

El Asunto de las Políticas Públicas

C

Mario Hernán López

SÍNTESIS

La planificación y gestión del desarrollo en América Latina, con base en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas, está fuertemente asociado al tipo de Estado Bienestar que se puso en operación después de la segunda guerra mundial; en los últimos años, las políticas públicas se han constituido en una forma de articulación entre la Sociedad Civil y el Estado y en una estrategia clave para la legitimación de la acción gubernamental mediante convocatorias para la participación ciudadana y comunitaria. De acuerdo con algunas corrientes, para efectuar el reconocimiento de una política pública lo primero que debe hacerse es indagar porqué un asunto o cuestión se vuelve un objeto de política: La formulación y puesta en marcha de una política no está ligada solamente a la intensidad de una situación crítica o a la existencia de un asunto fundamental por resolver; en realidad, una problemática se convierte en punto de partida para la formulación de una política pública cuando existen actores sociales y políticos con capacidad para incidir en la agenda gubernativa y en la selección de los temas y estrategias que determinan la acción institucional.

DESCRIPTORES

Políticas públicas, Estado, Gobierno, Sociedad Civil, Planificación, Actores Sociales, Mediación Social.

AMANERA DE PRESENTACIÓN:

El presente artículo, hace parte del marco de referencia de la investigación que sobre las políticas públicas en desplazamiento forzado en Caldas, Samaná y Riosucio, realizó el autor en el marco del trabajo investigativo y de proyección universitaria que realiza la Universidad de Caldas alrededor de la compleja problemática humanitaria que configura el éxodo forzado por la violencia en Colombia. El trabajo de investigación también hace parte de la tarea emprendida por la red de investigadores en desplazamiento forzado – REDIF –; desde su creación en el año 2004, la Red se propuso estimular la realización de trabajos de investigación “con la intención de avanzar en la construcción de enfoques, perspectivas, metodologías y procesos”. Los encuentros nacionales de la Red han permitido conocer e intercambiar trabajos investigativos sobre diversos tópicos del desplazamiento forzado, entre los cuales se cuentan algunos análisis de las políticas públicas. En el caso de la región cafetera, REDIF cuenta con un nodo activo integrado por profesores investigadores de universidades públicas y privadas; dentro de las tareas centrales del nodo está el desarrollo de tres líneas de trabajo académico: dinámicas urbanas del desplazamiento forzado, procesos organizativos de la población en condición de desplazamiento y análisis de políticas públicas en la materia.

El presente artículo recoge aspectos relacionados con la definición, desarrollos y alcances de las políticas públicas, sin referencias particulares al fenómeno del desplazamiento forzado.

1. EL ASUNTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Por eso las naciones pueden ser destruidas, o creadas,
o inventadas como parte de un programa político.
Hardt y Negri. Multitud. Guerra y democracia en la era del imperio*

En Colombia, el análisis de las políticas públicas es relativamente nuevo, sólo hasta los inicios de los años noventa -

en el marco de la adopción de políticas aperturistas en materia económica, de privatizaciones de los servicios públicos, de avances en la descentralización municipal y de grandes transformaciones institucionales consignadas, casi todas, en la Constitución de 1991- aparecieron trabajos relativos al análisis, formulación y evaluación de las políticas públicas; algo similar ha ocurrido en el conjunto de los países de la región. De acuerdo con Héctor J. Zimmerman⁴⁵: “las políticas públicas han alcanzado en los últimos años en Latinoamérica un potencial de desarrollo, especialmente en lo relacionado con los aspectos teóricos, y la conformación de redes para estimular la investigación en el área (...)”.

Es usual que en los trabajos dedicados a rastrear los orígenes y dinámicas durante el siglo XX de las políticas públicas en América Latina, se ponga sobre la mesa, como punto de partida para el análisis, el papel desempeñado por el Estado Bienestar a partir de la segunda guerra mundial y la adopción, en ese momento, de un conjunto de políticas que responsabilizaron al Estado de la totalidad de la gestión social dejando por fuera lo no estatal de las decisiones del desarrollo. Siguiendo a Zimmerman, el rastreo de las políticas públicas en América Latina está claramente asociado al Estado Bienestar con antecedentes en el Estado Bismarckiano:

“En principio, la expansión de las políticas públicas está asociada en el siglo XX al crecimiento del estilo de Estado denominado Welfare State, traducido al español con el nombre de Estado de Bienestar, pero en realidad se puede hacer coincidir la aparición de las políticas públicas con el Estado Bismarckiano cuando se estudia la posibilidad de extender la actividad del Estado a áreas donde su competencia era escasa o nula”.

