

POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción a la disciplina
para la gestión gubernamental en Cuba



Lisandra Lefont Marin

Juan Carlos Ramírez Sierra

POLÍTICAS PÚBLICAS

**Introducción a la disciplina para la
gestión gubernamental en Cuba**

POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba

Lisandra Lefont Marin
Juan Carlos Ramírez Sierra



Editorial Universitaria

972.91 L494 2020

Lefont Marin, Lisandra

Políticas Públicas: Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba / Lisandra Lefont Marin, Juan Carlos Ramírez Sierra. – La Habana :Editorial Universitaria (Cuba), 2020. – ISBN 978-959-16-4425-1 (PDF). – (132 páginas). – Contiene bibliografía. – 14 por 21 cm.

1. Ramírez Sierra, Juan Carlos; 2. Universidad de Sancti Spíritus José Martí Pérez; 3. Historia de Cuba; 4. Ideologías políticas; 5. Administración Pública

CDD 972.91

Diseño de interior: Dr.C. Raúl G. Torricella Morales, Grupo de Gestión de Contenidos de RedUniv.

Cubierta: Elaborada por los autores.

Edición: Universidad de Sancti Spíritus José Martí Pérez, 2020.

1ra. Edición, 2019. Editorial Universitaria. Calle 23 esquina a F. No 565. El Vedado, La Habana, CP 10400, Cuba. Teléfono (+537) 837 4538. Web: <http://eduniv.reduniv.edu.cu>

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>



A Ringo, porque su ternura inhibe al universo...

“Todos los monos jóvenes son inquisitivos, pero la intensidad de su curiosidad tiende a desvanecerse conforme se hacen adultos. En nosotros -los seres humanos-, la curiosidad infantil se fortalece y se prolonga hasta nuestra madurez. Nunca dejamos de investigar. Nunca estamos satisfechos de saber lo suficiente para continuar. Cada pregunta que respondemos conduce a otra pregunta. Esto se ha vuelto el truco más importante de nuestra especie para sobrevivir.”

Desmond Morris

“No hay faena más complicada y sutil que la de gobierno, ni cosa que requiera más práctica del mundo, sumisión y ciencia.”

José Martí Pérez

Tabla de contenidos

Prólogo.....	9
Origen y particularidades del enfoque de políticas públicas: apuntes en torno al pensamiento fundacional.....	15
Harold Dwight Lasswell, el precursor silencioso.....	23
Crítica epistémica, identidad y políticas públicas.....	31
Enfoques sobre políticas públicas: entre el racionalismo y la pluralidad.....	45
Debates y premisas para la formulación de políticas públicas en América Latina.....	53
La fase del diseño: piedra angular de las estrategias de gobierno.....	67
La participación ciudadana: fundamento de las políticas públicas.....	79
Necesidad y alcance de los expertos en la hechura de políticas públicas.....	91
Las políticas públicas como alternativas para el contexto cubano.....	99
Ventajas y limitaciones para la implementación de políticas públicas en Cuba.....	105
La guerra comercial y financiera impuesta por Estados Unidos a Cuba	107
Dispersión e insuficiencia teórica-cosmovisiva sobre la concepción de desarrollo.....	108
Construcción externa de las agendas públicas municipales.....	109
Debilidad conceptual-metodológica de los tipos de intervención.....	110
Escasa articulación entre gobierno-expertos.....	112
Cuantificación de la participación ciudadana.....	112
Inhabilidad tecnológica.....	113
La disciplina de Políticas Públicas en América Latina. Una actualización para Cuba. Entrevista a Luis F. Aguilar Villanueva	115
Bibliografía.....	135

Prólogo

El discurrir acerca de la teoría y la práctica de las políticas públicas, cobra cada vez más espacio y significación en el mundo contemporáneo, máxime cuando esa reflexión proviene de Cuba; y del pensamiento y la pluma de dos autores jóvenes como son los casos de Lisandra Lefont Marin y Juan Carlos Ramírez Sierra. Los simbolismos a los que se alude poseen marcada importancia, pues la teoría sobre políticas públicas nació y se desarrolló inicialmente en los países desarrollados, e incluso alguno de sus cultores como Ch. Lindblom negó la posibilidad de su aplicación y desarrollo en los países socialistas. Cuba es un país en construcción del socialismo y para nada puede considerarse desarrollado, esencialmente en el ámbito económico, así que la reflexión desde Cuba presenta una novedad para el mundo académico y político.

La segunda significación, relacionada con la juventud de los autores, indica a nuestro entender dos cosas:

1. Existe un potencial notable en nuestros jóvenes egresados de Educación Superior para enfrentar los retos del presente y el futuro, relacionados en este caso con una disciplina específica dentro de las ciencias sociales, pero estoy seguro de que esta afirmación podría generalizarse, aunque no se intentará en este texto que persigue otros objetivos;

2. Hay que otorgar espacio a las nuevas generaciones para que desarrollen creativamente la ciencia y la innovación, pues solo a través de ellas puede preservarse la revolución y desarrollarse nuestro socialismo.

Hay una tercera significación de carácter positivo que resaltar, ambos autores son de provincias, (Santi Spíritus y Santiago de Cuba y formados como másteres en Villa Clara) incluso ambos no son originarios de municipios de cabecera provincial (Fomento y Segundo Frente) y radicados en la actualidad en Fomento. Estos datos indican varias cosas:

1. La ciencia viaja, se internacionaliza y si Ud. está atento a su desarrollo y utiliza las posibilidades de formación que ofrece la Revolución Cubana, puede lograr altas cotas de desempeño, aunque no viva en la capital del país;
2. La dirigencia actual de la Revolución debe desplegar su mirada hacia los empeños que se realizan en provincias, existe si un sistema diseñado para eso, pero hay que estar más atentos, pues por ejemplo respecto a la temática que aborda el libro, (las políticas públicas) los estudios y las publicaciones provenientes de la capital del país son escasos y varios de ellos presentan debilidades epistémicas.

Lo anteriormente dicho conduce a ponderar la propuesta de libro de Lefont y Ramírez como un fenómeno raro, pero alentador en el escenario cubano, lo cual posee implicaciones para Cuba y su plan de desarrollo futuro, para también para Latinoamérica y el Mundo en general. Se comenzará el análisis de dicha afirmación por Cuba para ir de lo particular a lo general, aunque los textos que componen el libro siguen la lógica inversa, pero en nuestro

caso se prefiere ir resaltando la importancia del libro en una relación que vaya de menos a más.

El que Lefont y Ramírez planteen el cierre de su libro con Cuba es comprensible, pues obedece a una lógica de lo histórico, pues a nuestro país la noción de políticas públicas llegó a finales de los noventa, desde el discurso de las agencias internacionales que promueven el desarrollo y orientan los procesos de gobernabilidad; y no se instaló en el discurso político con verdadera fuerza hasta que se planteó el relanzamiento de la construcción socialista alrededor del 2005, tomando como premisa la crítica y autocrítica de Fidel Castro acerca de que “*nadie sabía cómo se construía el socialismo*” y las experiencias recientes en ese momento de nuevos intentos de construcción socialista en el subcontinente latinoamericano y caribeño.

No obstante, el desarrollo de la disciplina sobre políticas públicas en Cuba ha estado solapado, mezclado y enrarecido con los desarrollos de la teoría sobre política social y no abundan los intentos conceptualizadores sobre la política pública, por ello el enfoque que toma como escenario a Cuba es tremendamente aportativo para el desarrollo de nuestra democracia, nuestra institucionalidad, nuestros vínculos internacionales y nuestra credibilidad en el ámbito de la ciencia, especialmente en los referidos a las ciencias sociales. Lefont y Ramírez plantean dos abordajes medulares respecto al caso cubano:

1. Como necesidad impostergable para propiciar el desarrollo local;
2. Elemento fundamental para la ampliación de la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales y, por tanto, como proceso democratizador de la sociedad.

Ello queda plenamente enlazado con la necesidad de avanzar en los procesos de autonomía municipal, en los cuales por más que parezca importante su reflejo en la nueva Carta Magna, queda aún mucho por hacer. Ubicados en el análisis sobre Cuba, podemos comprender mucho mejor la propuesta que hacen estos dos jóvenes investigadores. Una de las claves de la misma queda develada en el apartado que ellos denominan: Necesidad y alcance de los expertos en la hechura de políticas públicas. En el mismo se hace alusión al rol de los expertos en el complejo entramado de la política pública, concibiendo a los mismos no solo como fuente de conocimiento especializado para tal o cual política, sino como contrapeso democrático y articulación entre el Estado y la sociedad civil.

Nuestros jóvenes autores alejados de utopismos estériles, también enfatizan en la participación popular, o participación de los beneficiarios, como aditamento clave a la política pública y contrapeso a los expertos, y políticos que pretendan cometer excesos en su función y por eso realizan un amplio desarrollo del asunto de la participación ciudadana, considerándola elemento imprescindible del proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, lo cual desafortunadamente no es aún parte del consenso teórico entre los cultores de las políticas públicas, pues muchos provienen de las escuelas y teorías sobre política social y estas aún mantienen el sesgo del asistencialismo; y lo que es peor aún, en muchas ocasiones la pretensión del clientelismo político.

El presente libro tiene además como virtud su enfoque histórico introductorio sobre la temática abordada, lo que permite a los lectores no especializados, ir ganando poco a poco conciencia sobre los asuntos abordados y comprenderlos en sus actuales circunstancias. Este abordaje histórico no deja de ser crítico, pues

Lefont y Ramírez van ofreciendo sus puntos de vista sobre las dificultades teórico-conceptuales de la disciplina sobre políticas públicas, en la misma medida en que hacen su historia, lo que permite avizorar al proceso real en su complejidad y no a una construcción epistemológica inerte y como caída del cielo. Por último, los autores tuvieron la “*suerte*” de poder contar con una entrevista inédita realizada en el año 2018 a Luis F. Aguilar Villanueva, uno de los gurús sobre políticas públicas en América Latina, (y en nuestro criterio su mayor divulgador en el Subcontinente) quien hábilmente conducido por las interrogantes de Lisandra Lefont, diserta sobre la actualidad de la disciplina de Políticas Públicas en América Latina.

La colocación de una entrevista inédita en una publicación no es un asunto menor. No adelanto aquí los puntos tratados en la entrevista, pero ella en si misma adquiere importancia de documento histórico para la disciplina de las políticas públicas, particularmente en América latina y ofrece un valor agregado incuestionable al libro. Solo resta entonces, invitar a la lectura; la reflexión y el debate, (que ojalá y sea intenso) sobre los elementos abordados en este pequeño, pero enjundioso libro, muy necesario en el actual contexto cubano y latinoamericano.

Dr. C. Edgardo R. Romero Fernández
Santa Clara, 28 de diciembre de 2019

Origen y particularidades del enfoque de políticas públicas: apuntes en torno al pensamiento fundacional

La teoría política de la cual surge el análisis de políticas públicas fue esbozada a principios de la segunda mitad del siglo XX. Concebida desde su mismo origen como una disciplina específica de las ciencias sociales, el interés que despertó condujo inmediatamente a un crecimiento acelerado. Con el advenimiento de este nuevo campo de estudio, ocurrió un hecho extraordinario en la historia de la modernidad occidental y de las modernidades periféricas: como nunca antes, se produjo una aproximación sistemática, permanente y de amplia retroalimentación entre el ejercicio de gobierno, específicamente en el área de la toma de decisiones y las prácticas de los decisores públicos, y la Ciencia Política orientada hacia su optimización. Luego de siete décadas de estudios aportativos, esta área del conocimiento continúa enriqueciéndose y ganando adeptos por su efectividad y el cúmulo de demandas que las más diversas realidades le imponen. Una breve aproximación al contexto en el que aparece la concepción sobre las políticas públicas puede brindar elementos fundamentales para su comprensión.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la naciones hegemónicas se alistaron para otra guerra, esta vez con alcances verdaderamente globales. El regreso de la paz traía aparejado el anuncio de la continuidad del conflicto por vías no tradicionales. El fin

de la guerra fue el inicio de una carrera vertiginosa de rearme de estrategias, técnicas, concepciones y enfoques. Los recursos de los países vencidos y vencedores fueron destinados en lo fundamental a la recuperación civilizatoria del mundo europeo-occidental y a la instauración de un nuevo orden mundial. Tras el armisticio, *el capitalismo inició —para sorpresa de todos— la edad de oro, sin precedentes y tal vez anómala, de 1947-1973* (Hobsbawm, 1998, p. 18).

El andamiaje que pudo sobrevivir a la conflagración no se desmanteló del todo, ni siquiera en su mayor parte; fue reorientado a las nuevas exigencias, las que demandaban grandes esfuerzos de inteligencia. En este proceso, los Estados Unidos de América, emergieron como el país mejor beneficiado al acabar las hostilidades por tres razones esenciales: en su territorio no hubo enfrentamiento alguno, por tanto, las ciudades que componen la unión no sufrieron el desmantelamiento y la desarticulación del urbanismo que sus homónimas europeas. No tuvo participación activa —de gran peso— en cuanto a la utilización de efectivos (hombres), hecho que no golpeó su densidad poblacional. Al no tomar parte como otras potencias, simplemente sus bajas alcanzaron un número de insignificante costo para la nación. Por último, y más importante, durante toda la guerra este país sirvió como fuente y mercado de armamentos, víveres e información valiosa para todas las partes.

En los Estados Unidos se construyó un ejército de analistas, especialistas e investigadores —recopiladores y procesadores de información— dedicados a las más variadas tareas inmediatas de la guerra. Por las dimensiones y condicionamientos específicos del que sería el más grande y desastroso choque belicista conocido, la variabilidad del tiempo, el uso altamente racionalizado de los recursos humanos y técnicos, las potencialidades físicas y geoes-

paciales aprovechables en cada teatro de operaciones militares ante el advenimiento de nuevos sucesos que cambiarían sustancialmente el correlato de las fuerzas y los resultados ulteriores del conflicto, se conformó el contexto necesario para el desarrollo de los recién creados grupos norteamericanos de búsqueda, exploración, descifrado y construcción de informaciones.

Un conjunto de particularidades fundamentales de máxima importancia se evidencian a la luz de los acontecimientos en relación con estos centros de análisis en formación. Todo el proceso industrial y tecnológico se orientó hacia la guerra, hecho que imprimió marcada velocidad a los cambios, de tal forma que introdujo una nueva dimensión del tiempo relativo contentiva del período de elaboración de insumos y víveres, la mercantilización y socialización de estos, así como del ejercicio regresivo de consumo y agotamiento, bajo el aspecto general de las necesidades del conflicto.

Apareció —desde el desarrollo de la guerra—, en su expresión más acabada, sintética y visible, dada por la circunstancia excepcional, una relación de desproporcionalidad entre las dimensiones de la conflagración en continua expansión y la existencia exigua y limitada de los recursos técnicos y humanos para sostenerla, tanto por su inexistencia, o imposibilidad de restitución inmediata, como por la voracidad y velocidad del proceso en su uso y agotamiento. En la medida en que se ampliaba e intensificaba el conflicto, sus demandas superaban la posibilidad de la industria para garantizar la continuidad a largo plazo. Esto provocó la exigencia de análisis rigurosos sobre la mejor y más eficiente forma de utilizar los recursos, al no ser infinitos ni contar con una amplia disponibilidad, en casos particulares no sustituibles.

El carácter cuantitativo, finito, estanco, no generalizable y espacialmente aislado de cada suceso específico dentro de la guerra, devino otro vórtice teórico fundamental en la operacionalización de las investigaciones. La conflagración se conformó por una cantidad determinada de grandes y pequeños choques definidos en su desenvolvimiento por aspectos geográficos, estratégicos, temporales, humanos y técnicos. Cada hecho incorporaba condiciones particulares, por tanto, exigía de variables distintas en sus análisis, o de manejos diferentes de las ya conocidas. Esta singularidad de los eventos, irrepetibles en tiempo y espacio real, si bien facilitaba la comparación entre los hechos a partir de ciertas variables, determinaba su imposibilidad de universalización en cuanto a modo de expresarse y resultados prevenibles.

El ejercicio propio de los análisis de este tipo condujo a la formación de un conocimiento-información *ad hoc*. Ante la necesidad de articular y contrastar los análisis, se superaba de manera circunstancial con el carácter disciplinario de las ciencias que, hasta entonces, se desplegaban con perceptible autonomía. Al coincidir en un mismo espacio y tiempo, y ante exigencias orientadas hacia un mismo fin, concurrieron no solo sociólogos, historiadores, politólogos, juristas, antropólogos, economistas; sino también, telecomunicadores, matemáticos, físicos, ingenieros civiles, militares y navales, artilleros, marinos, tanquistas e infantes; todos, en función de un ejercicio mancomunado de inteligencia. Se aprecia tanto la compatibilidad de conocimientos o la posibilidad de alcanzar mejores resultados por medio de colaboraciones interdisciplinarias entre investigadores de ciencias sociales y profesionales de ciencias exactas y naturales; como también un vínculo sólido entre las ciencias civiles -para explicar la sociedad en tiempo de paz- y las relacionadas con las artes militares o de tiempos de conflictos armados.

