

La definición de Política Pública

Carlos Salazar Vargas

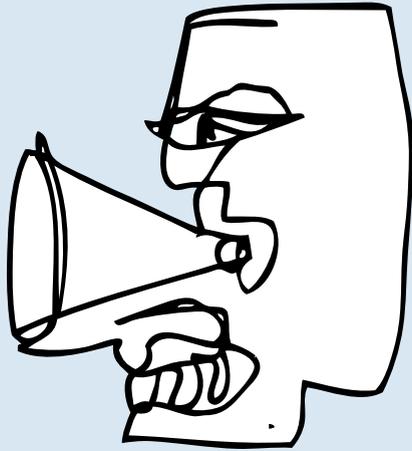
“Si he hablado mal,
declara lo que está mal;
pero si he hablado bien,
¿porqué me pegas?”
(Juan 18, 23)

Las políticas públicas son “las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas (Salazar, 1994).

Esta definición es útil para iniciar el estudio de las políticas públicas, profundizar en este campo de investigación-acción y enmarcar sus alcances y límites. Con base en ella, se presentan algunos elementos conceptuales fundamentales, centrales y básicos, necesarios para su entendimiento, comprensión y análisis, que permitirán incursionar con seguridad, en la estructuración del “EPPPAL: Enfoque Propio de Políticas Públicas desde y para América Latina”.

1. Esta definición deja en claro que en todos los idiomas con ascendencia latina: francés, alemán, italiano, portugués... y el castellano, se diferencian tres significados de la palabra política: (1) la “Política”, concebida como el ámbito de gobierno y de la sociedad humana (“Polity” en inglés) (2) la “Política”, entendida como la actividad de organización y lucha por el control del poder (“Politics”, en inglés) y (3) la “Política”, pensada como propósito y acción de un gobierno, expresada en políticas (públicas) y programas gubernamentales (“Policy”, en inglés).

2. Se deduce que tanto la “Política” como las “Políticas Públicas” tienen relación -muy directa- con el poder social. Sin embargo, mientras que la “Política” es un concepto amplio, que tiene que ver con el poder general, las “Políticas Públicas” forman parte de toda una batería de soluciones específicas, concretas y determinadas, destinadas al manejo de ciertos asuntos públicos que se catalogan como “situaciones socialmente problemáticas”.
3. Las “Políticas Públicas” se basan y soportan en determinadas posturas políticas, filosóficas, sociales e ideológicas. De ahí que sean esas tomas de posición (posturas) por parte del Estado o de otros actores relevantes, los elementos que ayudan a calcular (o al menos hacer conjeturas) acerca de los posibles factores que fortalecen/debilitan y/o amenazan/apoyan la viabilidad y/o factibilidad de toda “Política Pública”.
4. Esta definición deja en claro que las “Políticas Públicas” no son un fin en sí mismas, sino que son un medio (utilizado por el Gobierno de turno) para dar respuesta a una problemática social específica: las “situaciones socialmente problemáticas”. De ahí se desprende que en el núcleo del concepto de “Política Pública” se encuentra anclado el asunto (“issue”) que se



quiere resolver, al que se le quiere dar respuesta, o sea que es la presencia, comprensión o existencia de un problema público. Así, cualquier iniciación, acercamiento o introducción al campo de las “Políticas Públicas” se debe hacer, primero, desde la conceptualización de lo público, y segundo, desde lo que es un “problema público”.

5. El concepto de lo público ha sido ligado antagónicamente al de lo privado y se considera lo primero, como aquello que no correspondía a lo segundo. Consecuentemente, se puede entender lo público como aquello que afecta a los demás, lo que es de interés común o colectivo, con lo cual se diferencia de lo privado, donde el interés individual es lo que prima. Así, se podría definir un problema público como una situación que afecta negativamente a los demás, perjudica el bienestar de la población, lesiona algún aspecto de la vida de los ciudadanos... y de ahí se desprende que es necesaria la intervención del Estado para la solución de esa inequidad, pues ni los individuos, ni los conglomerados lo pueden hacer por sus propios medios. Esa –precisamente– es una de las características de los problemas públicos: que en necesario recurrir al Estado para su resolución.
6. Pero ese tránsito de un problema cualquiera, a un problema público debe ser de tal grado

que sea socialmente relevante y que esté socialmente reconocido, lo cual conlleva a un proceso de problematización colectiva. En otras palabras, el problema público es una construcción social y debe tener el reconocimiento de la misma sociedad.