45 ZIMMERMAN, Héctor. *Aparición y desarrollo de las políticas públicas. Artículo presentado en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Rosario, 30 de agosto a 1° de septiembre de 2001.* <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=225>

Las políticas públicas son definidas con frecuencia como representaciones de la acción pública que durante buena parte del siglo XX estuvieron centradas únicamente en la acción estatal; en los últimos años, las políticas públicas se han considerado como formas de enlace permanente entre el Estado, el Gobierno y el Ciudadano. Desde una perspectiva histórica, a cada tipo de Estado corresponde una modalidad de políticas que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

TIPO DE ESTADO	TIPO DE POLÍTICAS	CARACTERÍSTICAS
Estado Gendarme	Condicionales (represivas)	<ul style="list-style-type: none"> - Los cometidos del Estado se limitan a prestar seguridad exterior, seguridad interior y justicia; toda actividad distinta se encomienda al mercado. - El Estado solo entra a actuar cuando se producen controversias entre los individuos, individuos que encuentran garantizado el desarrollo de su libre actividad mientras no se dirija en contra de la sociedad, es decir, que el Estado ante todo existe para garantizar la libertad de los asociados y servir de tutela de los derechos que dimanen de ella. - El Estado tiene la obligación específica de reconocer y garantizar la existencia de los derechos individuales siendo él el primero en asegurar su efectivo respeto.
Estado Bienestar	Finalizadas (determinadas)	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado tiene la función de ser el director principal de la economía dándole al sector privado directrices para que no se extralimite en ejercicio de sus funciones. - Préstamo de servicios públicos o sociales proporcionados por el Estado. - El estado es el responsable de la gestión social del desarrollo y garante de la equidad. - El Estado no se limita a ser guardián del orden sino que tiene deberes y obligaciones sociales que cumplir.
Estado Emergente	Relacionales (interacción)	<ul style="list-style-type: none"> - El modelo económico trata de minimizar el Estado para que ejecute unas pocas funciones focalizadas en materia social - Se busca darle al sector privado herramientas para la competitividad de forma que se logren buenos resultados en materia de crecimiento económico y estímulo a la inversión. - El Estado sigue siendo director de la economía, mantiene el control monetario pero sin imponerle límites excesivos al sector privado. - El Estado se compromete con la aplicación de políticas de austeridad y liberación de los sectores estratégicos de la economía nacional con orientación exportadora. - Lo que actualmente se verifica en el campo de la ciudadanía es un cambio cualitativo que va desde la ciudadanía comprendida como derecho hacia la ciudadanía realizada como mercancía. - Disminuye considerablemente el poder económico del Estado, desplazado por grupos económicos que se disputan licencias, servicios, tarifas, y mercado. - Se trata de un conjunto de políticas públicas más preocupadas por el producto que por el proceso

Adaptado de: www.liberalismo.org

La planificación y gestión del desarrollo con base en políticas públicas, en particular el surgimiento del enfoque de las políticas públicas como una manera de construir la agenda gubernamental, está fuertemente asociado al crecimiento del Estado Bienestar, al respecto Roth señala lo siguiente:

“Es realmente a partir de los años sesenta del siglo XX que los científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas se interesaron por el estudio de la acción pública. El movimiento se inició en los Estados Unidos para ganar progresivamente el viejo continente. (...) En Colombia, Salazar Vargas (1992), puede declarar que el estudio de las políticas públicas constituye una nueva perspectiva de análisis, icasi treinta años después de su inicio en los Estados Unidos!”⁴⁶

Como ocurre en diversos campos de la gestión social y de la acción política, en Colombia el estudio de las políticas públicas ha llegado tarde, y ligado a la aplicación del modelo neoliberal. Como perspectiva de análisis, las políticas públicas permiten abordar el estudio de la acción pública desde aspectos disímiles como la definición de la agenda gubernamental, los modos de decisión, la acción de las instituciones, el papel de las élites, los análisis de gobernanza, la cuantificación de resultados, la aplicación de indicadores de gestión, entre otros.