Al concluir la guerra, este ejército lejos de disolverse, fue utilizado como un laboratorio-industria para tareas y operaciones destinadas fundamentalmente a la construcción de geoestrategias e instrumentos de creación y disolución de conflictos sociales en zonas foráneas y nacionales.

Aunque ya existían instituciones públicas con perfil académico que brindaban informaciones útiles para el ejercicio de gobierno en el siglo XIX, no es hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando surge la profesionalización de los laboratorios de ideas o tanques pensantes. Los Think Tanks tienen su origen en las organizaciones que ofrecían consejos de inteligencia militar y estrategias de guerra. De hecho, durante la Segunda Guerra Mundial, se decía Think Tank para hacer referencia a la sala donde se diseñaban y discutían las estrategias de ataque y contraataque de los norteamericanos, una vez que entran en la guerra. (Arraiz, 2013, p.2)

Estos grupos de analistas se enfocaron en el área internacional hacia tres objetivos esenciales. El primero y de mayor envergadura fue el frente del comunismo. Una lucha encarnizada, velada, en su mayor parte, se desata entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Inmersos en el contexto de la Guerra Fría, los centros de inteligencia se encargaron de construir instrumentos y métodos de contención y represión comunistas; además de los fundamentos ideológicos para extinguir aquel fantasma.

El otro propósito se centró en los movimientos de liberación nacional de África, Asia y Latinoamérica, revelados contra el sistema de colonización y neocolonización internacional todavía existente. Desde sus proyecciones, se establecieron pautas y di-

námicas que mitigaban o exacerbaban los movimientos nacionales en proceso de independencia, según fueran los intereses específicos de la nación ante el juego de geoestrategias globales en donde competían otras potencias. En no pocos casos, los movimientos de liberación nacional se asumieron como una consecuencia de la expansión del comunismo, aunque no tuvieran relaciones diplomáticas o de otra naturaleza con el Kremlin. *La descolonización de África* –sostiene posteriormente uno de los intelectuales que ha encabezado los Think-tank en los que se convirtieron muchos de estos grupos- *provocó la mayor multiplicación de gobiernos independientes autoritarios de la historia* (Huntington, 1994, p.32). La descalificación de la alternativa independentista, descolonizadora y de autodeterminación de los pueblos ha continuado siendo una piedra angular de su proyección ideológica.

En la competencia entre las naciones noroccidentales por acceder a territorios y riquezas de los países del sur, todas aquellas que compartieron o se disputaron intereses con los Estados Unidos, devinieron en centros de interés para la clase política y los decisores norteamericanos. Las potencias europeas se convirtieron de este modo, sin importar su filiación o los grados de cercanía y comunidad de intereses, en objetos de análisis por expertos de múltiples agencias norteamericanas de información. El registro y procesamiento de sus movimientos en las arenas internacionales como al interior de sus respectivos territorios devino como espacio de constante indagación y control (Ramonet, 2016). Cada uno de estos frentes se especializó en las áreas correspondientes, por lo que desarrolló así todo el instrumental fraguado en la guerra.

En el mismo engranaje de recopilación, investigación y análisis de informaciones se advirtió la necesidad de que un segmento de

este se dedicara exclusivamente a la realidad nacional. Los conflictos, los levantamientos huelguísticos, los flujos migratorios, la creación de movimientos y partidos políticos han sido debidamente analizados y reducidos sus potenciales subversivos a la mínima expresión. El manejo, tanto de las mayorías como de las minorías y de sus aspiraciones particulares por parte del gobierno -necesitado siempre de la constante legitimación de la Sociedad civil-, justifica la existencia de estos grupos de inteligencia dedicados al acontecer nacional.

En este contexto¹ aparecieron las primeras aproximaciones sobre el análisis y enfoque de políticas públicas. Entre los intelectuales que, estando en universidades, se movilizaron en función de la guerra, y luego volvieron a sus actividades académicas sin desvincularse del todo con el asesoramiento y la producción teórica regular y comprometida para hacer funcionar mejor el sistema, en cuanto a la reproducción de su legitimidad, estabilidad y per-

-
- 1 La concepción clásica de padre fundador u obra fundamental que da origen a una forma específica o perspectiva de análisis en cuanto a corriente filosófica, de pensamiento social o científico, no se da en el origen de la Ciencia Política actual. Esta no aparece a partir de un teórico o una obra particular por mucho que se intente adjudicar a grandes intelectuales como Merriam, Burgess, Lasswell, Sartori o Easton, con sus obras fundamentales en el campo de los análisis sobre política. Las investigaciones en torno al origen y sistematización de esta ciencia carecen en su generalidad de un enfoque histórico y materialista, por tanto, adjudican su origen al proceso de confluencias de conocimientos originados en la sociología, la psicología, la estadística y la economía a mediados del siglo XX. Así, la ciencia se origina —no son pocos los que incurren en este error— por la eventualidad y espontaneidad de múltiples convergencias y tradiciones intelectuales. El origen, la industria social donde nace la Ciencia Política, en cuanto a métodos, metodologías, objetos y técnicas de análisis, como se conoce actualmente, fue la Segunda Guerra Mundial en el contexto norteamericano. Allí se forjaron los modos de hacer, de pensar y teorizar hegemónicos que luego se globalizaron.

manencia, se encuentra Harold D. Lasswell, quien *articula el primer uso formal del concepto ciencias de las políticas* (De León, 1997, p. 1).

Harold Dwight Lasswell, el precursor silencioso

Desde 1922 hasta 1973, Harold D. Lasswell estuvo vinculado directamente con la producción académica y la docencia universitaria en la impartición de Ciencia Política en la Universidad de Chicago; fue investigador y consultor en Washington, así como en el claustro de la Escuela de Derecho en Yale, donde finalizó su carrera (Garson, 1992). Como funcionario de gobierno, encargado de la División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en el período de la guerra, desde la Biblioteca del Congreso, Lasswell llevó las experiencias de sus análisis en el conflicto al tiempo de paz. De este modo, en 1951, apareció como resultado de su creación intelectual el texto que inauguró las investigaciones sobre políticas públicas intitulado: *La orientación hacia las políticas*. Veinte años después, el autor revisita su teoría en: *La concepción emergente de las ciencias de políticas*. Ambos constituyen los textos que aporta Lasswell al estudio de las políticas públicas.

Se sintetizan en su quehacer dos voluntades que venían perfilándose por la complejidad de los cambios producidos en el entramado social en el periodo de preguerra. Por un lado, la articulación de las ciencias sociales en grupos interdisciplinarios, que tuvo en su maestro Charles E. Merriam los primeros esfuerzos institucionales, de manera tal que pudieran alcanzar un conocimiento más asertivo, comprobable, verificable y acabado ante la

unilateralidad de las ciencias específicas. Por el otro, la posibilidad de utilización inmediata de esos conocimientos al ejercicio de gobierno a partir de la finalidad de perfeccionar sus instrumentos y técnicas. Aspiraba a una ciencia unificada al servicio de la política, no ya desde teorías generales enfocadas desde el deber ser o la esfera normativa, sino afincadas en las dinámicas inmediatas de las prácticas políticas decisoras.

Lasswell busca articular, de manera sistemática, ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Formulado en 1951, *el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas* (Aguilar, 1992, p. 39). Un conocimiento articulado de forma orgánica, sólido y tecnológicamente utilizable, que garantizara la eficiencia en las decisiones y la reducción de los costos a partir de un uso racional de los recursos a disposición de las administraciones, constituiría el marco general de su nueva concepción. En palabras del propio profesor e intelectual estadounidense, la orientación hacia las políticas *no hace más que destacar uno de los muchos problemas de las ciencias sociales y utilizar los resultados de las ciencias sociales, psicológicas y naturales, si se relacionan con las necesidades de inteligencia de una política determinada* (Lasswell, 1992, p.82).

El enfoque propuesto, en sus últimas consecuencias, consigue la transformación de los modos tradicionales de hacer la política. La orientación hacia las políticas es irreducible a la incorporación de conocimientos teóricos brindados por las ciencias sociales –y de otras esferas del conocimiento–, al ejercicio del poder y la democracia; exige, en sus última consecuencias no previstas ni siquiera por el Profesor estadounidense, un cambio conductual tanto de ciudadanos como de instituciones políticas y cuer-

pos civiles, orientados simultáneamente a la solución de problemas específicos a partir de la distribución de cuotas de responsabilidades y de poder en su ejecución. A juicio de Harold D. Lasswell *puede utilizarse el término "ciencias de política" (policy sciences) a fin de designar el contenido específico que la "orientación hacia las políticas" alcanza en un momento determinado* (Ibídem., p. 81). En esta acepción, el vocablo política se refiere a curso o programa de acción adoptado por un grupo, administración o gobierno determinado o el conjunto de principios, teorías y conocimientos generales en los que estos se basan y sustentan.

Esta rama del conocimiento, se encargaría del estudio de los modos en los que se configuran y se llevan a la práctica estrategias y acciones específicas de gobiernos locales, desde varios actores, para resolver diversos problemas sociales. Se refiere —argumenta Lasswell— *al conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado* (Ibídem., p. 102). La ciencia de políticas integraría los conocimientos dispersos y sistematizados, teóricos y prácticos sobre el ejercicio inmediato en el que se resuelve la política en cuanto a concertación, diseño, formación, ejecución y evaluación de las decisiones que definen cursos, y los factores que median y determinan sus alcances y efectos posibles.

Consciente de que fundaba un nuevo campo de investigación, utiliza en toda su obra indistintamente los términos de orientación, enfoque, análisis, perspectiva y ciencia de políticas para referirse a lo que, en la actualidad, constituye la disciplina y el proceso de las políticas públicas. En su construcción lógica originaria, el encauzamiento hacia las políticas evidencia una doble

dimensión: una centra su interés en el proceso mismo de la política, el cual busca desarrollar la ciencia de su formación y ejecución, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y psicológicas. La siguiente consiste en las necesidades de inteligencia del proceso, la cual se encarga de mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible para todos los involucrados (Lasswell, 1992). Su voluntad de incorporar la ciencia al mejoramiento de la política emana de toda su teorización a partir de las condiciones de necesidad y posibilidad que harían efectiva este vínculo.

Lasswell destaca tres partes fundamentales como integrantes de las ciencias de política. En primer lugar, sus métodos de investigación. Aunque desarrollados por otras ciencias como la sociología, la psicología, la antropología, la historia, el derecho y la economía, como disciplina debía apropiárselos en cuanto al manejo, finalidad e interacción con nuevas categorías e instrumentos. No obstante, la fragua de análisis que significó la Segunda Guerra Mundial había brindado formas y resultados específicos propios que la nascente disciplina haría suyos. En segundo lugar, los resultados propios de los estudios de las políticas. Por último, y no menos significativo, los descubrimientos de otras disciplinas, como las añadidas con anterioridad, y de otras más distantes como las ciencias básicas, naturales y técnicas que pudieran incorporar nuevos hallazgos, objetos o análisis importantes al estudio y desarrollo del enfoque de políticas.

El objeto de la ciencia de políticas se encuadra -al menos en esta concepción inicial lasswelliana- en los problemas fundamentales del hombre en sociedad. Se pueden utilizar las políticas públicas para buscar soluciones o paliativos al narcotráfico o al tráfico humano existente en América Central; superar el estrés hídrico en Qatar; controlar la elevada densidad poblacional de Cantón;

eliminar el trabajo infantil en Nicaragua; o construir una alternativa viable para garantizar el reemplazo poblacional en Cuba en las próximas décadas. La naturaleza de cada uno de estos problemas y las regiones diversas de los ejemplos mencionados, reflejan el potencial para la utilización de este marco teórico a escala global. No obstante, es preciso señalar que, si bien la gestión gubernamental puede realizarse a través de políticas públicas y ganar en efectividad y transparencia con un manejo adecuado de esta forma de administración, no todos los conflictos o problemas sociales pueden ser atendidos a través de esta alternativa. Más que desplazar a otras formas específicas de cursos de acciones -como las políticas sociales o gubernamentales- las políticas públicas vienen a complementar el ejercicio de gobierno brindando mayor racionalidad en el uso de los recursos disponibles.

Lasswell, asesor, teórico y profesor, expone de forma explícita o implícita seis tesis explicativas que van a particularizar su enfoque y marcar, en cierta medida, el alcance de la nueva disciplina. Es posible que a la luz del desarrollo de la ciencia y el ejercicio de la política actual, algunas de estas síntesis pudieran parecer obvias y presentarse como un lugar común. Sin embargo, al hacer un examen crítico y profundo de nuestras prácticas gubernamentales y científicas cotidianas se develaría el hecho de su necesidad actual y su trascendencia. Las tesis adquieren forma y contenido del siguiente modo:

- I. Las ciencias, más allá de su naturaleza particular y de sus estancos disciplinares, tienen un encargo social. En consecuencia, no existen para sí al margen del contexto que expresa el cúmulo de relaciones sociales que le da origen. No es finalidad de las ciencias engrosar sus contenidos de forma arbitraria y adquirir autonomía de modo tal

que puedan distanciarse y situarse por encima, en no pocos casos en el lugar de juez impositivo, de la realidad social. Si bien detentan una función epistémica y metodológica (Guadarrama, 2018), estas se deben, en lo fundamental, a la necesidad de ordenar y explicar la complejidad, riqueza y contradicciones de la realidad y no a la inversa. Una ciencia que no atiende, que se priva de intervenir en los problemas de la realidad y solo se limita a explicar en términos contemplativos las dificultades, insuficiencias y los conflictos sin comprometerse con la búsqueda o creación de alternativas, se vuelve estéril. Las ciencias se constituyen en útiles imprescindibles para el ejercicio de las políticas. Es imposible la concreción de políticas públicas sin que las ciencias se dispongan a solventar las demandas de información e inteligencia que esta forma de gestión exige de ellas.

- II. Para cumplir con sus respectivos encargos sociales, las ciencias están obligadas a romper y superar sus feudos y tradición disciplinar. En todos los casos, los límites y horizontes epistemológicos que trazan las ciencias para poder analizar porciones de la realidad son artificiales. Las carencias y conflictos sociales son multicausales. Asimismo, las mediaciones que intervienen en su proliferación, exacerbación, permanencia, reducción y desaparición exceden el ámbito particular de un área del conocimiento. No es viable aspirar a que una ciencia, por sí sola, tenga la capacidad para satisfacer la totalidad de las exigencias, no solo de inteligencia, de este modo de administración pública. Pensar y hacer políticas públicas demanda un nuevo modelo de análisis donde converjan y dialoguen en democracia y sin hegemonías previas, dis-

tintas ciencias y disciplinas. Cada política define, en el curso y proceso general de su realización, las áreas del conocimiento que deben servir para dar cumplimiento a los objetivos propuestos. La construcción colectiva de estrategias aumenta el control de las variables que determinan el movimiento natural del objeto analizado, da mayor flexibilidad y capacidad para reorientar la política y, en consecuencia, reduce significativamente los riesgos que puedan obstaculizarla.

- III. La articulación coherente de las disciplinas enfocadas en las demandas sociales optimiza el ejercicio de la toma de decisiones, y se constituyen en ciencias de políticas. Ciencia y política aproximan sus ámbitos hasta hacerse imprescindibles en un diálogo bidireccional. La segunda se conforma en objeto de análisis de la primera, de tal modo que ensancha sus fronteras e inaugura nuevas disciplinas a la luz de las necesidades que le imprime. La primera se transforma en un instrumento ineludible, de máxima importancia, para el ejercicio del gobierno a todos los niveles. Una administración pública que no se alimenta de los instrumentos y resultados de la ciencia para orientar sus cursos de acciones e intervenir en lo social, es un gobierno a ciegas, de corto alcance y susceptible a los cambios fortuitos de la realidad. El uso adecuado de la ciencia para el ejercicio de gobierno aumenta la eficiencia de la administración, optimiza el uso de los recursos, disminuye el costo social de la política y aumenta la legitimidad al sistema. La ciencia ha de ponerse, entonces, al servicio del mejoramiento de la política, que es, en definitiva, el mejoramiento de la sociedad.

- IV. El ejercicio de la política no es exclusivo a los actores que forman parte de la nómina del gobierno. La política se hace entre actores diversos que buscan beneficios distintos acorde a sus intereses y necesidades. No solo participan los posibles vulnerados directos, sino también otros que, en distintos momentos puedan aportar a su ejecución y encontrar garantías y beneficios particulares. Esto exige que el marco de relaciones en el que se hace la política sea esencialmente democrático y participativo.
- V. El Gobierno, actor fundamental en las políticas, tiene la capacidad-necesidad de diversificar, conforme a las especificidades de las demandas, sus formas de gestión pública y de intervención en lo social. Debe actuar como un coordinador-gestor principal que viabilice los procesos y estimule la participación ciudadana en la construcción de alternativas.