7. Adicionalmente, todo problema público está afectado, condicionado y etiquetado por el contexto particular dentro del cual se presenta, al verse afectado por las seis fuerzas que conforman y marcan su entono: (1) económico-sociales (2) político-legales (3) culturales (4) tecnológicas (5) naturales (ecológicas o medioambientales) y (6) demográficas. Esa es la razón principal por la cual un problema público varía de un país a otro, de una región a otra y de un gobierno a otro. De acuerdo con lo anterior, no resulta difícil entender por qué los medios de comunicación juegan un papel preponderante en el reconocimiento o no, de los problemas sociales.

Definitivamente, esta definición que he venido proponiendo desde el año 1994, ha logrado ya hacer que muchos candidatos, políticos y gobernantes hayan tenido que voltearse, más que un desvelado...

Las políticas públicas son “las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas” (Salazar-V, C. 1994).

Un claro planteamiento implícito en esta definición, es que toda política pública se hace con un fin determinado, específico y concreto: para solucionar problemas, pues -como una caja de herramientas- es muy útil para componer situaciones y es la metodología ideal para arreglar entornos o ambientes torcidos. Concebidas así, las políticas públicas son una alternativa real para mejorar la calidad de vida de un grupo específico de ciudadanos pues es la forma más apropiada -y hasta ahora la más comúnmente utilizada- para transformar la realidad, es decir, ellas, son los dientes necesarios para que las buenas intenciones puedan cambiar el ámbito

social, de un estado “A” a uno “B”, en donde -se supone- que este último (“B”) es mejor que el estado inicial (“A”).

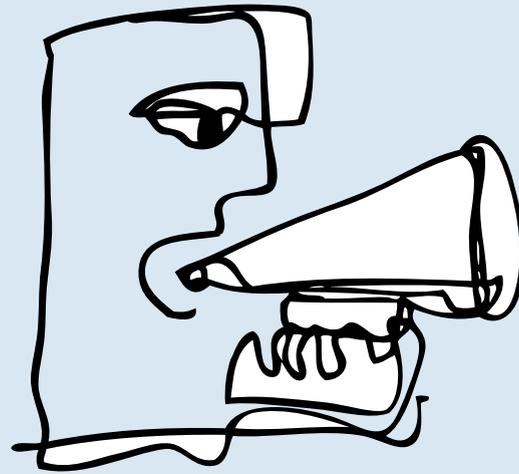
Por eso, es que las políticas públicas son el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político, frente a situaciones socialmente problemáticas y buscan solucionar esas situaciones o –al menos– llevarlas a niveles manejables.

Si bien es cierto que es el Estado el que tiene la gran responsabilidad de liderar el proceso para ofrecer respuestas a los problemas públicos, mediante la convocatoria a otros actores sociales (la iniciativa privada y la misma ciudadanía), a través de las políticas públicas (formulándolas y ejecutándolas), se erige como garante del poder político, representante del bien común y agente del servicio a la sociedad.

Obviamente, este proceso implica que se presenten sucesivas tomas de posición por parte del mismo Estado, frente a las cuestiones o situaciones socialmente problematizadas, lo que implica dos cosas: (1) Es a través de las políticas públicas como el Estado se legitima, y (2) Es el Estado -a su vez- el instrumento que las políticas públicas utilizan para su desarrollo. Con base en esta interrelación se puede asegurar, que una política pública -como una acción de gobierno- es todo lo que el gobierno escoge hacer, o no hacer.

A pesar de este gran papel protagónico que tiene el Estado (en todo el proceso de políticas públicas) posee además un inmenso reto y una gran responsabilidad: invitar, comprometer, organizar y articular los otros actores: la iniciativa privada y la ciudadanía, no sólo para lograr mayor efectividad, sino para poder elaborar políticas públicas.