El profesor Pierre Muller,⁴⁷ -probablemente el más reconocido representante de la llamada corriente francesa en el análisis de las políticas públicas- advierte que para efectos del reconocimiento del origen intelectual del análisis de las políticas públicas, se pueden identificar tres corrientes: las reflexiones sobre la burocracia, la teoría de las organizaciones y los estudios sobre la gerencia pública.

46 Roth, André-Noël. *Políticas Públicas. Formulación Implementación Evaluación*. Ediciones Aurora. Unicauca. 2002.

47 MULLER, Pierre. *Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas: INNOVAR*, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales. Universidad Nacional. 1998

Sostiene el profesor Muller, que en tanto la sociedades se vuelven cada vez más complejas y sectorializadas, se requiere buscar formas de articulación entre las actuaciones de la instituciones públicas y las de éstas con las diversas formas de organización que adquiere la sociedad civil; justifica la importancia creciente de las políticas públicas en tanto son una manera de resolver los problemas de coherencia en las sociedades que transitan de la tradición a la modernidad:

“Cualquier sociedad sectorial será necesariamente confrontada con un grave problema de coherencia social, cuando la sociedad tradicional está amenazada con reventarse, la sociedad sectorial está amenazada de desintegración si no encuentra en si misma los medios para manejar los antagonismos sectoriales, aquellos medios son precisamente las políticas públicas. (...) numerosas políticas públicas no tendrán otro objeto que la gestión de los desajustes producidos por otras políticas sectoriales: la sociedad sectorial, que está en desequilibrio perpetuo, genera de manera permanente problemas, disfunciones, o efectos perversos que deberán a su turno ser objeto de políticas públicas”.

La ruptura de la sociedad tradicional y la emergencia de nuevos y múltiples actores con propósitos e intereses diversos -y en muchas ocasiones contradictorios-, obliga al diseño de nuevas herramientas para la coordinación y la articulación de la acción estatal y la gestión gubernativa; en el caso de las sociedades industrializadas, esta sectorización obedece al surgimiento de las profesiones, las especializaciones y otras formas de fragmentación económica y social enmarcadas en la fundamentación racional de la modernidad; en el caso de las sociedades periféricas, la segmentación está ligada también a las diferencias relacionadas con las formas de exclusión social, cultural, política y económica, de ahí que los propósitos de las políticas públicas se enlacen con la búsqueda de la libertad, la justicia y la equidad.

En la línea de análisis planteada por la escuela francesa, el estudio de las políticas públicas “se ubica en el cruce de saberes ya establecidos, de los cuales toma prestados sus principales conceptos: se recurre a la economía, al derecho y otras áreas como la sociología y la psicología”. Entendido el análisis de las políticas públicas como ciencia del Estado en acción, se le reconoce frecuentemente como la rama más reciente de la ciencia política cuyo abordaje requiere el concurso de múltiples disciplinas.⁴⁸ Como se ha expresado, los estudios sobre políticas públicas en América Latina apenas se inician en la década de los noventa, de ahí que sólo en los últimos años se esté abordando el tema en los trabajos académicos de los estudiantes y profesores de ciencia política.

En el caso de los temas que han centrado los abordajes de las políticas públicas en América Latina después de la segunda guerra mundial, a continuación se presenta una síntesis de los temas centrales con base en los trabajos de Roth, Muller y Zimmerman, incluidos en la bibliografía del presente texto:

Conformación del Estado Bienestar

Temas centrales:

Se asumen las políticas como un enfoque asociado al crecimiento del intervencionismo de Estado. Las políticas públicas se definen como Estado en acción. La gestión social del desarrollo es abordada en su totalidad por el Estado: lo público se confunde con lo estatal.