Crítica epistémica, identidad y políticas públicas

La búsqueda permanente de asideros teóricos para viabilizar alternativas ante las urgencias que afectan a la comunidad global, traducida en praxis cotidiana que se constituye institucionalmente en el tejido social, deviene marco de referencias mínimas con potencialidades para identificar la gestión académica y la reproducción de la vida de grupos humanos específicos. Para los pueblos en vía de desarrollo, la crítica representa una necesidad primaria y su ejercicio consciente, organizado y sostenido adquiere dimensión de particularidad fundamental que puede llegar a definir su existencia. La crítica epistémica, entendida como la justipreciación rigurosa y reveladora de teorías, enfoques, concepciones, modelos investigativos, tradiciones de pensamiento y perspectivas de análisis, es resultado de la actividad creadora y valorativa en donde se conjugan la capacidad de elección coherente, la voluntad de superar los obstáculos que frenen el libre desarrollo de las aptitudes de la comunidad a la que se pertenezca, y el cultivo cuidadoso y comprometido del pensamiento.

Como función de toda ciencia, esta forma particular de la crítica, contribuye al análisis de los contenidos específicos en áreas del conocimiento y de esquemas de actuaciones delineados por valores y concepciones emergentes en el proceso de enjuiciamiento de otros objetos criticados. El ejercicio de la crítica despoja al fenómeno de sus apariencias y aproxima cada vez más la posibi-

lidad de captar sus regularidades, contradicciones y tendencias, expresadas en el movimiento propio de las manifestaciones que constituyen la realidad. Su alcance es irreducible a la producción de círculos académicos y profesionales del conocimiento. Si bien el ámbito de la ciencia es un espacio idóneo para la gestación de la crítica, este no se encuentra aislado de las relaciones sociales globales que marcan su evolución. Sus resultados por otro lado, competen al continuo proceso de enriquecimiento de todos los seres humanos que constituyen las sociedades actuales y futuras (Guadarrama, 2018).

El proceso de formación de la crítica a nivel individual toca una fibra sensible en la propia condición humana: el modo de concebir el mundo y entenderse a sí mismo como un ser diferenciado con capacidad de realizarse en términos identitarios. Aunque en el imaginario del sujeto no exista una conciencia precisa de los límites en los que se reproduce este proceso sumergido en el metabolismo de su existencia cotidiana, los rudimentos de aquella subsisten y afloran en las prácticas ordinarias, mediante las cuales se constituye su vida en sociedades complejas. La crítica, como la identidad, es un proceso de creación, asunción, discriminación y afirmación constante, de autorreconocimiento permanente a través de los rasgos adquiridos o producidos culturalmente.

El movimiento social en el que emergen presupuestos e ideas básicas definidas en la actividad de la crítica epistémica garantiza la realización de la ciencia como un proceso sociohistórico que puede llegar a abarcar todas las costuras de la sociedad; la retroalimentación constante de las ciencias particulares a partir de los usos y la reconstrucción de sentidos por parte de las experiencias cotidianas; y el engrosamiento, revestido como factualidad identitaria, de otras formas y expresiones de la crítica que se

ven alimentadas por aquella. Si la crítica total constituye uno de los fundamentos esenciales de las revoluciones científico-técnicas, artístico-literarias, filosófico-cosmovisivas y político-sociales, y estas se orientan hacia el encuentro de los pueblos consigo mismos, hacia el reconocimiento de sus facultades y potencialidades inherentes, entonces la crítica deviene en catalizador, en ejercicio consciente que cristaliza y ampara la formación, transformación y permanencia de identidades específicas.

Ahora bien, es preciso acotar -para los lectores menos familiarizados con actividades científicas- que la crítica no es descalificación, anulación, decapitación o simplificación. No es la exaltación de aquellos atributos de signos negativos presentes en fenómenos o procesos que atenten, incluso siéndoles propios, contra su existencia o su buen funcionamiento. El acto de anatemizar, detractar o cuestionar, aludiendo y ponderando estos elementos, solo conlleva la construcción y despliegue de identidades tóxicas y asesinas (Maalouf, 1999), que desarticulan procesos de coexistencia pacífica, la posibilidad de establecer vínculos armoniosos y sostenibles entre grupos humanos diversos y la superación de contradicciones que emerjan en el seno de estos grupos o en pueblos determinados por causas endógenas o exógenas. Las formulaciones en esta dirección se agotan por su esterilidad pues, en la mayoría de los casos, favorecen la deformación del objeto analizado y llegan a consumirse a sí mismas.

El ámbito más sensible y abarcador -donde convergen la crítica como expresión racional de los límites y alcances de las libertades existentes y la identidad en tanto substanciación ontológica de singularidades históricas que definen en lo espiritual y lo material a un pueblo, una clase social u otro grupo humano en particular- reside justamente en la política. Identidad y crítica, entendidas como hechos sociales, forman parte de la política en

condición de expresiones o momentos que se distancian y aproximan, según las circunstancias, en un mismo movimiento totalizador que brindará el marco posible para la realización o inmovilización de los sujetos que conforman las diversas comunidades actuales.

La política da lugar al ejercicio de la crítica a través de sus dos dimensiones fundamentales: la teórica, a partir de su existencia como campo del conocimiento que integra los estudios en torno al poder, las instituciones y el ciudadano en su constitución identitaria diversa como sujeto y fuente de la soberanía; y la práctica, referida a la convergencia y los conflictos que se generen por alcanzar, mediante el poder y las instituciones públicas involucradas, los beneficios a que aspiran los distintos grupos sociales en competencia. La presencia de la crítica en ambas dimensiones demuestra que no hay política sin crítica, y que esta es imprescindible para que aquella pueda desplegarse en todas sus posibilidades.

Tanto la teoría como la práctica de la política se ven ligadas, integradas en una misma y enriquecida praxis, a través de la crítica permanente que representa la concepción e implementación de políticas públicas. Asumidas como una forma de organizar y orientar la gestión gubernamental hacia el bien público, proveniente de las exigencias y complejidades expuestas por la diversificación y acumulación de contradicciones a las que se enfrentan las administraciones actuales (Lefont, 2018), las políticas públicas se muestran como la antítesis de las formas tradicionales de producir y ejecutar el ejercicio de gobierno. La política tradicional funciona -y en esto reside la crítica y superación por parte de las políticas públicas- a través de una homologación tendencial y acelerada con la lógica bancaria.

Los bancos en el capitalismo concentran el poder financiero, trazan estrategias conforme a sus necesidades y al crecimiento neto de sus ganancias. Se encuentran amparados de normas jurídicas vinculantes para el resto de la sociedad. En consecuencia, llegan a utilizar, si es preciso, el aparato represivo contra el pueblo, sin violar los términos legales (Casara, 2018). Brindan un servicio asistencial y definen las formas de pago e intereses a corto, mediano y largo plazo. Por su lado, los ciudadanos se encuentran en circunstancias de relativa sujeción, de servidumbre calculada. El banco decide y el ciudadano acepta como consumidor pasivo urgido de un conglomerado de necesidades, elaboradas e impuestas en la mayoría de los casos por las industrias culturales y la presión social, en un sistema de relaciones obedienciales donde se hipoteca su existencia y la de su descendencia.

El ejercicio de la política opera en esta misma dinámica conductual al replicar, en toda su extensión, el andamiaje de influencias, presiones, usufructos e intercambios de tipo corporativista y mercantil. La política es concebida como actividad y espacio constituyente y especificador de relaciones sociales, procesos, instituciones, sujetos, valores, ideales, procedimientos, *prácticas discrecionales* (Romero, 2018a) y normadas, que se organizan, disponen y proyectan en torno al poder político como mediación fundamental para la resolución de carencias y conflictos públicos. En su expresión bancaria se transforma en un gran mercado que reduce las pautas morales y los derechos inalienables de los ciudadanos a la voluntad e intereses de los contribuyentes. La gestión pública regida por esta lógica se identifica con una tradición asistencialista, resuelta en modelos de intervención autoritarios, verticales, centralizados, estadocéntricos, inflexibles, unidireccionales e hiperburocratizados. Aunque se exprese mediante un ropaje democrático, con leyes e instituciones aparentemen-

te participativas, su reproducción social está minada de cortafuegos técnicos y cosmovisivos que obstaculizan los derroteros del ideal en el que se funda la democracia.

La política bancaria coopta y vacía de contenido la participación ciudadana a todos los niveles (Lefont & Ramírez, 2019). Su despliegue produce un denso tejido institucional encargado de aislar el ejercicio de poder de las prácticas sociales que formalizan al pueblo, bajo el supuesto de la necesidad de especialización técnica y división de funciones que agigantan, ralentizan y entorpecen las administraciones públicas. Diseñada y aplicada de este modo la actividad gubernamental, construye una jerarquía de valores y principios materializados en una red de significados y comportamientos consecuentes, mediante los cuales clausura y sataniza la obligatoriedad de fiscalización pública y de rendición de cuentas efectiva a la comunidad, percibiendo toda participación como intromisión desmedida e impertinente. Investidas las instancias gubernamentales de los poderes desbordantes del Estado e insertadas en la autoconciencia de su autoridad casi irrefrenable, evidencian e imponen límites que amplían su extensión, y socavan los derechos y garantías que perciben como malestares culturales subversivos ante su esquema de ordenación social.

Ahora bien, es necesaria e imprescindible una distinción en torno al Estado y de sus dimensiones, robustecidas en los sistemas políticos actuales. Ciertamente, el Estado se torna bancario al incorporar nuevas funciones y prestaciones que arrasan con la ilusión neoliberal supuesta en un Estado mínimo contraído a funciones policiacas y limitado a la represión de huelgas a modo de guardián nocturno. En el Estado no se reduce o culmina la política, su contenido no agota lo político. Con su existencia persisten las contradicciones sociales y pueden llegar a magnifi-

carse, incluso, en su expresión más irreconciliable. Por esta causa se alude a la política bancaria y no al Estado bancario. Este es una parte de aquella, su centro de gravedad, pero no la totalidad que integra sus más variadas manifestaciones.

La mayor parte de las Ciencias Políticas modernas y contemporáneas subliman el carácter del Estado, o del poder materializado en sociedades no estatales, convirtiéndolo en su objeto fundamental casi exclusivo. Esta tendencia ha llevado a la simplificación de los complejos procesos sociales y a la subestimación de nexos, dinámicas, espacios y actores no estatales. A ello debe agregarse que esta institución es un resultado del desarrollo social y no a la inversa. El Estado es la sociedad organizada, por tanto, aunque la evidencia empírica actual muestre su relativa autonomía y fuerza ante la sociedad, con capacidad para alejarse en alguna medida de esta, depende de los flujos de consensos vertidos institucionalmente en torno a la reproducción de la vida en la sociedad y no a su naturaleza intrínseca.

El Estado no es otra cosa que la legitimidad desprendida del ciudadano hecha institución, orientada en lo formal, es decir, amparada de todos los recursos legales, políticos, económicos, culturales, tecnológicos y espirituales posibles, para regular, por vías violentas y no violentas, en términos simbólicos y materiales, el curso de sus libertades. La política, bancaria o no, contiene su existencia factual y el conjunto de procesos e instituciones que determinan su formación, legitimación y reproducción permanente como un sistema de relaciones sociales específicas, por tanto, diferenciadas. La identidad de la política, en su manifestación neoliberal, se define, además, por la elevación de los controles hacia los ciudadanos; la inmunidad de su razón, que alcanza estatus de constructos absolutos incuestionables y subordina toda moral a sus designios; la justificación irrestricta de la lógica

de mercado como instrumento esencial para la regulación y coordinación social; y la intolerancia hacia la diversidad constituida en el universo social.

El efecto mayor de la política bancaria -aunque este sea tal vez su objetivo fundamental- no se ubica en la contención y limitación del pueblo para acceder a zonas de poder donde se definan las decisiones. Su alcance más terrible radica en que el modo de organizar y regular los procesos sociales se establece desde pautas culturales homogéneas, monolíticas y lineales. Apuntalada por el mercado, el Estado, y la asunción acrítica y desproporcionada de las comunidades, principales reguladores de las sociedades modernas, al decir de Romero (2018b), la política bancaria o neoliberal en su manejo y expansión produce relaciones, valores y ciudadanos homogéneos, desprovistos de otros rasgos identitarios de valor que no sean los asignados de forma violenta por el orden de las cosas. A ello se ajusta la idea discriminatoria y excluyente de minorías que, paradójicamente, representan y conforman la mayoría, en cuanto a sus particularidades raciales, étnicas, religiosas, ideológicas, lingüísticas, etarias, territoriales, de género y de otras naturalezas y orientaciones.

El ciudadano es homogeneizado; se reduce y simplifica, en lo cultural y en lo político, a una condición de consumidor desgarrado, desechable e insatisfecho, solo necesario por ser depositario de un voto contable. Los controles sociales van a limar y amoldar todos los elementos culturales identitarios en los que se particularizan los ciudadanos. Estas especificidades ontológicas son asumidas como ásperas reminiscencias residuales que necesitan ser reducidas a su mínima expresión, o aprovechadas como punto de partida para la obtención de fines, a través de su transformación en valores de cambio, mercancías, cuando no pueden hacerlas desaparecer por completo. La homogeneización cultural

desnaturaliza al ciudadano en su propio ecosistema, lo hace, en cierta medida, ajeno e irreconocible al proyecto de existencia anclado en las posibilidades y horizontes arraigados históricamente en un amplio espectro de alternativas que marcan las opciones de su identidad comunitaria e individual. Este proceso cultural y civilizatorio inhabilita al sujeto de la comunidad como un ser extraño, antropológicamente distante e incapacitado para captar y asumir con organicidad patrones distintos, y en consecuencia adaptarse por completo a entornos culturales diferentes que lo personifican como otredad excluida.

Este modo de homogeneización estandariza al ciudadano, cerceña el orden cosmovisivo de los pueblos y relativiza sus valores haciéndolos susceptibles a la descalificación de su mundo interior y al bombardeo sostenido de hábitos consumistas portadores de concepciones artificiales, que fijan e imponen una pseudocultura —o cultura chatarra— a gran escala. La arquitectura multiforme de la violencia cultural homogeneizadora se enquistaba en todo el tejido social de la política bancaria, y se revela como una existencia foránea, extraña y opresiva hacia el individuo y al conjunto de relaciones donde se realiza.

La coacción sostenida, resultante de los imperativos vinculantes, discrecionales o normados, asume la diferencia como desórdenes civilizatorios esquizoides, de forma tal que produce un rompimiento permanente entre el sistema político-jurídico institucional y la matriz identitaria en la que se presenta el individuo (Serrano, 1993). La imposición totalizadora transforma en subalterno al ciudadano y le provoca una enajenación política crónica de proporciones inconmensurables. A ello se debe los elevadísimos índices de abstencionismo político, de apatía y quietismo ante los conflictos económicos o culturales, la desmovilización social y la pérdida significativa de la confianza en la política y

sus instituciones para prever y gestionar soluciones eficientes y duraderas en el espacio público.

Ante estas circunstancias, hoy universales, las alternativas a poner en práctica deben enfrentarse no solo a las demandas acumuladas de pueblos y grupos humanos determinados, sino también, de forma simultánea, a los vicios y deformaciones devenidos en hábitos comunes en el ejercicio de la política. Enfocadas en esta perspectiva crítica, se presentan las políticas públicas como herramientas estratégicas gubernamentales con capacidad para reorientar el curso de la gestión pública tradicional y para rehabilitar espacios y actores excluidos en el diseño y ejecución de acciones dirigidas a lo público por parte de las administraciones.

Las políticas públicas tienen como objetivos reducir el costo de la política y de las instituciones gubernamentales; aumentar la eficiencia administrativa de la gestión pública; restituir el lugar de la política como instrumento armonizador, que garantice equilibrios sostenidos entre el mercado, el Estado y las comunidades, en contextos donde las relaciones mercantiles o estatilizadas se absoluticen y distorsionen lo público; y aumentar los índices de credibilidad, confiabilidad y, en consecuencia, legitimidad del sistema político. Para conseguir estos fines parten de dos postulados teóricos fundamentales:

- 1 La política representa una actividad que concierne -en su proceso, resultados, las diversas formas de retroalimentación y evaluación- a la totalidad de los ciudadanos que constituyen la comunidad. La política como ejercicio de todos, y no de minorías empoderadas o de burocracias expertas, exige una distribución compensada entre cuotas de poder y cuotas de responsabilidad entre los distintos actores, para enfrentar

los retos que atentan contra la estabilidad y el bienestar de la comunidad en general.

- 2 La identidad a la que se adscriben los sujetos, por la que definen su existencia como grupos diferenciados en el devenir de su propia historia, no constituye obstáculo para el ejercicio de la política, sino referente potencial para hacer de esta y de lo público espacios de encuentro, de diálogo y consenso; afincados en la realidad de sus participantes en vista de la superación de los conflictos, el mejoramiento de las condiciones de vida y la afirmación de las identidades particulares.