Se convierten así, las políticas públicas, en una verdadera e intrincada red de decisiones, tomadas por diversos actores, numerosas instituciones, disímiles individuos, partidos políticos, organizaciones sin ánimo de lucro y grupos comunitarios, entre muchos otros. Vista de esta manera, toda política pública se constituye en



un proceso de construcción y mediación social entre el Estado y los varios, distintos y diferentes grupos de la sociedad.

Sin embargo, aunque –idealmente– las políticas públicas son acciones para mejorar la condición humana, resolver inequidades y corregir ambientes, mediante la transformación del entorno y la mejora de la distribución de los recursos y de la riqueza, no siempre encarnan este loable propósito, pues se pueden utilizar, también, como máscara o disfraz para ocultar otras diferentes y oscuras intenciones.

Y es que se puede recurrir a las políticas públicas como cortina de humo para ocultar otros asuntos, como mampara para desviar la atención o pantalla para disfrazar negras intenciones... dentro de este contexto, las políticas públicas se utilizan como acciones simbólicas: para hacer creer que interesa el asunto, que se actúa, o que se va a actuar, o para reforzar desviaciones e inflexiones (no aptas para el contexto), apoyar programas rutinarios (repetición de acciones sin evaluación ni debate) o la no acción que un gobierno asume para que no cambie nada y mantener, así, el status quo, en palabras de Lampedusa y como asevera el gatopardismo: “cambiar algo para que nada cambie”.

Lo anterior, es diferente a decir que toda decisión de política pública produce ganadores y perdedores, pues pensar que es posible

adoptar medidas sin afectar intereses y valores, sin generar resistencias, es una estupidez que no se sostiene. Obviamente, estas evidencias deberían servir como alerta de cautela y no como argumento para la parálisis decisoria.

Por eso, algunos que no apoyan el EPPPAL: Enfoque Propio de Políticas Públicas para América Latina, piensan que la sinceridad es idéntica a la imprudencia y el parloteo a la irresponsabilidad, sobre todo, si se ejerce desde las majestades de los altos cargos del gobierno, donde los áulicos baten con tanta fuerza el incensario, que sus vapores le alteran el juicio y le hipertrofian el ego a algunos ingenuos, incautos e inexpertos dirigentes...

De cómo los “factótum” del proceso, son actores de las Políticas Públicas

Las políticas públicas son “las sucesivas respuestas del Estado (del régimen político o del gobierno de turno) frente a situaciones socialmente problemáticas” (Salazar, 1994).

De acuerdo con esta definición, las respuestas del Estado deben estar siempre orientadas, inevitablemente encaminadas y continuamente dirigidas, a buscar alternativas de solución a esas “Situaciones Socialmente Problemáticas-SSP”. Es decir, con las políticas públicas lo que se intenta es corregir inequidades, paliar aspectos negativos y en últimas, resolver problemas que se presentan en sectores específicos, para que esas “SSP” queden -si no solucionadas- si, al menos, en niveles manejables para las autoridades o gobiernos de turno.

Y es que todas estas acciones encaminadas a buscar, examinar y tratar de encontrar alternativas de solución para esas “SSP”, tienen al Estado –como garante del poder político o representante del bien común y del servicio a la sociedad– y por lo tanto es él, el que tiene la responsabilidad de dar solución a los problemas públicos, que como respuestas, se enmarcan dentro de lo que comúnmente se conoce como políticas públicas.

Es fácil entender entonces, que cuando el Estado da una respuesta inevitablemente “está

tomando posición” frente a esas situaciones problemáticas y, por consiguiente, también toma posición frente a todos aquellos que intervinieren en el proceso. Esa es la forma como -a través de las políticas públicas- el Estado se legitima y a su vez -como instrumento de esas políticas públicas- que alcanza su desarrollo.

Pero a pesar del papel protagónico del Estado, de su liderazgo institucional y de su protagonismo social, ningún “Estado”, “régimen político” o “gobierno de turno” puede actuar sólo. Es necesario la presencia, participación y articulación de otros actores, al menos si se pretende mejorar la efectividad de las políticas públicas.