Década del 60

Temas centrales:

Se elaboran estudios sobre la implementación de las decisiones y las dificultades del modelo de Estado Bienestar en materia de resultados.

48 MULLER, Pierre. *Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. 2006.*

Década del 70

Temas centrales:

Análisis comparativo de los modelos de Estado Bienestar. Emergencia y auge en América Latina de corrientes críticas de carácter estructuralista; se cuestiona la capacidad real de los estados para formular políticas públicas autónomas.

Década del 80

Temas centrales:

Problemáticas surgidas en la definición de las agendas gubernamentales y en la configuración de actores que influyen en las políticas públicas. Se estudian los cambios en la ruta del desarrollo y en el papel del Estado (tamaño, funciones y pertinencia de la acción estatal). En este período ocurre un gran debate social y político relacionado con los impactos de la globalización, los cambios drásticos en el modelo del Estado Bienestar y la adopción en su lugar del modelo neoliberal. Con relación a la década, Zimmerman advierte un nuevo papel de las élites encargadas de diseñar y poner en marcha las políticas públicas en América Latina:

*“El enfoque de los estudios sobre políticas públicas, en los años ochenta, replantea el rol estatal en los procesos de redistribución cambiando los actores intervinientes y los objetivos. Las élites políticas tienen una capacidad para prever estrategias, gerencian las ventajas de las oportunidades, logrando incluso soportes colectivos para las reformas. Los cambios siempre implican reformas, lo que hace en la práctica un continuo de estudios, discusiones, y debates acerca de cómo improvisar y proponer cambios o dismantelar las políticas existentes suplantándolas por otras”.*⁴⁹

49 Op. Cit.

Interpretando a Zimmerman, en este período las élites diseñan y negocian su proceso de inserción en los mercados globalizados adoptando las políticas generadas para el efecto por las grandes agencias internacionales. Tal como se ha estudiado y denunciado profusamente, esta inserción en la economía mundial en el marco de una adopción religiosa del mercado, ha generado nuevas formas de exclusión en las sociedades periféricas.

Con relación a los elementos estructurantes de las políticas públicas en América Latina, durante el cambio de modelo en la década de los ochenta, el mismo autor destaca los siguientes:

- 1) El Fondo Monetario Internacional ha ingresado como agencia internacional en todas las políticas económicas y públicas de los países en desarrollo o con procesos de cambio.
- 2) Las políticas determinadas por los agentes internacionales (financieros en este caso) no resguardan de manera alguna las cuestiones particulares de los países.
- 3) Las políticas están sujetas a “paquetes institucionalizados”, que se materializan como secuencias de préstamos, o agenda técnica, o liberación de fondos, condiciones netamente ligadas a la concreción de ajustes de tipo estructural.
- 4) Coincidentemente, las medidas son impuestas a los países en desarrollo, e implican mayor dureza o retrocesos en los niveles económico-sociales de la población.

Puede concluirse que en materia de políticas públicas para América Latina, este período no sólo significó la adopción de un modelo neoliberal, como base para la formulación de políticas centradas en la liberalización de los mercados y la reducción del Estado, sino también la acumulación de una gran deuda social al privilegiar el ajuste económico para el pago de las acreencias externas, en un fenómeno que se ha conocido como la década perdida.

Década del 90

Temas centrales:

Esta década se caracteriza por los estudios relacionados con la eficiencia de la gestión pública y el análisis sobre el tipo de intervención del Estado. Se examinan los resultados de las reformas neoliberales de primera y segunda generación y, en general, los efectos en la adopción del paquete de medidas que hacen parte del consenso de Washington. Existen varias corrientes interpretativas de las políticas públicas: para algunos, son entendidas como Estado en Acción o productos estatales que pueden ser verificados y medidos (esto último es la base de los análisis en la corriente anglosajona); para otros, ellas se entienden como resultados derivados de la movilidad social, la deliberación pública y la construcción de agendas que orienten la acción conjunta entre Estado y Sociedad.