Las políticas públicas no son camisas de fuerzas extracomunitarias (Ramírez & Lefont, 2019), elaboradas e impuestas a nivel institucional –desde arriba– al margen de los actores involucrados en la solución de los problemas. Solo existen y se puede hablar de una política pública cuando los beneficiarios primarios potenciales, referidos en grupos vulnerables, en contacto con otros actores, donde se incluyen necesariamente a expertos, en coordinación y bajo la gestión propia de los gobiernos, se impliquen de tal forma en el diseño, implementación y evaluación del curso definido en procesos de concertación, que aporten y se constituyan como sujetos proactivos frente al cumplimiento de los objetivos preconcebidos. Las soluciones y estrategias a seguir deben salir del seno de la comunidad a partir de las particularidades identitarias que contribuyan a su desarrollo pleno. Si como bien afirma Eduardo Romero Cano, una *política pública en cuanto a su rango de acción es una política enfocada en una problemática específica y en un segmento específico de la población* (2018, p.44), toca a este sector la promoción de alternativas resultantes de su propia dinámica social atravesada transversalmente por su constitución identitaria.

Ahora bien, se conoce que no todas las prácticas culturales producidas e identificadas con un pueblo se tornan funcionales o favorecen su desarrollo económico e integral. Incluso, existen pautas culturales resultantes de largos procesos de acumulación, de violentos y radicales virajes históricos, de resistencia o evasión civilizatoria que, bajo el ropaje de especificidades identitarias, frenan el libre desarrollo y la concurrencia de los actores y procesos que se orientan hacia el cambio. La identidad de un pueblo -expresada como conjunto de rasgos adquiridos y producidos en el tiempo y devenida en naturaleza cultural inherente al ser humano- ha de justipreciarse por su capacidad de creación ante las fuerzas naturales y sociales que se presenten aparentemente incontrolables y caóticas, y que le permita humanizar su existencia y el entorno que garantice sentar las bases para este proceso.

Las políticas públicas se avienen también, en este sentido, como procesos racionalizadores y críticos de las particularidades que obstaculizan el desarrollo integral, y como aceleradores de prácticas reconstructivas de las identidades comunitarias. Al ser la identidad un sistema abierto y autorreferencial de cualidades sedimentadas y mutables, en constante transformación, sin perder los elementos distintivos que permanecen por su funcionalidad material y espiritual, el cambio para poder existir y sobrevivir exige de instrumentos sólidos e integrales que permitan movilizarse en su constitución de comunidad política, tecnológica, cultural, económica, y espiritual. Las políticas públicas posibilitan las mudanzas necesarias porque su puesta en marcha demanda de la participación colectiva y comprometida de actores diversos que sostengan, en la confluencia de sus prácticas, valores y proyecciones, la perspectiva de futuro de la comunidad.

Así, se perciben como estrategias realizadas al detalle de las urgencias particulares de determinados grupos humanos. Se trata de la hechura precisa, coordinada y planificada de un sastre —que hace alusión en este símil a la comunidad misma o a la parte de los actores implicados como industria de sastrería— que diseña, mide, corta y empalma las partes, socializa y justiprecia sus resultados conforme a las necesidades y exigencias identitarias-civilizatorias más exactas y permite, en ese movimiento, construir referentes organizacionales y axiológicos que posibiliten orientarse hacia otros problemas y dificultades del mismo modo. Incorporadas por la vía gubernamental, las políticas públicas pueden llegar a ser absorbidas por el metabolismo social y definirse como un elemento particular -a través de las formas en las que sean implementadas y reinventadas- que identifique las acciones y estrategias de las que disponen los pueblos para gestionar sus demandas.

Enfoques sobre políticas públicas: entre el racionalismo y la pluralidad

Aunque en los estudios sobre políticas públicas se identifican una variedad considerable de enfoques que se utilizan en dependencia de los objetivos, los campos de acción y los alcances macro y micro previstos, es perceptible la primacía de dos grandes posturas: la elección racional y el pluralismo. Ambas posiciones se convirtieron en centros gravitacionales de un importante cúmulo de disertaciones sobre la administración pública y se establecieron como punto de partida para estudios mixtos que incorporarían a sus análisis elementos de cada una.

(...) el modelo pluralista, por un lado, y el modelo del individuo racionalizador y maximizador de opciones, importado del campo de la economía neoclásica, por otro, fueron los dos grandes pilares teóricos–metodológicos, y también valorativos, de la mayoría de los trabajos de los analistas de políticas estadounidenses, sin que, por supuesto, la respectiva matriz teórica se pusiera de manifiesto en todos los casos. Formalmente no hubo teoría política alguna detrás de las policy sciences, vistas sobre todo como ciencia de la acción, pero en los hechos, pluralismo y public choice, cada uno con sus diferentes matices, desempeñaron ese papel (Canto, 2000, p.238)

El enfoque racional surge a partir de la reabsorción de los estudios sobre políticas de un imperativo que vertebra la praxis del sistema del capital: la búsqueda de la racionalidad económica. Tal interés -presente en la esencia primigenia de la economía política clásica- se extrapola, en este enfoque, al ámbito de la administración pública con el objetivo de crear mecanismos que permitan la satisfacción de demandas, a la vez que faciliten la optimización de recursos. Para esto fue indispensable el manejo de conocimientos alcanzados en el contexto de las ciencias económicas aplicados al campo de la acción política.

En su obra primera, ya Lasswell llamaba la atención sobre la posibilidad de prestaciones científicas entre academias de ciencias sociales y políticas, con énfasis, sobre todo, en las aportaciones provenientes del campo de la economía al afirmar:

Muchas de las contribuciones más valiosas a la teoría general de la elección (incluyendo las "decisiones", en el sentido de elecciones permitidas) han sido elaboradas por personas que no son politólogos, en el sentido de la actual división académica del trabajo (Lasswell, 1992, p.88).

En décadas posteriores, no fueron pocos los economistas que lograron resultados significativos para las ciencias de la política al superar las barreras de los estudios de mercado y llevar sus análisis al plano de la vida social. Gunnar Myrdal, Premio Nobel de Economía para 1974, escribió *El elemento político en el desarrollo de la teoría económica* (1952), estableciendo la interdependencia entre los fenómenos económicos, sociales e institucionales. George Stigler, también Premio Nobel de Economía en 1982, con su obra *El ciudadano y el Estado* (1975), argumentó el papel que juega la regulación pública al interior del sistema

económico. En este mismo año, Leonid Vitálievich Kantoróvich ganó el mismo premio gracias a la elaboración de una serie de teorías sobre la asignación óptima de recursos escasos, cuya finalidad era obtener el máximo rendimiento de la planificación. James Tobin estableció por su parte un modelo para evitar las recesiones económicas a partir de la intervención gubernamental en la economía, con el fin de estabilizar la producción total, por lo que también fue galardonado con el mismo Nobel en 1981. Y Gary Becker escribió, en 1976, *“The economic approach to human behavior”*, un análisis microeconómico de comportamientos humanos fuera del mercado.

Todos estos aportes fueron condensados en el núcleo epistemológico del enfoque racional para las políticas públicas: la Teoría de la Elección Pública (*Public Choice Theory*), elaborada por James Buchanan, que le merecería el Premio Nobel de Economía en 1986. Doctorado en la Universidad de Chicago, sus estudios desplazaron el mercado a un papel secundario; al abrirse a una novedosa concepción liberal para el diagnóstico de los problemas en la praxis económica gubernamental, aplicando los instrumentos y renovando la visión económica tradicional. La Teoría de la Elección Pública surgió en el marco del pensamiento conductista (Peñas, 2010). Entiende que las políticas deben tener como criterio de decisión la racionalidad económica y la posibilidad de maximizar los beneficios netos. Los estudios que caracterizan este enfoque se dividen, hacia su interior, en dos ramas o bloques fundamentales:

- 1 Los que estudian la conducta de los oferentes de bienes públicos, entiéndase burócratas que integran el cuerpo de la administración pública.
- 2 Los que abordan la demanda social de dichos bienes.

Por un lado, establece que, a los funcionarios encargados de la aplicación de las políticas, no es posible atribuirles imparcialidad en lo que se refiere al manejo del presupuesto público. Sus intereses y ganancias individuales serán prioridad; mientras que el bienestar social ocupará, inevitablemente, un segundo plano. Por el otro, propone como método conveniente, para regular tal parcialización, la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones, lo que implicaría oposición y control por parte de la Sociedad civil hacia un Estado que intenta constantemente ser ilimitado.

(...) las decisiones políticas no le cuestan al Estado como tal, sino a todos los que se encuentran bajo el dominio de dicho Estado. El costo de la toma de decisión se convierte entonces en un factor que influye en la eficiencia y los efectos de la decisión política. Como resultado de la constatación referida, y dado que los Estados administran bienes y fondos, los cuales por definición son públicos, el pueblo debería tener la posibilidad de recurrir a mecanismos previstos por la ley y de obligatorio cumplimiento, que le permitan controlar e intervenir en las decisiones de los actores públicos. (Oszlak, 1980, p.11)

El enfoque racional ha sido —como se viene planteando— uno de los más prolíferos en los estudios de políticas públicas desde su surgimiento, debido a que logró, al menos con las ciencias económicas, la interdisciplinariedad que proponía Lasswell. Su despliegue modificó la concepción tradicional existente en torno a los procesos democráticos de decisión.

Sin embargo, se le atribuye como deficiencia el tener como móvil fundamental para la conducta humana la inquebrantable búsqueda a ultranza de la racionalidad, como proponía la lógica in-

trínseca del *Homo oeconomicus*. Se obviaba así, que el comportamiento individual está mediado por múltiples influencias que superan el estrecho y rígido esquema de la racionalidad de mercado. *El enfoque racional, fue fuertemente atacado en los cuarenta y cincuenta por académicos destacados como Simon y Lindblom, quienes preferían un enfoque que pudiera ser denominado de racionalidad limitada* (Klijn, 1998,p.14).

En respuesta a la pobreza teórica y práctica resultante de la absolutización de la racionalidad económica, que no logra explicar ni aprehender la complejidad humana en todas sus dimensiones, una vez confirmadas sus limitantes intrínsecas, surgió el enfoque pluralista. Con este último, se ampliaron las variables para la comprensión de las pautas decisionales de los sujetos. Al incluir como principio determinante la intervención de individuos particulares con identidades y competencias divergentes en la toma de decisiones, se llega a diluir o desplazar considerablemente el móvil de la racionalidad económica.

Uno de los fundamentos cardinales, que guía el modelo pluralista, es el rechazo a la posibilidad de elaboración de políticas pretendidas como neutrales y objetivas. El enfoque emergente reconoce el carácter multifactorial del proceso de toma de decisiones, debido a la diversidad de los sujetos que conforman la realidad, en cuanto a estratos sociales, sectores laborales, intereses, referentes identitarios, creencias, metas y proyectos de vida. Estos elementos determinan los cursos de acción seguidos por las políticas públicas, al jerarquizar el componente axiológico frente a la racionalidad económica dominante. *Para esta corriente los valores en el proceso de elaboración de políticas públicas es una cuestión central, por lo que buscar evaluaciones científicas y valorativamente neutras de las políticas públicas es un intento*

desorientado por evadir cuestiones más fundamentales de los valores sociales (Olavarria, 2011, p. 15).

El enfoque pluralista alcanza un importante grado de madurez en sus análisis al dejar a un lado el plano descriptivo y sumergirse en un examen complejo de los procedimientos para la formación de las políticas. Desde esta perspectiva, se expone la existencia de conflictos al interior de los procesos de toma de decisiones, dados por el establecimiento de élites de poder que subyugan a los otros grupos a sus propios intereses. El pluralismo asume como improcedente la racionalidad absoluta debido a que los valores de quienes intervienen en el proceso no quedan excluidos en ninguna fase de la implementación de políticas públicas. Se centra en la importancia de los valores, intereses y opiniones de la pluralidad de actores que definen cursos de acciones específicos.

En la medida en que la evaluación pluralista legitima la diversidad de intereses presentes, reconoce la multiplicidad de perspectivas de los implicados, al promover la participación activa de los diversos actores que tienen relación con un programa definido. Robert Dahl (1991), como padre del pluralismo, visualiza *la sociedad no dividida en clases, sino en grupos con intereses diversos que compiten entre sí* (el “mercado político” schumpeteriano), *entendiendo que la “poliarquía” permite un juego en el que uno gana y otro pierde, y las políticas públicas que emerjan van a estar condicionadas por el modo en que se dé ese juego de competencia* (Mendíaz, 2004, p3).

Derivado de estas conclusiones se encuentra su tesis más significativa: las políticas públicas no son modelos extrapolables puesto que en cada proceso los sujetos están condicionados por estilos de vida, formas de organización, distribución de roles y mo-

tivaciones diferentes. Teniendo en cuenta esta heterogeneidad, a un mismo diseño pueden sobrevenirle resultados completamente diferentes en cada una de las etapas. De esta forma, las políticas públicas no deben entenderse como procesos globales y replicables, sino particulares, donde cada uno que enfrenta contingencias exclusivas que moldean desde su diseño hasta el resultado final. Por lo tanto, para su estudio se requiere la utilización de instrumentos epistémicos que faciliten el análisis de casos y los estudios comparativos (Cernotto, 1998).

Su carácter cualitativo, metodología y cuestionamiento a la falsa neutralidad –que, se supone, prima o debe primar- en la toma de decisiones, ponen en cuestionamiento abierto el núcleo teórico del discurso económico dominante en el enfoque racional, y rebate la lógica anterior, basada en un objetivismo carente de valores que busca la maximización permanente del propio interés económico. En su discurso se erige un *locus* axiológico desde el cual se enfrenta el soporte conceptual del discurso económico ortodoxo. El encuentro de sujetos diferenciados en sus valores y prácticas obliga a tener en cuenta otras objetividades irreductibles al actuar y pensar a la usanza del *Homo oeconomicus* decisionónico.

Debates y premisas para la formulación de políticas públicas en América Latina

El ejercicio de pensar y hacer políticas, cualesquiera que sean las perspectivas de análisis y sus consecuentes prácticas, supone una finalidad superior: mejorar las condiciones y modos específicos de vivir del ser humano. Los esfuerzos que contribuyan a tales resultados, siempre que no impliquen sacrificar la condición humana -de mayorías o minorías- o la ecología que garantiza su existencia, se justifican por sí mismos. En este contexto, el enfoque de políticas públicas advierte un marco de potencialidades en la solución de problemas sociales y superación de conflictos políticos que revitalizan la gestión pública.

Las formas en la que se construye este conocimiento científico para el uso de la política se encuentran estrechamente ligadas a las realidades de donde emergen. Asumir el modelo de políticas exige de un análisis crítico riguroso, en tanto necesidades y posibilidades de circunstancias específicas. Cada aspecto de su elaboración o implementación demanda ser revisado a profundidad, pues lejos de servir como instrumento en la erradicación de males civilizatorios, su asunción acrítica y desprejuiciada podría incorporar nuevas problemáticas o hacer retroceder el contexto general a circunstancias ya superadas.

Las soluciones o estrategias que se importan y replican, ante problemas de diversa índole, generan y condensan más conflictos de múltiples naturalezas que alternativas viables. Las políticas son intransferibles. Presumiblemente, desde que existe la supremacía de una región sobre otra, desde que existe el colonialismo, se han transferido políticas, en tanto, cursos de acciones y ordenanzas vinculantes, que han surgido para la profundización, permanencia y estabilidad del proceso de colonización. Estas, bajo el aspecto de directivas del monarca o del Estado, ven la luz en las metrópolis y adquieren materialización en las regiones de ultramar bajo su dominio. El aparato estatal en las colonias acataba fielmente las determinaciones de extramuros; no era una exigencia crear.

Esta práctica llega hasta la actualidad atemperada a las presentes circunstancias, donde instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), por citar solo dos ejemplos, se encargan de universalizar cursos políticos y económicos de acciones estratégicas. La políticas neoliberales podrían servir como expresión de estos cursos, con las cuales se identifica el globo terráqueo en las últimas cinco décadas. Ahora bien, esta disposición o transferencia, tanto en los propios albores de las sociedades estatales como en el período contemporáneo, lleva incorporada una finalidad expresa: reproducir un orden de cosas esclavizante, de control y expoliación.

En el nuevo milenio, las mismas regiones que pretenden erigirse como soberanas económica y políticamente, están obligadas a reformular aquellas políticas, a rehacerlas considerándose centro de interés de máxima focalización. La condición para superar el estado de cosas que precisa sus múltiples empobrecimientos se encuentra en la capacidad para reinterpretar y crear, para imaginar políticas eficientes y viables. Su transferencia apunta al

mantenimiento y agudización de sus carencias y conflictos. Todo esfuerzo orientado hacia la importación –replicación de modo general- de políticas se condena de manera inevitable al fracaso o, cuando menos, a la reproducción de los factores que determinan la permanencia de los problemas.

Para las políticas, y la política, se pueden –y deben- estudiar diversos modelos, estrategias y soluciones dadas en circunstancias diferentes. Extraer de estas, más que logros, la lógica en la que fueron configuradas y diseñadas; advertir los grados de empirismo y racionalidad en correspondencia a la dimensión de los problemas y conflictos. Es imprescindible destacar la capacidad de imaginación y creación. En política la necesidad de cultivar la imaginación y la posibilidad de inventar y reinventar el universo es de primer orden.

