proceso se sigue para tomar la decisión?

Durante:

- ¿Se han aplicado las decisiones del gobierno?
- ¿Ha cambiado la decisión inicial?
- ¿Quién incide en esos cambios?
- ¿Existe coherencia y coordinación?

Después:

- ¿Cuáles han sido los logros de la política?
- ¿Cuáles son los retos?

En conclusión, este enfoque permite conocer los móviles de las instituciones, su misión y su interés en el cambio social, teniendo en cuenta que, por ser una decisión de política pública, no solo los actores externos determinan las dinámicas de tal política, sino que, dentro de los Estados, las instituciones pueden enfrentar valores y así truncar el buen desarrollo de la política pública. El neoinstitucionalismo supone cambios para mejorar, dejando lo menos posible al devenir y previendo de manera planificada dichos cambios.

Institucionalismo (Oström) como enfoque elegido...

Oström hace su análisis sobre los bienes comunes, el autogobierno y los arreglos institucionales vinculantes. Este autor propone salidas lejos de la tradición del Estado y el mercado; se apoya en el neoinstitucionalismo, especialmente en sus aspectos económicos e históricos; analiza las instituciones y su cultura; comprende las instituciones como los medios usados por los seres humanos para organizar todas las formas de interacción estructurada; crea un instrumento denominado Marco de Análisis del Desarrollo Institucional (IAD).

Oström advierte 1) que la complejidad de las relaciones humanas no puede ser analizada como juegos formales simples; 2) que el IAD se enfoca en las estructuras que constituyen cualquier situación de acción y 3) que el comportamiento humano como modelo es solo uno más de los modelos en un análisis institucional en el que

un ser humano puede *fallar* en la implementación. También señala que las arenas de acción están afectadas por muchas variables exógenas y producen resultados que pueden afectar a los participantes y a la situación de la acción.

Dentro de estas arenas de acción se revisan la serie de participantes, sus posiciones y sus roles, los resultados potenciales, la serie de acciones posibles y las relaciones, los controles de los individuos y la información para los participantes, además de los costos y beneficios (López y Parra, 2010).

En una arena de acción existen tres importantes condiciones: las reglas, los atributos de la comunidad y los atributos biofísicos y materiales del entorno. Es importante resaltar la importancia que se da a los atributos de la comunidad como valores de comportamiento aceptados de manera general en una sociedad. Los bienes comunes deben estar en las reglas que se manejan en las arenas de acción.

La interacción de organizaciones, individuos e instituciones y la obligatoriedad de las normas determinan el sentido del cambio institucional.

Como aprendizaje importante, el autor se señala que la naturaleza humana comporta una complejidad de motivaciones que supera la perspectiva del *Homo economicus* y la importancia de las instituciones. Recomienda no centrarse en las situaciones de mercado en la medida en que el mercado funciona bien respecto de los bienes privados, no en los bienes públicos y comunes, pues allí surgen dilemas sociales y es necesario diseñar normas que permitan su superación y promuevan la acción colectiva y la cooperación.

Adicionalmente, Oström resalta la importancia de conocer a los participantes, pues estos permiten identificar las situaciones de acción y analizar motivaciones humanas. En tal caso, la comunicación garantiza la cooperación, ya que si existen jugadores incomunicados, es posible predecir niveles bajos de cooperación.

Oström (2005) señala las siguientes amenazas a la gobernanza robusta de recursos comunes:

- Cambios exógenos rápidos y repentinos.
- Fallas en la transmisión de los principios de gobernabilidad efectiva de las instituciones de una comunidad.
- Programas basados en modelos mentales.
- Un acceso fácil a fondos externos.
- Corrupción y búsqueda de rentas.
- Carencia de instituciones de soporte a gran escala.

Si bien Oström se apoya en el neoinstitucionalismo, advierte que existen muchas variables a la hora de identificar los móviles y las acciones en las instituciones actoras. Retoma elementos como la cultura y los atributos de la comunidad como aspectos que pueden superar los móviles económicos a la hora de tomar una decisión.

C. Valor y objetivo de la política pública

Dentro de los componentes de la política pública se encuentran la necesidad y la importancia de que exista un valor o referente, para otros un objetivo. Para Lasswell, el equilibrio en el interior de los procesos y de los sistemas políticos se da por medio de la sujeción a una búsqueda de metas políticas que no admiten discusión, tales como *los valores* democráticos (Calderón, 2010).

Los autores reconocen la importancia del valor como componente fundamental, no obstante, se percibe la política pública como un *proceso* en el que priman las etapas y los enfoques para su análisis. Para Eslava (2010), dentro de *la interdependencia institucional, se plantean como centro de análisis las personas y los valores que se consideran cruciales para la vida en comunidad; en particular la confianza como rasgo inherente al buen funcionamiento institucional y la noción de bien común hacia las cuales se orientan las prioridades sociales, ergo las decisiones sociales.*

Como referentes de política pública, se perciben cuatro niveles: *los valores*, es decir, la distinción entre lo que está bien y lo que está mal; *las normas*, entendidas como lo real percibido y lo real deseado; *los algoritmos*, si..., entonces...; y *las imágenes*, con las que se da significado a lo que se realiza, sin tener que hacer largas curvas discursivas, vectores implícitos de valores (Muller, 2006).

Según Zornoza (2010), dentro de su propuesta de redes de política, *los valores* pueden cambiar.