Es así como las políticas públicas son el resultado de toda “una red de decisiones” tomadas por numerosos y diversos actores: individuos, instituciones, partidos políticos, grupos comunitarios, conjuntos de asociados... etc., en un intrincado proceso de construcción y mediación social entre el Estado y los diferentes actores de la sociedad.

Es por eso, que para mejor entender los procesos de estructuración y posterior análisis de políticas públicas -sobre todo dentro del “EPPPAL: Enfoque Propio de Políticas Públicas desde y para América Latina”, hay que considerar dos distintas clases de actores y que recurriendo al vocablo “factótum” para indicar “el que hace que una cosa se logre”, son:

- A. Los “factótum generales”, que son tres grupos: (1) El gobierno, autoridades elegidas, funcionarios gubernamentales a nivel local, regional, departamental, nacional y estatal; (2) Los líderes privados, industriales, comerciantes y (3) La ciudadanía.
- B. Los “factótum específicos” que son cinco grupos: (1) Los patrocinadores, formuladores de políticas y responsables políticos (2) Directores de programas, gestores y profesionales (3) Destinatarios directos e indirectos (4) Otros que actúan como referentes: profesionales y responsables de políticas similares, científi-

cos sociales y expertos (5) Las instituciones internacionales y transnacionales que interviene en el diseño y/o aplicación de políticas públicas nacionales.

Lo ideal es combinar estos dos “factótum” para diseñar y entender mejor el entramado que soporta toda política pública. Por eso, en una política pública se presenta toda una amplia, diversa y variada gama de actores, lo cual se traduce en un intrincado proceso de debates, interacciones, negociaciones y acuerdos, lo que lleva a que toda política pública sea una “fabricación colectiva”, una “construcción sociopolítica”.

Sin embargo, el resultado final (la política pública como tal) es la síntesis de un “acto de poder” de quienes lo detentan, que materializan y concretan sus intereses sobre los del colectivo. Obviamente, la situación ideal (la democráticamente más aceptada) es que esta construcción parta desde la base, que sea la comunidad misma la que priorice sus necesidades, problemas y deseos en forma democrática y que sean los ciudadanos quienes participan en la creación, formulación e implementación de sus propias soluciones.

De ahí que las iniciativas, actividades y conocimiento científico de algunos actores no gubernamentales pueden incidir e influir al dar soporte técnico, científico y social, aunque eso no constituye -en sí mismo- una política pública. Por ejemplo, las soluciones propuestas por el sector Procuraduría -para reducir la incidencia del secuestro- no se pueden llamar política pública, pero sí son la base para que el gobierno ponga en marcha una “política pública de prevención contra el secuestro”.

Como se observa, estos “factótum” como actores son importantes en todo el proceso integral de políticas públicas, pero no por eso deben engañosamente magnificar su desempeño, tal como el caso del político que no madrugaba a que Dios le ayudara, si no a ver en qué podía colaborarle él a Dios.

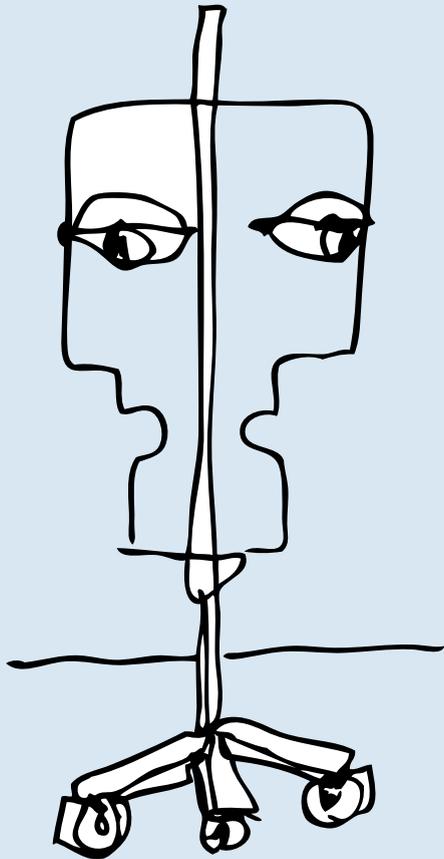
Dos de los innumerables dilemas de la Política Pública: para el EPPAL

El primer dilema es saber si se debe enfocar “el” proceso, o debe enfocarse “en el” proceso. Y es que es posible detectar una orientación hacia “el estudio para el conocimiento del proceso de políticas” y otra orientación sutilmente diferente que privilegia “el estudio para el conocimiento en el proceso de políticas”.