Actores, realidades, imaginarios colectivos, tradiciones históricas y pautas culturales-conductuales difieren en su esencia en regiones que, incluso, llegan a compartir espacios geográficos. El margen o espectro de no factibilidad de políticas replicadas aumenta cuando la distancia cultural entre los contextos se acrecienta, o cuando se alejan en el tiempo. En ambos casos, emerge un conjunto de fenómenos que distorsionan el sentido de las ideas y prácticas, obligándolas a cambiar en lo fundamental. No existe una comunidad idéntica a otra. Los problemas sociales, económicos, políticos, educacionales, culturales, religiosos, tecnológicos etc., constituyen el resultado de múltiples determinaciones, contradicciones y conflictos resultantes del proceso de realización en el devenir histórico de cada comunidad específica.

No hay problemas idénticos ni, por tanto, soluciones idénticas. Aunque existen problemas universales como la pobreza, la vio-

lencia, la guerra, el analfabetismo, el desempleo, la desertificación, la superpoblación, la corrupción política administrativa, entre otros, los modos específicos en los que aparecen y se hacen endémicos de regiones particulares difieren de otras. La dimensión en la que se expresan la pobreza extrema o el desempleo en países como Nicaragua, Estados Unidos o Cuba, son divergentes cuantitativa y cualitativamente. Los recursos, las voluntades políticas, las formas de organización y la capacitación de agentes -elementos esenciales en la resolución de problemas sociales- con que cuenta cada uno de estos países constituyen aspectos que les son propios. En consecuencia, su gradual o completa erradicación tendrá ineluctables cursos diferentes; sin que esto suponga, solo por el hecho de la diferencia, que una estrategia sea superior o más eficiente que otra. *Todo conjunto viviente soluciona sus propias necesidades para subsistir como conjunto* (James, 2012, p. 26).

Además, debe añadirse que, en su evolución, las comunidades y pueblos encuentran modos y satisfactores diferentes para resolver sus necesidades. Los recursos, medios y tecnologías que disponen a su alcance varían, cambian su disponibilidad y accesibilidad, de manera que las estrategias o políticas se encuentran obligadas, también, a variar. Esto indica que las políticas, y la política, no se hacen o prescriben de una vez y por todas. Las políticas tienen, o deben tener, una vida útil finita y corta en el tiempo. No son, por lo general, extensibles en el tiempo, pues cuando las condiciones que las generaron son transformadas, o aparecen nuevos factores que hacen más complejo o simple su resolución, estas cesan o se transforman conforme a las nuevas exigencias.

Al cambiar su forma originaria, las políticas mueren en cuanto a continuidad del modo en el que venían manifestándose. Asumi-

das como posibles cursos de acciones por parte de los gobiernos, siempre deben extinguirse para dar paso a otras más eficientes y atemperadas. No significa esto que las nuevas estrategias, acciones gubernamentales o gestiones públicas estén obligadas a desecher todo lo que se ha hecho hasta entonces. Cuando se pretende desestimar todo lo precedente, lo que se ha realizado u omitido en torno a una dirección específica en tanto estrategia política para brindar soluciones a problemas particulares, movido por diferencias políticas, ideológicas, religiosas, culturales o de cualquier otra naturaleza en las que no se excluyen las diferencias personales, inevitablemente se retrocede.

En la mayor parte de la historia política de la América nuestra, las transiciones de poder de gobiernos de izquierda con amplias bases populares, a gobiernos guiados por intereses elitistas, representantes de minorías nacionales y globales, se han identificado con la desarticulación de los logros alcanzados por los primeros. Este síndrome social y político de siempre empezar, de un eterno retorno que obliga a los pueblos a volver a una pobreza que se hace cada vez más profunda, degenerativa y estructural, constituye una de las causas más notables de la desigualdad y el deterioro en la región. En apenas seis meses, luego de alcanzar el poder en 1990, la Unión Nacional Opositora, encabezada por Violeta Barrios de Chamorro, arrasó con los logros sociales y económicos de once años de revolución sandinista en Nicaragua, por solo citar un ejemplo.

Las políticas nunca empiezan o parten de una milla cero. La realidad siempre conserva tradiciones, yacimientos vivos de resistencias culturales marcados por dinámicas bajo el aspecto de registros, imaginarios, memorias y conductas colectivas que resisten a las transformaciones radicales que pretenden borrar lo que hasta entonces se venía construyendo en función de su bienestar.

Detenerse o adherirse a políticas específicas, fijándolas en el tiempo, por muy buenas y eficaces que puedan resultar, ignorando la evolución de los hechos, cambios en la correlación de fuerzas, el surgimiento de nuevos actores o transformaciones substantivas a nivel internacional que determinen vertiginosas transformaciones en las que el orden nacional se vea afectado, resulta altamente perjudicial. Cambiar o desestimar políticas no constituye un síntoma o se vincula con inestabilidad política.

Cuando han perdido su necesidad histórica, las políticas se remueven para construir otras que exige la realidad. La inestabilidad política se encuentra ligada a la reducción, violación, deformación o anulación de las instituciones públicas. Los sistemas políticos se encuentran en condiciones de inestabilidad cuando irrespetan las instituciones que constituyen la base del sistema, o cuando estas sufren un agigantamiento crónico y se apropian del poder por lo que dejan de ser viaductos de este, situando al pueblo en una sensible indefensión. Esta actitud no solo es perniciosa para las políticas, incluso cuando estas hayan dado excelentes resultados. La peor de las consecuencias correrá en nombre de la política, de sus instituciones y de toda la actividad pública que de ella se desprenda.

Al mantenerse con las mismas estrategias, aun cuando por múltiples causas dejen gradualmente de propiciar los mismos resultados, las grandes mayorías cuestionan el todo de lo que se constituye como político. Se llega a descalificar tanto las partes que han devenido ineficientes en la gestión pública, como aquellas que representan las esferas más orgánicas y saludables.² Las for-

2 Ocurre en América Latina con los movimientos sociales que descalifican las instituciones y modos tradicionales de hacer la política, a los que reconocen como estructuras que propician y estimulan la corrupción política administrativa.

mas de rechazo, subversión y negación en general suelen ser diversas: desde manifestaciones expresadas en huelgas, concentraciones y marchas en el ámbito de la lucha económica y política que pueden o no ser violentas, la ejecución del voto de castigo, sabotajes económicos, desobediencia civil y atentados de alta agresividad en los espacios públicos, hasta los elevadísimos niveles de abstencionismo político presentes en la totalidad del globo terráqueo, alarmantes de por sí y en estado de crecimiento.

Las políticas, tanto en su hechura como en sus concepciones teóricas, resultan del desarrollo -en sus múltiples expresiones- del conjunto social. Se ciñen en lo fundamental a la capacidad de este para volverse hacia sí mismo, a partir de la posibilidad de liberar al máximo sus fuerzas creadoras en función de la solución a sus problemas. Las políticas públicas no constituyen el ejercicio arbitrario que expresa la voluntad exclusiva de las clases dominantes. Como nunca antes, los sectores sociales pobres y desplazados, interfieren e influyen en la concepción y construcción de políticas y de la política en general. No es posible hacer políticas públicas sin la intervención profunda de los actores vulnerables, necesarios co-beneficiarios simultáneos.

Esta incorporación al ejercicio del poder es un hecho todavía limitado, pues los sistemas políticos están dispuestos de modo tal que privilegian la concentración de los poderes fundamentales en grupos políticos particulares que cuentan con los instrumentos culturales, políticos, jurídicos, económicos y tecnológicos para conservarlos. El sistema político actual se dispone de tal modo que no es posible realizar una transformación profunda y sostenible en algunas de sus partes si no se modifica substancialmente la totalidad que lo conforma. No obstante, la necesidad creciente de incorporación de sectores mayoritarios -que puedan

influir en espacios donde se gestan las decisiones- condiciona la existencia y visibilidad de nuevos sujetos y actores políticos que diversifican los intereses y las posibles alternativas a construir. Así, en su evolución, los procesos democráticos se van desgajando de reminiscencias de siglos no democráticos, identificados con diversas formas de absolutismos y autocracias transferidas al tejido de los modernos sistemas políticos.

Tanto el desarrollo y transformación de las condiciones humanas, que de acuerdo con las circunstancias y determinaciones, son en esencia, alterables, mudables; como la presencia de una multiplicidad de actores que enriquecen el concierto y la propia lucha por alcanzar consensos hegemónicos, demuestran que no existen políticas insuperables. Resulta una tradición de fuerzas revolucionarias y reaccionarias considerar que sus propuestas y estrategias de gobierno representan lo mejor de lo que se podría establecer en tales circunstancias. Numerosas izquierdas y derechas políticas se identifican como una especie de elegidos en nombre de la voluntad popular, productores y portadores de verdades absolutas. En este camino, todo lo que se distancie o difiera de su discurso o gestión es considerado como la oposición —o traición—, como el contrario absoluto, el cual es preciso descalificar, anular sin dejar la menor opción.

La lógica hegemónica del poder occidental históricamente constituido se define desde la transposición del yo al tejido institucional, en tanto parte del todo, como centro del universo, en un devenir en el que su existencia, movimiento y desarrollo implica la inmovilidad, el retroceso y la desaparición gradual del otro o, por lo menos, la desfiguración de los caracteres que fijan su identidad. Traducido en la anulación del otro, la oposición implica, en la práctica política latinoamericana, su descalificación definitiva. Con mucha frecuencia los políticos ignoran u olvidan

que las antítesis solo tienen un valor relativo, que lo que hoy reputamos como verdadero encierra también un lado falso, ahora oculto, pero que saldrá a la luz más tarde, del mismo modo que lo que ahora reconocemos como falso guarda su lado verdadero (Engels, 2015, p. 144).

Este patrón político, reconocible en toda la historia latinoamericana, en gran medida excluyente de por sí, contribuye al hecho de situar los cursos de acciones de los respectivos gobiernos, no importa cuál sea su orientación ideológica y política, como los únicos, verdaderos y fieles exponentes de la mejor expresión del pueblo y de gobierno alguno. Tal principio de falsa certidumbre supone que la política trazada se convierte, sobre todo por el fin que persigue, en un proceso inmejorable, en lo fundamental desde fuera. Se reduce el todo social a los intereses y representaciones de la parte que detenta el poder y se censura los intentos por transformar el orden de cosas al margen de sus propuestas. Contrario a esto, la propia realidad demuestra que la política, hecha o no por políticas públicas, es siempre mejorable. Como toda proyección política se encuentra sujeta a un conjunto de procesos que la determinan constantemente, al variar las condiciones, estas pueden optimarse de forma regular, sin que se afecten los elementos estables de la política, incluso, en una dirección diferente a la que le dio origen.

Las políticas públicas no son exclusivas de sistemas políticos, formaciones económicas sociales o de regímenes e ideologías políticas particulares. Es un hecho común que determinadas prácticas formales sobre todo, cuando se trata de relaciones en torno al gobierno, se encuentren sostenidas por ciertas pautas ideológicas-cosmovisivas que, a la vez, identifiquen un modo particular de concebir, edificar y desplegar un sistema institucional. Los modos de hacer, imaginar y normar el gobierno -y las

instituciones que le sirven de base- lo particularizan en el concierto actual de la amplia y diversa gama de gobiernos. Se ha llegado a suponer que las estrategias originadas en el seno de un sistema político, constituyen herramientas específicas y exclusivas que lo particularizan. En consecuencia, al surgir las políticas públicas en una circunstancia propiamente capitalista y ser utilizadas tanto por administraciones proteccionistas como librecambistas, según sea el contexto internacional, se han asumido como instrumentos gubernamentales inherentes al sistema.

Este error, que falsea la verdadera naturaleza de las políticas públicas -pues constituyen dinámicas de gobierno para resolver conflictos y carencias mediante una participación multiactoral - es equivalente al que sostiene la falacia resuelta en la presumible contradicción *a priori* entre las políticas públicas y las economías centralizadas organizadas por planes. Si bien representan un desafío para las sociedades que, de forma tradicional despliegan la ejecución de sus presupuestos por planes, en tanto su centro de gravedad reside en lo inmediato, lejos de afectar la perspectiva de totalidad y de largo alcance concebida por la lógica del plan, la potencian, pues se convierten en procesos que dinamizan, a través de lo público, la autogestión y el empoderamiento local que se alcanza distribuyendo cuotas de poder y de responsabilidad ante las necesidades que frecuentan comunidades específicas.

En el contexto de las autonomías administrativas de municipios, provincias y Estados, las políticas públicas resultan una vía eficaz para cumplir con los planes trazados y con demandas distintas que surjan de manera imprevista, u otras existentes no jerarquizadas por la planificación, al brindarle a la gestión pública mayor alcance, capacidad de reacción y de flexibilidad en sus operaciones. Esta forma de gestión administrativa es por lo ge-

neral focalizada, particularista, sectorial, territorial, local, de corto y mediano alcance

Una de las potencialidades fundamentales de las políticas públicas, que trasciende el esquema de distribución de la riqueza socialmente producida y los nexos formales entre las instituciones y la ciudadanía, es que exigen, en su elaboración, la participación real de actores diversos, beneficiarios directos y secundarios a corto, mediano y largo alcance. La política no la hace el gobierno, es un resultado de la convergencia actoral, de los consensos logrados y reconfigurados en todo el proceso de su realización. Ante la diversidad identitaria de los actores que conforman todo el hemisferio nuestroamericano³, es preciso dejar por sentado que no existe sujeto o actor social exclusivo en la ejecución de las políticas. Pues ninguno detenta, por su naturaleza intrínseca, ventaja o mayor capacidad para intervenir en las acciones gubernamentales.

Las alternativas no surgen, en el marco de las políticas públicas, desde arriba o desde afuera del grupo y del espacio que presenta el conflicto. Cada individuo posee, como ente político por excelencia adherido a una comunidad- las potencialidades para vincularse con otros diferentes en función de lograr los objetivos que se trace la política. Es, justamente en el proceso mediante el cual los sectores afectados se instituyen como gestores de cambio ante sus demandas, donde tiene lugar la ejecución de las políticas. Con la muerte necesaria del sujeto en singular, promulgada y defendida por los ideólogos postmodernos sepultureros de la historia a fines del siglo XX, resurge el ser humano en la pluralidad inherente a su propia condición humana.

3 Se hace referencia a la perspectiva martiana que aspiraba a la unidad de la América oprimida, entendiéndola como una porción que compartía una matriz cultural común del Río Bravo a la Patagonia.

Estas premisas, -expuestas en forma de síntesis, en tanto las políticas presentan una vida útil limitada, son intransferibles, susceptibles a constante mejoramiento, demandan de múltiple participación, no se reducen a sistemas políticos o ideologías específicas, y no excluyen a ningún sujeto- constituyen, en sí, principios rectores básicos imprescindibles para la ejecución de políticas en América Latina. Podrían parecer, en su precisión teórica, muy obvias ante el examen de especialistas, catedráticos y científicos sociales en general. Sin embargo, en el curso de las elaboraciones -desde sus respectivas prácticas-, políticos, funcionarios públicos, empresarios, beneficiarios y expertos, las ignoran a la hora de diseñar, aplicar y evaluar las políticas, por lo que crean condiciones para su ineffectividad.

Ninguna de estas premisas, construidas desde una lógica imperativa de negación de prácticas nocivas, reproductivas, encasilladas y facilistas, representa una camisa de fuerza teórica, punto de partida rígido o dogmático. Podrían y deben utilizarse como un amplio marco de referencias a tener en cuenta, sujetas a cambio y enriquecimiento que el propio ejercicio de los actores sociales brinde. Se deben asumir con inteligencia y ciertos márgenes de flexibilidad, según la realidad exija, ajustadas siempre a las necesidades de inteligencia de las políticas a desarrollarse.

Erigidos en calidad de principios integradores, adquieren un alcance universal a partir de la posibilidad de asunción y reformulación por todas las comunidades que utilicen el análisis y enfoque de políticas para brindar respuestas a los problemas que enfrentan. No obstante, en los países subdesarrollados o en desarrollo, se demandan con mayor necesidad, pues el costo y los efectos negativos causados por su ignorancia en el establecimiento de políticas, suelen ser más devastadores y regresivos que en regiones desarrolladas. Como punto de partida, podrán

prevenir una serie de vicios, errores y malestares que harán más efectiva y congruente la gestión pública.

La particularidad de América Latina de ser la región más desigual del mundo, con elevadísimos y sostenidos índices de desempleo, pobreza extrema, violencia ciudadana, corrupción política administrativa, tráfico humano, de armas y drogas, analfabetismo y hambre crónica, exige de la modelación de un enfoque de políticas con una amplitud mucho mayor que en países ubicados en los epicentros de poder y riqueza a nivel global. Este modelo de gestión pública y acción gubernamental advierte potencialidades y brinda nuevas estrategias para el ejercicio de gobierno. No obstante, un uso sin revisiones críticas, implantado mecánicamente y subordinado a las administraciones públicas donde el saber-poder técnico de las burocracias en sus despliegues inhiba y anule al resto de los sujetos o se rinda ante la voluntad del gran capital, podría traer peores consecuencias que las devenidas con el accionar tradicional de la política. Una política mal concebida distorsiona su función social y aleja a los actores de las instituciones, de la vida pública como un espacio posible.