La tendencia invita a estudiar mecanismos de inclusión y exclusión de comunidades interesadas en determinados asuntos de política, para que redes y actores comunitarios desarrollen y compartan ideas hacia el conocimiento científico. Se impone conocer el contexto situacional para incidir conjuntamente en la definición de valores dominantes, que guíen la política pública. Las reglas y los valores pueden cambiar en el tiempo y diferir entre actores. Una ciencia de política democrática llama a la participación a instituciones, saberes y prácticas diversas e invita a abrir espacios a la deliberación ciudadana sobre contextos, experiencias y significados

sociales, para cerrar la brecha entre políticos y políticas públicas, con procedimientos más abiertos y deliberativos.

Oström habla de los atributos de la comunidad y advierte que los valores se seleccionan de modo muy general, pues el nivel cultural dificulta o incrementa los costos de creación y sostenimiento de reglas (López y Parra, 2010). Oström advierte que el incentivo material como *valor* se ha demostrado como inoperante en muchos casos y sugiere revisar los marcos normativos del individuo y del contexto en el cual se está inscrito, pudiendo así orientar las motivaciones humanas, que pueden resultar muy prácticas a la hora de definir soluciones.

Conclusiones

El Estado busca en las políticas públicas un instrumento para tomar decisiones de modo racional sobre temas de gran envergadura. A diferencia de las leyes, en las políticas públicas confluyen varios elementos, varias temáticas y múltiples sectores interesados, y eso convierte la decisión en una decisión más compleja y difícil de tomar. En países latinoamericanos, las leyes son protagonistas en la fijación de límites a la sociedad, pero la política pública va más allá, establece un proceso de acción y decisión que se monitorea constantemente y que es flexible, a diferencia de la normatividad.

Con el ánimo de buscar decisiones eficaces, se ha intentado asimilar la toma de decisiones del Estado a la toma de decisiones del sector privado, lo cual ha generado múltiples retos en su implementación, en el uso de los recursos y en los objetivos que se procura conseguir. En esta dinámica se ha perdido de vista que, en los países latinoamericanos como Colombia, las decisiones de política pública siguen estando a cargo del Estado, son decisiones públicas, y los Estados, a diferencia del sector privado, persiguen el bienestar social.

De este modo y partiendo que las decisiones de política, siguen siendo decisiones públicas. Se considera que es fundamental no perder de vista uno de los elementos de la política: el objetivo o valor que se pretende conservar, ya que los valores orientan la política pública en su implementación y resultados.

Así, los valores son determinantes como elementos. No obstante, la implementación de una política pública en el interior de las instituciones puede generar choques entre ellas, ya que estas tienen, a su vez, valores fundantes como parte de

su cultura y misión. Por lo tanto, Östrom recomienda definir los *valores dominantes* que logren guiar la política pública.

Referencias

- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. Recuperado de goo.gl/VHSLH8
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas* (Trad. David García-Junco Machado). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Recuperado de goo.gl/qwhmyv
- Calderón, V. A. (2010). *La perspectiva de Lasswell (1902-1978) para el análisis de las políticas públicas*. En A.N. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 67-96). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Dubnick, M. J. y Bardes, B. A. (1983). *Thinking about public policy, a problem-solving approach*. Nueva York: Wiley.
- Eslava, A. (2010). Enfoques para el análisis de políticas públicas. En A. N. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (p 97-122) Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Habermas, J. (1979). *Communication and evolution of society*. Boston: Beacon Press.
- Hayqard, J., Favre, P. y Schemeil, Y. (2003). *Etre gouverné. Etudes en honneur de Jean Luca*. París: Presses de Science Po.
- Hecl, H. y Wildavsky, A. (1975). *The private government of public money: Community and policy inside British politics*. Londres: Macmillan.
- Hiller, M. y Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and practice*. Londres: Sage Publications. Recuperado de goo.gl/fqZ7NH
- Howood, B. W. y Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Londres: Oxford University Press.
- Jordana, J. (1995). El análisis de los *policy networks*: ¿una perspectiva sobre la relación entre las políticas públicas y el Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, 77-90. Recuperado de goo.gl/IPGv8N
- López, J. y Parra, F. (2010). El análisis del desarrollo institucional (IAD) de Elinor Öström. En A.N. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de las políticas públicas* (p-97-122). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Majone, G. (1978). The uses of policy analysis. En G. Majone (Ed.), *The future and the past: Essays on Programs* (pp. 201-220). Nueva York: Russel Sage Foundation.

- Meny, I. y Thoening, J. C. (1992). *Las políticas públicas* (Ed. y Trad. Francisco Morata). Barcelona: Ariel.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, N. (2008). *Políticas públicas: reto para la sociedad, desafío para el Estado* (Serie Cuadernos de Democracia y Ciudadanía, 6). Medellín: IPC Instituto Popular de Capacitación.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oström, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Michigan: Princeton.
- Ozlak y O'Donnell (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555- 612). Buenos Aires. Recuperado de goo.gl/DvamXw
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Padioleau, J. G. (1982). *L'Etat au concret*. París: Presses Universitaires de France.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Planeta
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Madrid: Almudena Editores.
- Wiesner, E. (1998). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Ed. Tercer Mundos Editores y DNP.
- Zornoza, J. A. (2010). Enfoque de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo. *Boletín de Política Pública*, 6, 5-10. Recuperado de goo.gl/5IBkTZ