La primera (conocimiento “DEL” Proceso de Políticas Públicas) incluye los esfuerzos que buscan producir descripciones, definiciones y explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado, elabora decisiones relativas a asuntos públicos. Con este objetivo, su propósito último es conocer la lógica que subyace y dirige el proceso decisorio de un gobierno dado, su patrón de decisión y de operación para resolver problemas públicos.

La segunda (Conocimiento “EN EL” Proceso) consiste en la incorporación de teoremas y datos de las ciencias, en el proceso de deliberación y decisión de la política pública, con el propósito de mejorar la racionalidad de la construcción y desarrollo de las opciones. Varias propuestas metodológicas se enmarcan en la orientación del knowledge of de las políticas, como paso previo a cualquier esfuerzo por diseñar, rediseñar o evaluar impactos, resultados o efectos de cualquier intervención pública, es decir, cualquier política pública.

En este sentido, desde el incrementalismo se afirma que antes de diseñar nuevas políticas es necesario conocer las existentes y sobre esa base mejorar las nuevas. Dentro de este marco se ha detectado una gran dificultad de las gestiones públicas locales para determinar con claridad sus políticas (en diseño o en ejecución) y por otro lado, se ha detectado un vacío de aportes científicos, es decir, herramientas metodológicas elaboradas desde la ciencia que le permitan a las gestiones públicas superar esa dificultad que impide la evaluación de políticas, al carecer de herramientas como la planificación.



Dado que uno de los objetivos de la ciencia es colaborar con la modificación de la realidad social, este tipo de estudios permitirá a las gestiones públicas en general y a las locales en particular: (1) determinar su agenda, es decir, la concepción de la realidad de esa gestión, en términos de necesidades sociales a satisfacer, problemas públicos a resolver, causas a remover y proyectos y actividades por hacer; (2) conocer claramente las políticas en diseño y en implementación y aquellas que no lo están (las sobrantes y/o las faltantes), y (3) al estar “ordenada” la gestión, se convierte en que sea un proceso abarcable y manejable, por lo tanto, con mayores posibilidades de ser controlada, evaluada y comunicada.

Determinar esta clase de aspectos, responder esta clase de preguntas, dilucidar esta clase de alternativas, es importante para saber dónde se puede incidir –en forma certera y con

efectividad– en la dirección, la orientación y la concreción de las políticas públicas.

El segundo dilema es dilucidar si la política (*Politics*) influencia las políticas (*Policies*) o viceversa. Y es que las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones tanto del gobierno, como también de la oposición. De ahí que la política (como *politics*) puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas (*policies*) sobre determinados temas, propuestas o demandas de la sociedad o de algún actor en particular, o tratar de influir en ellas.

Adicionalmente –como parte fundamental del quehacer del gobierno– está el hecho de que una de sus obligaciones prioritarias sea el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, para lo cual el ámbito de la *Politics* (como lucha por la conquista del poder) juega un papel importante.

De ahí que la búsqueda recíproca de la política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública. Y es que en torno a políticas públicas se puede: acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos, participar de manera específica.

Tal mejora -obviamente- requiere cambios en el sistema político y en el gobierno. Los partidos, los grupos sociales y las personas requieren interiorizar el análisis de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición. Y la reforma del Estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Primero la función, después el organigrama y sólo hasta que cambie la función se puede entender cuáles entradas (insumos) y salidas (respuestas) tiene un gobierno.

Es importante plantear estos dilemas, pues –tal y como la medicina china– el resultado de la combinación de yerbas es más potente e impactante que el efecto de las mismas de manera individual. **B**