LAS MÚLTIPLES Y CONTRADICTORIAS DEFINICIONES

Buena parte de las definiciones de las políticas públicas tienden a identificarlas como Estado en acción unilateral, en este tipo de definición no se establecen diferencias entre una política de Estado, de gobierno y una política pública⁵⁰; otras corrientes las definen como generadoras de formas de articulación del interés público con el Estado y la función gubernativa. Las definiciones que se presentan a continuación dan cuenta de las diferencias sustanciales entre las corrientes:

- Es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad (un programa de acción de una autoridad pública) Mény y Thoening 1.986.

⁵⁰ Sin embargo, Roth considera que la distinción entre este tipo de políticas no es pertinente: "El gobierno actúa en nombre del Estado, por tanto las políticas gubernamentales son las políticas estatales del momento llevadas a cabo por el gobierno de turno". Para Roth toda política pública es gubernamental y viceversa. Para otros autores existe una distinción derivada de la forma en que se construye y el tipo de actores que interviene en su formulación.

- Proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública; es decir, dispositivos político-administrativos coordinados alrededor de objetivos explícitos. Muller y Surel. 1998.

A partir de estas definiciones, las políticas públicas se pueden entender como un conjunto de respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas, que requieren ser solucionadas con fundamento en la agenda gubernamental; aquí lo público se puede confundir fácilmente con lo estatal y las acciones gubernamentales con los propósitos públicos. Al confundirse la acción del Estado (como monopolizador de la gestión social) con la política pública, su estudio se centra en la indagación alrededor del tipo de acciones que desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian. Para este enfoque, estudiar las políticas públicas representa, como lo señalan Y. Dror (1971) y T. Dye (1976) - citados por García Palacios⁵¹ - el tratar de analizar qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen y qué efecto produce. Este tipo de evaluación arroja como resultado el nivel de cumplimiento de los compromisos, sin examinar necesariamente el proceso político y social que permitió generar la política.

Para Yves Mény y Jean Claude Toening⁵², una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico. Esta definición, de amplio uso académico, pretende delimitar un objeto de política tal como la política ambiental, la política rural, la política de comunicaciones, o como el conjunto de los programas que llevan a cabo las instituciones en el caso de la atención a la población desplazada. Este tipo de definiciones no permite identificar los asuntos que alcanzan el

51 *Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político*. García Palacios, Omar- Nicaragua. En, <http://www.ciudadpolitica.com>.

52 Citados por Muller. *La producción de las Políticas Públicas*. INNOVAR. Universidad Nacional 1998.

interés público, en la medida en que la política tiene un evidente sesgo gubernativo y hegemónico; la definición tampoco expresa las posibilidades que existen de hacer de las políticas una manera de construir pactos colectivos a partir de convocatorias amplias y diversas.

Si bien algunas definiciones sumergen la política pública en el ámbito exclusivo de la acción estatal y gubernamental, existen otras corrientes más cercanas a la construcción de un enfoque político de las políticas públicas al plantearlas como un proceso de mediación social, “en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores” involucrando los afectados, los decisores y la opinión pública.

En este enfoque, y retornando a Muller, el objeto de una política pública consiste en modificar el ámbito o entorno de los actores implicados, la percepción que estos puedan tener y sus conductas sociales; tomar una decisión es ya poner en marcha una política en la medida en que los diferentes actores van a modificar probablemente sus conductas en función de esta decisión. “El objeto de una política pública consiste siempre en acelerar o frenar la transformación del sector que tiene a su cargo, al hacer esto provocan inevitablemente otros desfases que es necesario manejar, y así sucesivamente”.

Para este autor, se trata de una disciplina científica necesariamente pluridisciplinaria: “Es una ciencia de la acción pública que puede tomar la forma de sencillos métodos de chequeo para el uso de los decisores, más que la de una disciplina académica con un cuerpo de saber teórico bien constituido. Suscita el interés de los politólogos que ven en ella una apertura de su disciplina mas allá de los estudios clásicos del comportamiento político (...)”. En la literatura sobre el tema aparecen señaladas dos corrientes: una de origen anglosajón, centrada en la verificación de los programas de gobierno con énfasis en los resultados, y la llamada corriente

francesa centrada en los procesos de mediación que le dan cuerpo a la política; algunos autores toman como referencia esta última para plantear un enfoque latinoamericano basado en la noción de un pacto ciudadano.