La fase del diseño: piedra angular de las estrategias de gobierno

Al ser herramienta para la ejecución de una administración gubernamental eficiente e inclusiva, las políticas públicas cobran relevancia significativa como elemento vital para la acción estatal. Aunque su utilización dependa de la dinámica y del sistema social en el que se diseñen las agendas de gobierno –que, a su vez, están condicionadas y dependen del modelo político y económico propio de un país–, como recurso de gobierno, ganan espacio en la actualidad. Ello se debe, entre otros aspectos, a que dan mayor efectividad a la incorporación al sistema político de sectores históricamente excluidos y vulnerables de la población.

Teniendo en cuenta que facilitan la articulación de intereses de diversos grupos que demandan la resolución de una misma problemática, constituye en la actualidad todo un campo científico en vías de expansión con multitud de tendencias en lo que a construcciones teóricas se refieren.

El estudio de las políticas públicas ha llegado para quedarse como una rama que brota de la Administración Pública y encaminada al perfeccionamiento del actuar gubernamental. Su estudio ha llegado de unos años a la fecha con un deseo de desarrollo y expansión muy agresiva (González, 2005, p. 2).

Una de las tendencias manifiesta en estos estudios es la fragmentación para el análisis de los ciclos que comprende el proceso de ejecución de políticas públicas. Gran parte de la bibliografía suele concentrar sus análisis en una o dos de las etapas del proceso. Ejemplo de ello son Bueno y Osuna (2013), Amador (2008), Plaza (2014) entre otros. Esto responde a que, aun cuando este procedimiento es indiviso y debe de evaluarse de manera integral, por cuestiones metodológicas -que además facilitan la socialización del conocimiento a través de artículos que por su dimensión imposibilitan el desarrollo de un análisis holístico- para su estudio, los investigadores suelen concentrar sus esfuerzos en indagar sobre las características, deficiencias e importancias de solo una de las etapas que proponen los diferentes modelos secuenciales.

Entre las fases que suele despertar interés para el análisis se encuentra el diseño, considerado nacimiento y configuración de la política pública y que, luego, tendrá elevado impacto en su aplicación. El diseño se refiere al proceso de formulación y definición de una política pública. Una vez determinado que el curso de acción a seguir será una política pública corresponde el proceso de diseño, que incluye etapas como la argumentación, el establecimiento de un plan de acción de la política, la delimitación de ejes de intervención, la determinación de objetivos y la especificación del monto de los recursos financieros que implica dicha acción, el cual debe ser realista y ajustado a las condiciones donde se aplicará. Estos aspectos permitirán definir elementos tan importantes como la finalidad, espacialidad, necesidades técnicas, tiempo, costos, formas de financiación y recursos requeridos.

La etapa del diseño es fundamental pues tiene un profundo impacto en la trayectoria que sigue el resto de las fases, al consti-

tuirse en piedra angular para los cursos de acción definidos. En ella, se deben contemplar estrategias de consulta y retroalimentación entre sectores diferentes, que permita flexibilizar el proceso y repensar, cuando sean necesarias, ciertas decisiones. Una política pública que no planifica de manera adecuada la estructuración de sus ciclos, con mala estimación del tiempo para su ejecución, una planificación de gastos superflua y desprovista de un sistema de autoevaluación, provoca que surjan concepciones poco realistas de los resultados a obtener y se vea, en la práctica, limitada su eficacia.

Es, precisamente, en esta etapa, donde se definen los planes de acción en un contexto interactivo para los actores involucrados, que, como tendencia, son los expertos, el Estado, y los sectores de la Sociedad civil beneficiarios de la política pública, a la manera del siguiente gráfico:

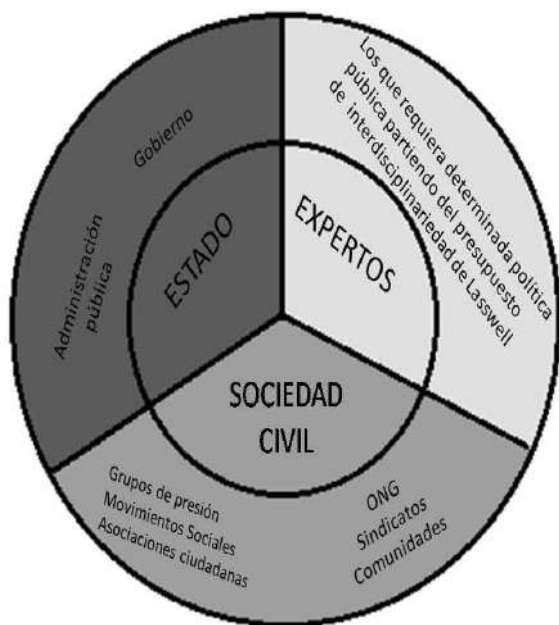


Grafico 1: Matriz de actores que intervienen en el diseño de una política pública.

Sin embargo, aún persisten fallas en el proceso de formación de las políticas, lo cuales traen como resultados la inadecuada comprensión de los procedimientos que les atañen, y generan una praxis defectuosa en el marco de su ejecución.

Para que la aplicación efectiva de la estrategia pueda ser eficaz y eficiente requiere, como condición necesaria aunque no suficiente, una formulación en la que previamente se haya realizado un diagnóstico riguroso de los problemas, estrangulamientos y necesidades que se pretenden resolver, así como de aquellas variables exógenas que conforman el contexto socioeconómico y

político en el que se va a desarrollar la acción pública
(Bueno & Osuna, 2013, p.16).

Una de las dificultades más frecuentes en esta etapa es la deformación de la concepción de políticas públicas, al homologarla tanto a nivel conceptual como práctico con las políticas gubernamentales, las políticas sociales u otras formas de intervención estatal. La gran producción teórica que existe sobre el tópico - siempre distanciada entre sí tanto por el enfoque al que se adhiere como por la ideología a la que necesariamente responden - exhibe una diversidad de definiciones que convierten a las políticas públicas en mecanismo ambiguo al que se le puede adjudicar cualquier contenido, con una importante carga de subjetividad que las hacen moldeables a voluntad de los decisores.

Es un hecho la diversidad o la dispersión de la denotación y el uso del término Política Pública, aun si el contenido del concepto es claro y preciso o debería serlo. La diversidad tiene su explicación en la historia y la cultura política diferentes de los países; y también, aunque más cuestionable e invalidable, en las afiliaciones ideológicas de académicos y funcionarios, cuando no son racionalmente fundamentadas. (Aguilar, entrevista 2018)

Este error, que tiende a producirse en la propia concepción teórica, puede resultar luego degenerativo para la ejecución y evaluación de las políticas, pues subvierte los procedimientos cuando se le atribuye una significación diferente a la que realmente tiene. Como tarea fundamental, entonces, aparece la necesidad de distinción entre tres conceptos fundamentales que, aunque se refieren a estrategias de intervención, cada uno cuenta con sus propios contenidos, funciones, límites y alcances.

Las políticas gubernamentales comprenden en general a todas las acciones de gobierno y los discursos que fundamentan y orientan dichas acciones. Están dirigidas, de manera diferencial, a las diversas ramas competentes de la acción estatal, como son la creación y mantenimiento de directrices que norman y regulan la vida de la Sociedad civil; así como su acción en el ámbito de las relaciones internacionales, de la seguridad nacional, etc. Tienen un carácter amplio y generalizador que incluye, dentro de sí, a las políticas de corte social; pero no se restringen a estas.

Las políticas sociales son estrategias de intervención, desde el poder político, orientadas a impactar directamente en sectores sociales emergentes o en estado de vulnerabilidad, propiciando ingresos o servicios (seguridad social, asistencia pública, servicios sanitarios, de vivienda, entre otros) para contribuir a su bienestar e influir, al menos en expresión mínima, sobre las condiciones que les permitan una movilidad social ascendente. Tienen como objetivo la distribución de bienes públicos por parte del Estado. Como forma de gestión gubernamental, es una acción vertical, unidireccional, unilateral, asistencial y relativamente independiente de la opinión y la voluntad de los beneficiarios.

Esta falta de distinción teórica deforma la esencia propia de ambos procesos. Mientras que una política social puede ser efectiva al prescindir cómodamente en su conformación de elementos como la intervención de actores diferentes a los sectores gubernamentales (sindicatos, empresas, iglesias, asambleas vecinales, etc.), no es posible así para la realización de políticas públicas, campo por excelencia en el que los ciudadanos hacen la política al intervenir e influir en el desarrollo y los resultados de los procesos que los implican. Los cursos de acción que sigan las fases que corresponden a la implementación de una política pública

están determinados por el concepto del que partan. De esto dependerá su configuración y aplicación; pues aun cuando la adecuada formulación no es garantía para una ejecución sin inconvenientes, una política pública que no es modelada y delimitada coherentemente tiene escasas oportunidades de ser efectiva (Bueno & Osuna, 2013).

Como pauta importante, entonces, para comprender el tema, se destacan las ideas que brinda Guillermo Ejea al plantear:

El concepto de políticas públicas define estrategias de acción encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos afectados; (...) el carácter público de las políticas, donde público no equivale a gubernamental ni alude solamente a la publicidad de las acciones o sus resultados, sino que define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir las necesidades comunes y convenir objetivos y estrategias para satisfacerlas. (Ejea, 2006, p 4)

Es irrefutable que uno de los actores fundamentales en el diseño de políticas públicas es el Estado. El modo particular en el que se organizan los sistemas políticos actuales y la ecología que se reproduce hacia su interior determinan que sea imposible referirse a política alguna sin la presencia sustancial *a priori* del Estado. De hecho, la inclusión de un problema público en la agenda de gobierno y la viabilidad de soluciones posibles parte ante todo de un interés estatal que se materializa, fundamentalmente, en el poder legislativo. Sin embargo, en la conformación de las políticas públicas, el propio Estado debe confluir con otros actores que, aunque con roles y responsabilidades diferentes, tendrán en el proceso cuotas de poder definitorias para alcanzar los obje-

tivos propuestos. La práctica institucionalizada evidencia serias dificultades en cuanto a esto, teniendo en cuenta que la propia concepción del Estado, como aparato coercitivo, impide la necesaria descentralización que permita incluir realmente a otros ejecutantes.

En el diseño de políticas es recurrente incidir en el facilismo que supone la fórmula Estado benefactor/ejecutor + Sociedad civil beneficiaria/espectadora. Ecuación que, por demás, suele ser quebradiza en lo que a calidad de políticas públicas se refiere, al sentar sus bases en el otorgamiento de regalías, usualmente perecederas e insostenibles en el tiempo, y no en el interés de llevar a cabo una administración pública coherente, efectiva y racional que adquiera tales condiciones con la necesaria retroalimentación con los beneficiarios.

En estos casos, la participación de otros actores es limitada; se reduce a validar las decisiones ya preconcebidas del Estado sobre los cursos de acción a seguir por una política. Tanto expertos como representantes de la Sociedad civil tienen como único rol secundar la política ya elaborada sin que exista una verdadera participación dialógica entre actores. En este caso, el papel del Estado es convencer a través de la argumentación sobre decisiones ya tomadas que tienden a ser inflexibles y poco propensas a modificaciones propuestas por los interventores.

Obviamente, la argumentación constituye un paso inviolable dentro del diseño. Pero esta no puede concebirse como una herramienta para la manipulación de la opinión y de la movilización social. Es un instrumento para guiar a quienes intervienen en la política pública hacia la optimización de las potencialidades de la participación en conjunto, a fin de hacerla más efectiva. La información y la consulta son elementos necesarios en un

primer acercamiento entre los diferentes actores. Pero sus objetivos no son únicamente justificar la existencia, o necesidad de una política pública, sino favorecer la colaboración y la responsabilidad.

Otra de las limitaciones más evidentes es la indeterminación de los actores que intervienen en los procedimientos de toma de decisión, sobre todo, los que pertenecen a la Sociedad civil. Aunque el papel que esta juega en la formulación de políticas no ha pasado desapercibido, las sistematizaciones sobre esta temática suelen ser reducidas. En la actualidad, y en especial en el contexto latinoamericano, el tema comienza a ubicarse en el epicentro de las polémicas; no solo como categoría analítica, sino como elemento fundamental para la resolución de conflictos prácticos dentro de los sistemas políticos contemporáneos.

Su florecimiento se debe, principalmente, a las transformaciones en el ámbito de la política que sobrevienen con el siglo XXI. En un nuevo contexto signado por la globalización, la crisis de los Estados-nacionales, la convulsa y casi impredecible realidad en el área de la geopolítica que contrae y expande alianzas y conflictos históricos, las administraciones supranacional y las transformaciones en el marco de las relaciones internacionales, donde todos los paradigmas que servían de base para el análisis de estos procesos van quedando poco a poco vencidos, todas las expectativas de un cambio posible y a profundidad recaen sobre la Sociedad civil. Son cada vez más numerosos los autores que cifran sus esperanzas en las transformaciones que provengan de la Sociedad civil, no entendiéndola ya en su concepto clásico⁴, sino

4 A propósito de la categoría Sociedad civil, debe destacarse que la misma se ha visto sometida a un número importante de conceptualizaciones. Sobre esto Rubén Aguilar Valenzuela, de la Universidad Iberoamericana apunta: “*la definición misma del término*

viéndola como una multiplicidad de sujetos sociales que, aunque diversos, son capaces de actuar en común, como agente de producción biopolítica, con potencial para articularse en torno a grupos de interés y movilizarse, relativamente, al margen del liderazgo estatal.

El tema de la sociedad civil se ha situado en los últimos años en el centro de la atención de los políticos y especialistas de las ciencias sociales, y también en el centro de los debates de la opinión pública. (...) aparece acompañado del aura de ser no solo la nueva llave teórica que permitirá develar los misterios del funcionamiento social, sino también -y por sobre todo- el «ábrete sésamo» para encontrar la solución a todos los males. (Acanda, 2002, p, 12).

Pese al actual reconocimiento, la persistente indeterminación teórica de actores afecta la indecencia e intervención de la Sociedad civil en el proceso de formulación de políticas públicas. Varias corrientes de pensamiento, críticas a ultranza del intervencionismo estatal, exponen la necesidad de que sectores emergentes de la Sociedad civil limiten y fiscalicen la acción del Estado hasta casi reducirla a su mínima expresión. Sin embargo, no llegan a definir con precisión cuáles son esos sectores y los alcances posibles en el ejercicio de su participación. Esta imprecisión provoca, en la praxis, la exclusión de sujetos claves que,

sociedad civil resulta difícil. Es, todavía y después de años de trabajo sobre el tema, un concepto ambiguo y en permanente cambio y evolución. Se trata también, hay que reconocerlo, de un concepto complejo que describe distintas realidades. Existe un enorme grado de variación en los significados del concepto que dependen de la tradición académica que lo define". Ver Aguilar, R. (2006). Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos. México, DF.

al no ser designados, simplemente no se involucran, hecho que puede ser definitorio en el éxito de la política.

Como expresa Alicia Morffi (2015), con respecto a la temática, no basta con decir beneficiarios o sectores sociales; es, además, necesario detallar en la propia matriz del proyecto qué grupos, comunidades, ONG u otra forma de asociación ciudadana contribuirá y cuáles serán sus aportes en cada una de las fases de la política. *Esta terminología de “ciudadanos autónomos y contribuyentes”, tiende a generalizarse entre autores de diferentes campos académicos de América latina en línea con la metodología novedosa de implementar políticas públicas* (Morffi, 2015, p 314). Según Morffi, estos autores (...) *refieren, con mínima claridad, al menos teórica, a quienes serían esos ciudadanos capaces de trazar e implementar tales políticas independientes de los gobiernos y estados* (Ídem).

La indeterminación de la Sociedad civil en la fase del diseño trae consigo fenómenos degenerativos para la política, como la corrupción administrativa, el tráfico de influencias, el clientelismo político, entre otras. No se orienta al bienestar de la población, sino que funciona como trampolín para que élites económicas pertenecientes al sector privado aumenten sus ganancias e influencias, en detrimento de la ciudadanía. El llamado secuestro de políticas públicas trae como consecuencia el desvío de recursos millonarios hacia la creación y engrosamiento de fortunas para sectores influyentes de la Sociedad civil cercanos al poder.

A mayor debilidad de los gobiernos por sus fallas institucionales (discrecionalidad, oportunismo legal, abuso), fallas financieras (desequilibrios peligrosos entre ingreso y gasto público, que llevan a déficits fiscales extremos y hasta crisis), fallas informativas y cognos-

citivas (decisiones sin información, sin saber técnico causal que calcula consecuencias de las acciones, sin conocimiento probado de las circunstancias), etc. mayor la probabilidad de influencia política de las empresas y mayores utilidades por rentismo de la riqueza pública. (Aguilar, entrevista 2018).

Estos fenómenos podrían contenerse, posiblemente, con la apertura de canales para la participación real de la ciudadanía en la elaboración de políticas, de tal modo que quienes las enuncien, formulen, diseñen, implementen y evalúen sean los grupos sociales que realmente las necesitan. Sin embargo, esto no será posible mientras que, quienes argumentan teóricamente el diseño sigan definiendo de manera superficial a los actores y sus aéreas de intervención.