El problema central, invita a pensar Muller, consiste en saber si el análisis de políticas públicas genera para la realidad social una nueva forma de abordaje de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil. Para el caso de América Latina, la revisión del papel del Estado en la formulación de políticas públicas debe abordarse en el marco de las transformaciones que ha tenido el modelo de desarrollo -el paso de un Estado de bienestar al Estado mínimo de inspiración neoliberal- en el cual se requieren formas de actuación articulada que superen la acción centrada en el Estado, lo que al mismo tiempo implica convocar diversas formas de organización y movilización social.⁵³

Al examinar los fundamentos de la corriente francesa, Arango⁵⁴ considera que ésta se caracteriza por enfatizar en un análisis cognitivo de las políticas públicas, en este caso resulta primordial preguntarse por los mecanismos a través de los cuales los actores políticos perciben el mundo y formulan las respuestas que proporcionan, de modo que se ponga en evidencia que la autonomía de cualquier decisión gubernamental encuentra sus límites en la estructura del sistema de decisión por un lado, y en el campo cognitivo de los decisores por el otro⁵⁵. El diseño y puesta en marcha de las políticas públicas implica considerar el conjunto de intereses y las perspectivas de los actores; por lo tanto, su formulación es el resultado de un acuerdo en torno a la forma de abordar una

53 *Una interesante interpretación acerca de la transformación del Estado Bienestar y sus posibilidades a futuro, en el marco de las responsabilidades que atañen a los diferentes actores sociales y al Estado, se encuentra en el ensayo de VAN PARIJS, Philippe: Más allá de la solidaridad. Los fundamentos Éticos del Estado Bienestar y su Superación. En, Ciudadanía y derechos Humanos Sociales. ENS. 2001.*

54 *Arango Carolina. Una revisión de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado con énfasis en el restablecimiento. Documento inédito. Universidad de Caldas. 2006.*

55 *Ibid. Pág 69.*

situación considerada como problemática. Desde esta corriente se habla de tres categorías de mediadores: profesionales (representantes de grupos sociales), élites administrativas (funcionarios técnicos del Estado) y políticos elegidos popularmente (voceros de la sociedad civil). En este planteamiento, ampliamente generalizado en los estudios de las políticas públicas, lo central radica en examinar procesos y resultados mediante el análisis de los intereses y las perspectivas, así como los roles de los distintos actores en juego.

Un enfoque político de las políticas públicas busca convertirlas en una oportunidad para poner aquellos asuntos claves de las agendas social, económica, ambiental, cultural y política en el terreno de la deliberación pública, ellas deben traducir lo que el Estado y la Sociedad consideran como de interés general, esto requiere involucrar directamente a las organizaciones sociales en la selección de los temas y las estrategias que definen la gestión del desarrollo. Al ser comprendidas y asumidas de esta manera, las políticas expresan los pactos sociales visibilizando los intereses tradicionalmente ocultos de los actores hegemónicos, casi siempre consignados en los planes de desarrollo, las políticas de gobierno y la legislación. Al plantearse la relación entre la acción gubernamental, el Estado y la sociedad en el marco de las políticas públicas, Pedro Medellín⁵⁶ advierte:

“En su condición institucional, las políticas públicas no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública. En su relación con las estructuras políticas, las políticas

56 *SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL RÉGIMEN POLÍTICO. Este documento fue preparado por Pedro Medellín Torres, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio forma parte del proyecto “Política y políticas públicas en los procesos de reformas en América Latina. Similitudes y Diversidades” (Proyecto FRA/02/073) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de Francia. Julio 2004. En red.*

públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado. En su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación. Y en su relación con el ejercicio de gobierno se constituyen en el dispositivo crucial a través del cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan”.

El definir las políticas públicas como aquellas en las cuales se interpreta y procesa explícita y participativamente las demandas tácitas y manifiestas de la sociedad; es decir, el asumirlas como formas de articulación social, obliga a diferenciarlas de las políticas convencionales del Estado Bienestar, en la medida en que estas últimas se agotan en la confusión estatista de lo público. Las condiciones de subordinación política y económica también son determinantes, como lo señala Medellín en el documento citado, se hace improbable una definición política de las políticas públicas en sociedades de alta fragilidad institucional, dadas las condiciones de dependencia de fuerzas externas e internas en las que desempeñan los gobiernos en asuntos claves como la orientación económica.

En el caso colombiano, los procesos de negociación con los intereses internos y externos dan como resultado la aplicación de un conjunto de políticas enfocadas prioritariamente hacia la generación de garantías en materia económica para los empresarios y de seguridad para turistas e inversionistas; a pesar de la existencia de un marco jurídico amplio -y al mismo tiempo contradictorio-, la fragilidad institucional, la disponibilidad de recursos, y los intereses en juego, hacen que las políticas estén sobredeterminadas por la decisión de quienes dirigen las instituciones públicas, al mismo tiempo que son filtradas por los intereses privados nacionales e internacionales.

En el límite de sus posibilidades, toda política pública debe dirigirse a la legitimación del Estado y la acción gubernamental, ampliando su capacidad para orientar la sociedad hacia el cumplimiento y disfrute pleno de los Derechos Humanos, con respaldo jurídico, favoreciendo la igualdad social, en el marco de una amplia movilización ciudadana. La necesidad imperiosa de diseñar políticas exitosas, dice Solarte⁵⁷, está relacionada con la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población, implantar nuevas formas de relación entre la sociedad y Estado, mejorar el desempeño de las instituciones, así como reflejar transparencia y responsabilidad en las acciones del gobierno para reforzar la confianza de la sociedad.

57 Solarte Pazos, Leonardo. *La evaluación de programas sociales en el Estado liberal. Facultad de Ciencias de la Administración. Universidad del Valle. En, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.*

BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN Flores, Luis Alberto. La cuestión social: reformar para excluir. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000. (En línea).

CAICEDO, Germán. Proceso Político, Análisis y Evaluación de las Políticas Públicas. En, Desarrollo Indoamericano. (Sin fecha).

COLLADO, Patricia A. Encrucijadas y encierros de la transformación del trabajo en argentina. La puesta en cuestión de la ciudadanía social. Asociación Argentina de especialistas en estudios del trabajo. En red.

GARCÍA Palacios, Omar Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político. Nicaragua. (En línea), disponible en <http://www.ciudadpolitica.com>

HARDT Michel y Negri Antonio. (2004) Multitud. Guerra y Democracia en la era del imperio. DEBATE.

INNOVAR La producción de las Políticas Públicas. Universidad Nacional 1998.

MEDELLÍN Torres, Pedro. Sobre las políticas públicas y el régimen político. CEPAL Julio 2004. (En red).

MULLER, Pierre. (2006) Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.

MULLER, Pierre. Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas: INNOVAR, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales. Universidad Nacional. 1998

ROTH D. André- Noel. (2006) Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Ediciones Aurora. Bogotá.

ROTH, André- Noël. (2002) Políticas Públicas. Formulación Implementación Evaluación. Ediciones Aurora. Unicauca.

SOLARTE Pazos, Leonardo. La evaluación de programas sociales en el Estado liberal. Facultad de Ciencias de la Administración. Universidad del Valle. En, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

TABUCCHI. Antonio. (1999) La gastritis de Platón. Anagrama.

VAN PARIJS, Phillippe. (2001). Más allá de la solidaridad. Los fundamentos Éticos del Estado Bienestar y su Superación. En, Ciudadanía y derechos Humanos Sociales. ENS.

VILLEGAS ARENAS, Guillermo, LÓPEZ BECERRA, Mario Hernán. (2006). La Gestión Ambiental de las Pymes en Manizales, el interés ambiental y el consumo socialmente responsable del empresario. Universidad de Caldas.

ZIMERMAN, Héctor. Aparición y desarrollo de las políticas públicas. Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Rosario, 30 de agosto a 1° de septiembre de 2001. En red.

CORPORACION VIVA LA CIUDADANIA, (en línea)
d i s p o n i b l e e n :
<http://www.vivalaciudadania.org/herramientas/Herra103.pdf>.