En lo que va de milenio, una de las reivindicaciones fundamentales en los estudios de la disciplina ha sido el papel que ocupan (o que al menos han de ocupar) los sectores no estatales en la elaboración de políticas en sus dos expresiones fundamentales: la colaboración desde el punto de vista deliberativo y su contribución y control de recursos y servicios necesarios para la implementación. Como resultado, la actual producción teórica, ante esta nueva realidad, incorpora a sus análisis, desde un enfoque socio céntrico, la categoría participación como elemento fundamental de las políticas públicas.

La participación ciudadana: fundamento de las políticas públicas

Dentro de las Ciencias Políticas las investigaciones dedicadas a comprender y explicar la relación Estado-Sociedad civil han gozado de un lugar privilegiado. Como preocupación asidua dentro de la producción académica, el tema retorna infatigablemente, bajo nuevos contextos, a los epicentros de las numerosas producciones teóricas que orientan sus esfuerzos a explicar el funcionamiento de los sistemas políticos contemporáneos. Tal relación impacta la realidad de todos los planos de la vida social, teniendo en cuenta que es precisamente la naturaleza de esta correlación la que permite caracterizar las especificidades de un sistema político determinado y los procesos que se dan a su interior.

Ninguna de las corrientes de pensamiento sociopolítico que, a lo largo de la historia moderna y contemporánea, han dedicado sus estudios al análisis de la vida social escapa a esta preocupación, erigida, incluso, como centro de gravedad de importantes teorías sociales.⁵ La cuestión de la asignación de roles a los sujetos den-

5 Por ejemplo, desde el positivismo, E. Durkheim se planteó la necesidad de que las instituciones sociales fomentaran la integración del hombre a la vida social, en el otrora nuevo contexto que resultaba de los cambios acaecidos por la Revolución Industrial. Los estudios que la prestigiosa Escuela de Chicago iniciara en la primera mitad del siglo XX, centraron sus análisis en los cursos que seguía la integración social de sectores marginados en los Estados Unidos. Estas investigaciones cimentaron el

tro del entramado social, sea como entes activos o pasivos, ha devenido en uno de los núcleos duros de las ciencias sociales, y convierte a la categoría participación en un concepto clave para la comprensión de dicho proceso.

Esta temática tiene sus orígenes en el propio pensamiento filosófico de la antigüedad. Si bien, a lo largo de la historia, la idea de la participación política ha sido una preocupación constante – siempre teniendo en cuenta las características del contexto al que se inscribe- su concepción como un derecho inalienable de la ciudadanía no comenzó a gestarse sino hasta la segunda mitad del siglo XVIII. El llamado a la libertad y a la igualdad que significó la Revolución Burguesa Francesa, impulsado por el pensamiento liberal, sentó las bases para la posibilidad de acceso de las masas a las decisiones fundamentales del sistema político. Y aunque fue una revolución burguesa, -por lo que legitimó y respetó las instituciones y valores burgueses- hecha casi exclusivamente para esta clase social, abrió las puertas a una participación política de corte no elitista.

Los debates sobre la participación política que se desarrollan ya desde mediados del siglo XX encuentran su precedente teórico dentro del pensamiento político desde el siglo XVII, y la versión liberal de legitimidad que consideraba que un gobierno era legítimo cuando contaba con el consentimiento de los gobernados, el

posterior surgimiento del enfoque estructural-funcionalista en los años 50, abogado a la comprensión de la perspectiva del consenso y de la adecuación de los individuos a los roles sociales emergentes. La introducción de los conceptos de “*habitus*” y “*campus*” por los franceses Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron para explicar el proceso de la reproducción social como espacio por excelencia que pone de manifiesto las relaciones de poder que se dan al interior del sistema político, así como el pos-estructuralismo de Michel Foucault, representan referencias notables de estas investigaciones.

cual solía expresarse a través de la participación política de los ciudadanos. (Cabrera, 2015, p. 210)

En la actualidad, la importancia de la participación política ciudadana como proceso se ha reconocido en diversos instrumentos jurídicos internacionales, entre los que vale destacar: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XX); el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25); y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (artículo 23), entre otros no menos importantes.

Su relevancia radica en que permite a la ciudadanía desempeñar un papel trascendente, substantivo en la esfera decisoria del poder político del Estado y, materialmente, equilibra la relación entre gobernantes y gobernados hasta constituirse en una piedra angular en los sistemas que se identifican como democráticos. Por tanto, se le reconoce como un elemento fundamental que contribuye a la descentralización del Estado, fortalece los espacios de comunicación entre las instituciones y el ejercicio de las libertades públicas, reafirma o reconfigura la condición del ciudadano y constituye un factor legitimador para el sistema político.

Dentro de la teoría sociopolítica, la participación se sitúa entre los temas más controversiales, debido a la amplitud de conceptualizaciones que intentan captar su esencia y regularidades. Desde algunas clasificaciones que la reducen a mecanismo para viabilizar procedimientos electorales hasta definiciones que la ubican como componente primordial de la democracia y medio para el empoderamiento de los ciudadanos, lo cierto es que las definiciones varían sin lograr un consenso en cuanto a sus alcances y limitaciones. La categoría participación ciudadana es em-

pleada con regularidad para designar un conjunto de procesos y prácticas sociales de muy diversa índole. De aquí, el problema o riqueza de su carácter polisémico: problema porque la pluralidad de significados, en ciertos momentos, ha conducido a un empleo analítico bastante ambiguo; y riqueza porque la multiplicidad de nociones mediante las que se ha enunciado, permite acotar, cada vez con mayor precisión, los actores, espacios y variables involucradas.

En términos generales, la participación remite a una forma de acción emprendida deliberadamente por un individuo o conjunto de estos. Es una acción racional e intencionada en busca de objetivos específicos, como pueden ser: tomar parte en una decisión, involucrase en alguna discusión, integrarse, o simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico.

El concepto de participación, está relacionado con cuestiones tan buenas y precisamente goza de tan buena fama, que cabe preguntarse si cumple con los adjetivos que se le atribuyen. Dicho concepto parece tener dos grandes vertientes que son objeto de interés: la primera tiene que ver con una cuestión que involucra a la sociedad, al ciudadano u hombre de la calle, y que le permite elegir, vigilar y en su momento dar opinión sobre cuestiones que le afectan y le competen directamente; la segunda, tiene más bien que ver con cuestiones netamente gubernamentales y en cierto sentido electoral, que permiten a través de una mínima participación de los ciudadanos elegir a la élite política con la que los ciudadanos (luego de ser elegidas) se sienten cada vez más insatisfechos. (Giali, entrevista 2018).

A nivel teórico, la participación es uno de los conceptos más complejos de definir dentro de las ciencias sociales. Se le reconoce como una categoría multifactorial, que requiere para su comprensión del análisis de una gran cantidad de condicionamientos —como los contextos, situaciones, intencionalidad, objetivos, entre otros,- lo cual se convierte, en un proceso de difícil medición en la realidad.

Sin embargo, pese a la carencia de consensos para una clara definición, su relevancia como proceso al interior del sistema político democrático ha sido ampliamente explicitada. La participación se analiza desde diversas aéreas de investigación como son el ejercicio del poder, la autoridad y su legitimidad, y el comportamiento político. El valor y significado que se le atribuye desde la teoría están dados en que:

- Es contenido principal de la democracia, pues la verdadera calidad de esta dependerá de los alcances de la primera.
- Influye en los procesos de socialización, pues existe un estrecho vínculo entre ambos fenómenos. A raíz de la participación se estimula la dinámica de socialización previa existente, produciéndose un enriquecimiento constante entre ambas. De las aptitudes políticas que posean los sujetos dependerá el alcance de su intervención, y por otro lado, en la medida que estos sean capaces de transformar su realidad, irán transformándose a sí mismos.
- Es el contexto por excelencia para el desarrollo de la gobernanza, pues aun cuando este ejercicio es multifacético y variable, exige como ingrediente básico la incorporación de sus ciudadanos a la gestión de gobierno, ya sea

de manera individual o a través de diversas asociaciones para la resolución de problemas en común. Ello exige del diálogo y la cooperación con sectores de la Sociedad, y prevé en cierta medida que las negociaciones privilegien inequíticamente a los actores implicados y que los órganos representativos sean obviados en los procedimientos decisionales.

- Aumenta la transparencia y eficacia de las agendas de gobierno a través de la creación de espacios para el arbitraje consciente y efectivos de la Sociedad civil sobre el trabajo del Estado. Viabilizar el acceso de los ciudadanos al control de las acciones de la administración pública no solo permite una mayor fiscalización y adaptabilidad del destino de los recursos, sino que, además, evita la mediación de élites políticas como coalición encubierta que domina, por tanto, los destinos de los recursos estatales, usando como instrumento la legitimidad institucionalizada del Estado para solapar la realidad de su poder.
- Fortalece y amplía los conductos de comunicación entre el Estado y la Sociedad civil, pues la creación de espacios que permitan una retroalimentación activa entre ambos demuestra la gestación de un cambio radical y tangible en el orden estructural que impulsa un nuevo paradigma para la comprensión de sus relaciones (De la Maza, 2011).

En el caso particular de los estudios referidos a las políticas públicas, la propuesta original del propio Lasswell en torno a la intervención de la Sociedad civil en la formulación de políticas fue apenas mencionada. Las investigaciones posteriores se centraron en la urgencia de un Estado que lograra organizarse para

implementar mejores políticas con la intervención de grupos expertos que, haciendo uso de sus conocimientos y con una visión interdisciplinaria, pudieran guiar estos procedimientos y facilitar a los políticos mayor eficiencia en la toma de decisiones. En la actualidad, la intervención ciudadana ha ganado espacio como proceso dentro de la disciplina. El probado e insostenible asistencialismo gubernamental pone en evidencia la necesidad de que sectores no estatales se involucren en los asuntos de la administración pública. La complejidad de los problemas sociales, -en especial, en contextos donde la exclusión suele ser multicausal (Ceceña, 2008)- requiere de perspectivas distintas, que permitan formular consensos para llegar a soluciones posibles, adecuadas y duraderas.

Dentro de las políticas públicas, se entiende por participación el proceso activo destinado a transformar la realidad, que parte de la intervención e influencia de los sujetos -mediante su colaboración- tanto en la formación de la toma de decisiones, como en la ejecución deliberada de acciones colectivas a través de las instituciones formales e informales disponibles. Puede alcanzar diferentes niveles y formas de expresión dependiendo de las condiciones en que se concrete y las características socioculturales de los actores involucrados.

Aun así, su papel al interior de la realización de las políticas públicas sigue siendo nebuloso. El análisis se complejiza si se tiene en cuenta que una medición adecuada está obligada a reconocer e incluir los diversos modos que asume la participación desde sus tres niveles fundamentales: nivel de incidencia, nivel de intervención y nivel de influencia. *Una concepción integral de este tema debe contener al menos tres de los sentidos principales que connota ese término: formar parte, tener parte y tomar parte* (Simón et/ al, 2011, p. 9).

En este campo de estudio, la participación ciudadana es analizada desde varias perspectivas. O bien es considerada un fin normativo en sí mismo, con el que se busca la mejora de las competencias cívicas de la ciudadanía; o puede ser utilizada como criterio de buena gobernanza, en el sentido que mejora la eficacia y eficiencia de las políticas. Tomar una u otra acepción depende del sesgo ideológico de la administración que tiene las riendas de la iniciativa política. Existe otro sentido velado –latente y casi indemostrable–, en el hecho de que algunos poderes públicos inician procesos “*participativos*” con el ánimo de justificar decisiones que han tomado de antemano para que parezcan respaldadas por la ciudadanía.

Esta última forma, en extremo limitada, comprende un básico nivel de incidencia que incluye a la participación como información y consulta. De este modo, participar equivale a ser notificado o encuestado por agentes externos recopiladores de criterios, sin que esto implique la posibilidad de influir sobre las decisiones. La intervención de la ciudadanía adquiere un carácter simbólico, pues *reduce el papel de los sujetos sociales a una dimensión más bien reactiva, en tanto su tarea consiste en apoyar y actuar teniendo como punto de partida decisiones ya tomadas por otros* (Ibídem., p.16).

Una participación de esta naturaleza constituye una falla de origen en la implementación de políticas, que tiene su base en las relaciones de dominación y subordinación presentes en el sistema político. Genera lo que Hinkelammert (2015) define como la incapacidad del ciudadano –que afecta el ejercicio democrático de la Sociedad civil– en el proceso de formulación de políticas públicas. Hace perenne la falsa idea de la pasividad de la ciudadanía ante los cursos de acción que el Estado intenta hilva-

nar –y de paso legitimar incluso siendo errados- bajo la pretensión de que estos se naturalicen orgánicamente.

Este fenómeno tiene su origen en la concepción del gobierno tradicional, donde el manejo en los asuntos públicos ha sido históricamente considerado de su competencia exclusiva y de las instituciones que a él responden. En esta concepción, los ciudadanos son ubicados en el papel de receptores inertes, cuya única y limitada función es beneficiarse –y usualmente también afectarse- con las decisiones que se adopten desde las entidades del sector público.

Su efecto más profundo recae en que la Sociedad civil o bien se convierte en cómplice de su propia inercia al aceptar como legítima la supuesta superioridad estatal que la desconoce o bien deslegitima toda política en la que no se le admita como ente decisor y transformador de su realidad. En cualquiera de los dos casos, el resultado natural de este distanciamiento aparente es la no cooperación entre actores, hecho que revierte la política pública a políticas sociales o gubernamentales, reproduciendo las insuficiencias del modo tradicional en el que se gestiona lo público.

No se trata de desechar elementos como la consulta o la información. De hecho, en la práctica política del Estado hacia la Sociedad civil, por razones de corte pragmático, no todo puede ser público. En asuntos administrativos hay decisiones que por la necesidad de su inmediatez deben ser tomadas de manera unidireccional para lograr efectividad y optimizar los recursos, por lo general escasos, administrados por el Estado. Se trata de hallar el balance justo entre lo que se debe hacer desde el libre arbitrio del gobierno, el cumplimiento de la norma a todos los niveles, un uso adecuado de las instituciones sociales y la intervención

de una contraparte no estatal y que ayude a guiar y perfeccionar la gestión pública.

Una política pública requiere de ciudadanos preparados para la participación e interesados en ejercerla. La propensión del sujeto a involucrarse, sin embargo, no determina su intervención real si no encuentra los canales o plataformas que le permitan implicarse en la toma de decisiones administrativas, o si estos no son realmente funcionales debido a limitaciones frecuentes en la implementación de políticas.

La burocratización del control institucional niega la concepción y el ejercicio de la participación en la política pública. Ante la necesidad del cumplimiento de planes de gobierno, los funcionarios incurren en la nominalización del trabajo desde las actividades formales que se realizan, y en el facilismo de llenar modelos de acciones y falsear procesos de confluencia que no se sustentan en la intervención real de la Sociedad civil.

Un camino seguro para vaciar de contenido real a la participación ciudadana y hacerla fracasar consiste en refugiarse en los contenidos puramente normativos y después simplemente prescribirla sin objetivos claros e incluso hacerla legalmente obligatoria sin detenerse en los retos de carácter técnico que conlleva hacerla viable, efectiva y sustantiva. (Díaz, 2017, p. 341)

La participación real de los ciudadanos suele relacionarse con conceptos como empoderamiento, autogestión, soberanía civil, entre otros. No se reduce a la disposición de ciertos niveles de información o al acceso abierto a espacios de discusión. Se refiere a la facultad adquirida por sectores no gubernamentales para controlar y fiscalizar abiertamente los cursos de acción que siga una política pública determinada. Esta influencia tiene su

base en la capacidad para el análisis crítico de las necesidades, de los problemas mancomunados, y en el grado de protagonismo que alcance la Sociedad civil en la toma de decisiones.

Dentro de la implementación de políticas públicas, la participación ciudadana se instituye condición *sine qua non*, debido a que ofrece coherencia interna a la política (a mayor influencia real de actores diversos, mayor corresponsabilidad y comprometimiento con su ejecución); permite la construcción de nexos más sólidos entre la Sociedad civil y el Estado en el marco de un administración pública corresponsable; posibilita que sectores vulnerables de la sociedad adquieran capacidad de gestión; y reduce los costos de la política al optimizar la utilización de los recursos existentes.

Independientemente de los modos y canales, específicos para una situación determinada, la participación ciudadana implica el hecho y el resultado de tomar parte efectiva, directa o indirectamente –por vía de la representación- en la realización de una política. Es la forma en que los miembros de la comunidad o un grupo social específico influyen en la actividad estatal –elaboración, toma y ejecución de decisiones políticas imputables al Estado- sea en forma directa o indirecta.

Una evaluación compleja de la categoría, sin embargo, no debe solo limitarse al análisis de los tipos o modos que adopta la participación, cuestión, al parecer, siempre al centro del debate en tanto se sostiene la interrogante de si es más efectiva la democracia directa o la representativa. En realidad, una u otra pueden ser iguales en cuanto a efectividad, conclusión a la que se puede arribar cuando se visibiliza sus alcances, las exigencias del proceso (tales como legalidad, transparencia, rendición de cuentas, costo-eficiencia, etc.) y los requisitos generales y particulares

que, más allá de su derecho, deben tener todos los ciudadanos participantes.

Necesidad y alcance de los expertos en la hechura de políticas públicas

La política pública constituye un modo específico de organizar, proyectar y orientar la administración hacia lo público, creando y fortaleciendo los vínculos entre la sociedad y el gobierno en la solución de problemas o conflictos focalizados en un contexto particular. Es una herramienta a disposición de las comunidades para gestionar alternativas viables y efectivas capaces de garantizar la satisfacción de las necesidades ciudadanas a partir de la articulación de actores desde sus diversidades identitarias y la realización de sus potencialidades en una confluencia múltiple que reconstruye lo público en un espacio posible. Como forma e instrumento mediante el cual se coordinan y ejecutan recursos y acciones, representa, posiblemente, una de las expresiones más difíciles, complejas y dinámicas de las fórmulas actuales de producir la vida pública.

Entre los problemas de mayor envergadura, tanto teóricos como prácticos, que enfrenta esta forma de gestión, se encuentra la traslación lingüística, construcción y asunción acrítica de su semántica originaria. Lasswell, no habló nunca de política pública, *public politics*, sino de *Policy Orientation*, orientación hacia un curso de acción o programa de acción adoptado por un gobierno, en el que se incluyen los principios en los que se basa. Su traducción al español no tiene un equivalente exacto y el uso indistinto del término política no contiene la acepción utilizada origi-

nariamente por el profesor norteamericano, usual en el idioma inglés. Esta insuficiencia se ha intentado resolver con el adjetivo público. Sin embargo, lejos de esclarecer y precisar de manera creadora y conveniente conforme a la realidad latinoamericana, se han incorporado nuevas imprecisiones conceptuales que hacen de este proceso político un amplio espectro de definiciones y prácticas políticas arraigadas en el culto irrestricto al Estado y la administración de turno.

No obstante, esta tendencia retorna al sentido que Lasswell le imprimió a su novedoso enfoque de políticas: se hacen para brindarle estabilidad, eficiencia y fortaleza al Estado y, de paso, mejorar algunas condiciones sociales a partir de su gestión pública. Como resultado, existe, en los análisis de políticas, una lucha teórica-epistémica desenfadada por dilucidar y establecer qué es lo público y cuáles son sus límites más apropiados. La función adjetivante agota y consume al sustantivo transitando al centro fundamental del debate. Lo que define a una política, en tanto programa o conjunto de acciones que evidencien una orientación, medios y fines preconcebidos, no es su carácter o implicación con lo público, no es que aborde una cuestión situada en el espacio de lo público o que emerjan las soluciones de una instancia –institución– pública propiamente dicha.

La política como práctica y arte del y para el bien común es por naturaleza pública. Toda política, aunque sea en proporciones ínfimas, roza de alguna manera con lo público. Lo que define en esencia a este proceso político para el contexto de la América nuestra es la participación y la confluencia de diversos actores para solucionar los problemas que los aquejan. Solo en la multiplicidad de contactos y cooperación simultánea entre sujetos diversos enfocados en la búsqueda e realización de estrategias comunes podrá construirse lo público, y no al revés. En América

Latina, lo público formalmente establecido por la norma existe bajo un marcado aspecto de fragilidad e incertidumbre. Determinado por poderes ilegítimos surgidos al calor del atropello civilizatorio, la institucionalización de la impunidad, la indefensión ciudadana y el desamparo social, como un espacio fértil, posible, hay que reconstruirlo.

Este cambio de perspectiva quebranta, necesariamente, tanto el sentido originario como su contenido teórico y práctico. Las políticas así concebidas se identifican más como procesos organizacionales de participación y proyección múltiples, que con el término de política pública. Este enfoque obligaría al Estado a salir de su institucionalidad, que margina, discrimina y excluye siempre en función de su poder y control, y adquirir corporeidad en la práctica de la articulación y el reconocimiento de la diferencia para su inclusión y afirmación. Podría el Estado, de esta manera, constituirse en regulador y guardián de lo público. De no alcanzar dicho estatus, este continuará siendo un espacio quebradizo, inseguro e inestable, expuesto a la violencia ciudadana, la pobreza extrema, el narcotráfico, el tráfico de armas y personas; continuará siendo un espacio vulnerable, y en consecuencia, por construir en América Latina.

Toda política pública, para que pueda ser coherente, flexible y eficiente, demanda entre otros aspectos, de la participación activa y sistemática de un grupo de expertos. Su presencia, por sí sola, no asegura de antemano cada una de estas características que le brindan constitución, estabilidad y permanencia a las estrategias diseñadas. *Ningún análisis de políticas puede llegar muy lejos sin una revisión sistemática de la literatura o sin consultar con expertos que comprendan y conozcan la literatura importante sobre el tema* (Bardach, 1998, p. 52).

Ahora bien, los expertos, como todo grupo humano, se encuentran atravesados por intereses y mediaciones ideológicas, políticas, económicas, tecnológicas, culturales, epistémicas y religiosas que determinarán, inevitablemente, su concepción global en torno a la mejor forma posible de diseñar y establecer políticas. Si bien las políticas públicas pueden fracasar o llegar a ser muy ineficientes con la asistencia de expertos, con su actuación, disponen de un margen de riesgo menor, dado por la capacidad de realizar asesorías, previsiones y evaluaciones parciales que facilitarían, de ser necesario, redireccionar el curso preconcebido.

El grupo de analistas, expertos o actores de conocimiento, como también se les conoce, son los encargados de diseñar las políticas, brindar modelos teóricos para escoger los mejores cursos, vislumbrar las posibles desviaciones o detectar las disímiles consecuencias y obstáculos que puedan aparecer, así como la estimación de la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos parciales y finales. Ninguna de estas actividades es privativa de los actores de conocimiento. Su realización más plena y profunda solo podrá ser el resultado de un trabajo articulado y permanente con el resto de los sujetos involucrados. En su despliegue, deben desarrollar una función indirecta que brinda relativa estabilidad al juego de fuerzas que se establece entre los actores en debate y competencia, pues coadyuvan a la objetividad y a la no polarización de las preferencias. Las perspectivas del administrador o funcionario público, del empresario y del beneficiario intentan situarse como la vía idónea para dar solución al problema en cuestión.

Cada uno utilizará sus mejores recursos, entre los que caben, obviamente, acciones económicas o políticas de fuerza, para hacer valer su voluntad y, sobre todo, para que el resto la asuma y reproduzca como la suya y la más importante. Toca a los actores

de conocimiento discernir y evidenciar entre la alternativa hegemónica, que cuenta con los medios para imponerse, y aquella que pueda brindar una distribución más racional, equitativa y equilibrada de los mejores resultados y la menor cantidad de pérdidas para todas las partes vinculadas. En la medida en que estos logran mediar en la conformación de estrategias, van adquiriendo cuotas de responsabilidad individual y compartida con el resto de la comunidad de actores de la política. Los analistas no podrán actuar nunca de manera independiente, aunque parte de su gestión exija autonomía parcial. Trabajarán como recolectores, selectores, jerarquizadores y procesadores permanentes de información necesaria. Asimismo, actuarán como facilitadores de diálogo y gestores de concesos entre beneficiarios vulnerados, las instancias técnicos-burocráticas de las administraciones profesionales y de empresarios e inversionistas interesados en el espacio público.

Administradores, decisores públicos y empresarios pueden y llegan a sentirse tentados por las actividades y funciones de los actores de conocimiento. En el ejercicio natural de sus profesiones, se enfrentan cotidianamente a la necesidad de formular cálculos de opciones, a la ejecución de partidas, y a la toma de decisiones que tendrán que enjuiciar y valorar. Esta práctica, los entrena y habilita en el oficio de pensar las mejores elecciones posibles. Terminan, en no pocos casos, por subvalorar y menospreciar el conocimiento especializado o por manifestar una desconfianza que limita su actuación a la presencia formal en la hechura de políticas. De este modo, se inhabilita su papel y las políticas se desarrollan sesgadas por la preeminencia de una de las partes

que hace, a la vez, de experto, de inversionista o ejecutor, y de evaluador.⁶

La diversidad actoral que demandan las políticas públicas se encuentra dada por la necesidad de contrapesos, de sujetos y sectores que puedan construir equilibrios capaces de brindar resistencia y crítica a los otros y viceversa. Ni políticos, administradores o funcionarios, ni líderes empresariales o instituciones económicas detentan la capacidad para realizar, -en toda su profundidad, coherencia y objetividad- la labor de los expertos. El conocimiento especializado es imprescindible para llevar a cabo una política pública eficiente, flexible en el tiempo, y transparente para cada uno de los actores implicados. Esta conjugación de la diversidad de fuerzas permite, por un lado, una riqueza teórica e imaginativa mayor para enfrentar problemas y crear soluciones; por otro, garantiza responsabilizar a un número mayor de sujetos, tanto con relación a los logros como a los fracasos.

Un riesgo potencial guarda los grupos de analistas: al prestar un servicio retribuido económicamente, son susceptibles de los intereses a quienes responden. El conocimiento en las sociedades actuales constituye una mercancía sujeta de manera constante a la relación de oferta y demanda. Quien pueda financiar al mejor grupo de expertos tendrá, obviamente, ventajas sobre los otros. Este dilema puede constituirse en uno de los escollos fundamentales de toda política pública. Dos alternativas pueden encontrar-

6 Este hecho se afianza también en la creencia de que la academia se encuentra muy lejana o que la velocidad con la que se moviliza difiere sustancialmente de los procesos económicos y políticos de la vida práctica. No obstante, es preciso recordar que el sistema del capital se sostiene esencialmente por su capacidad de brindar alternativas a sus crisis y conflictos, alternativas que emergen justamente de instituciones y grupos de actores de conocimiento profesionalizados (ThinkTank) al servicio del sistema.

se, no las únicas, como paliativos posibles a la parcialización de los expertos. En primer lugar, la observancia participativa, crítica y permanente de los beneficiarios, de los más afectados, situados en la mayoría de los casos en el espacio de la Sociedad civil, puede llegar a contener, en cierta medida, los efectos negativos de las adherencias y consensos entre las elites empoderadas. En segundo lugar, la utilización de expertos evaluadores ciegos, que no conformen un equipo unísono ni tengan vínculos estrechos con los actores de la política y, sobre todo, que no puedan ser beneficiarios directos. Además de evaluar el proceso, orientarán sus análisis hacia el rol de los expertos encargados.

El papel de los actores de conocimiento es decisivo para la implementación de políticas. En su despliegue, el factor fundamental que determina sus alcances y limitaciones, así como la mejor viabilidad de la política en lo que respecta a su influencia, lo constituye el modelo teórico al que se adscriban. Toda teoría en torno al enfoque de políticas tiene una remisión directa y consecuencias perceptibles a corto, mediano y largo plazo en la realidad. Justamente, la preferencia, elección y uso de una concepción específica sobre políticas públicas determinará sus alcances posibles. No bastan la transparencia, la capacidad de análisis, la honestidad y fiabilidad de los expertos para que un curso de acción pueda conseguir los objetivos propuestos. El constructo teórico escogido no solo traerá consecuencias sustantivas a la deseada eficiencia global, sino también, la predeterminación de posibles ganadores y perdedores. Las teorías son siempre expresiones condensadas de síntesis ideológicas que sirven para explicar, configurar y transformar la realidad desde y para sujetos particulares.

Sin teoría revolucionaria tampoco puede haber movimiento revolucionario. Jamás se insistirá bastante sobre esta idea en unos momentos en que a la prédica de moda del oportunismo se une la afición a las formas más estrechas de la actividad práctica (Lenin, 1975, p. 22).

Esta idea, con más de un siglo de existencia, que precede al análisis de políticas, y está referida a procesos y circunstancias diferentes, adquiere relevancia en un contexto en el que la alta heterogeneidad de teorías y enfoques sobre políticas disfrazan la estrechez de disposiciones legales y prácticas políticas que se reducen, como fetiches, a engrosar y legitimar al Estado o al Mercado. No es excesivo sostener que una de las causas primeras del fracaso e ineficiencia de las políticas en la región nuestroamericana consiste en el carácter deificador de la teoría social hacia las relaciones mercantiles y estatales, debido a su naturaleza conservadora, reformista y, en no pocos casos, reaccionaria.

Una teoría nacida en los centros de poder, asimilada sin críticas ni precisiones, que reafirma, en sus consecuencias últimas, al actual orden de cosas, desvirtúa la fecundidad y potencialidades revolucionarias del enfoque de política. La adherencia de los expertos a un estilo argumentativo o una racionalidad específica evidencia sus intereses e intenciones reales. La elección o reconstrucción epistémica de una teoría de políticas públicas que reivindique a los sectores empobrecidos y desamparados por el sistema es imprescindible para la transformación social en el hemisferio nuestroamericano.

Las políticas públicas como alternativas para el contexto cubano

En la Cuba actual, la cuestión de las políticas públicas cobra especial relevancia ante la urgencia de lograr un desarrollo sostenido en el tiempo que permita la satisfacción de las necesidades básicas de la población desde las propias potencialidades de la nación. La búsqueda de la soberanía alimentaria y el intento gradual de sustitución de importaciones son estrategias nacionales que evidencian la necesidad de alcanzar el progreso interno a partir de la innovación y la gestión más racional de los recursos.

Precisamente, por el carácter humanista de la Revolución cubana, la concepción del desarrollo integral que se maneja en el país establece un vínculo entre los aspectos económicos y sociales desde la aplicación de una política social canalizada a través del Gobierno. A través de esta, se viabiliza la elevación sistemática del nivel de vida por medio del incremento del consumo y la satisfacción individual. A ello se suma la mejora de los servicios y el tratamiento focalizado a la niñez, la mujer, los ancianos, la población rural y otros sectores en estado de vulnerabilidad o potencialmente vulnerables.

Los espacios locales se convierten en escenario principal para hacer frente a las demandas de sus ciudadanos y a las necesidades de desarrollo socioeconómico que exige la nación. La municipalidad, como la expresión político-administrativa básica, se

convierte de forma gradual en espacio de mayor densidad estratégica a través de su gestión particular. Para impulsar las transformaciones necesarias, los municipios deben ser capaces de formular políticas locales que den respuesta a esas demandas, sin abandonar el sentido de nación, de totalidad en cuanto a país. La política económica local es un instrumento que permite enfrentar los problemas que presentan el ajuste y la reestructuración productiva, en momentos en que el desarrollo exógeno (basado en el acceso a inversiones extranjeras o recursos del exterior) es una vía limitada.

Los gobiernos municipales en Cuba proponen estrategias de desarrollo local y comunitario con el objetivo de resolver problemáticas sociales específicas de sus territorios. Se aspira a convertir al municipio en un gestor socioeconómico autónomo, orientado a la creación de soluciones propias desde las potencialidades materiales, tecnológicas y culturales con que cuentan.

Sin embargo, el despliegue del modelo de desarrollo asumido frecuente dificultades de orden conceptual-metodológico que afectan su implementación y generan una praxis desacertada. Esto exige optar por dos vías de soluciones necesarias y complementarias. En primer lugar, realizar una crítica profunda al esquema de desarrollo para precisar los vacíos, incongruencias y limitaciones teóricas y prácticas. En segundo lugar, hay que avanzar hacia nuevas formas de administración pública descentralizadas que den mayor autonomía a los espacios municipales y a los actores que allí concurren, un proyecto largamente pospuesto que ante la nueva reforma constitucional iniciada en el año 2018 se va materializando, al menos legislativamente.

La Constitución aprobada en amplio referendo popular de 2019, propone, en términos de administración pública, aumentar las

facultades de los municipios, ampliar su perfil y contribuir a calzar un sistema de gobierno profundamente democrático. La nueva Carta Magna mantiene misiones precedentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular, como el control del plan económico, el desarrollo integral y la ejecución de las políticas sociales fundamentales. Sin embargo, la actual concepción del municipio enfatiza en la necesidad de una mayor descentralización que permita hacer más expedita las decisiones al potenciar la autonomía, sin divorciarla de su subordinación a los intereses del Estado.

Los sectores encargados de gobernar los espacios locales se encuentran, en estas circunstancias, en la obligación de diseñar y aplicar diversos instrumentos de gobierno que permitan efectuar transformaciones sociales para solucionar o reducir los problemas sociales que enfrenta Cuba en la actualidad. Al mismo tiempo, es ineludible impulsar procesos de gobernanza, cada vez más recurrentes y necesarios ante la diversificación de los actores que integran la Sociedad civil.

En este marco, se inscriben las políticas públicas como estrategia de gobierno que facilitan la resolución de problemas públicos a partir de la articulación de diferentes actores del sistema político (por lo general Estado- ciudadanos – expertos) que interactúan y dialogan con el fin de definir las necesidades comunes y convenir objetivos y cursos a seguir. Este modo de gestionar lo público, se desarrolla a partir de fases o ciclos entre los que se incluye la concertación, el diseño, la implementación y la evaluación. Como procedimiento para la gerencia social promueven una administración inclusiva y descentralizada, donde el ciudadano es sujeto clave en las posibles transformaciones del país a través de su intervención directa en la formación de políticas.

En la realidad cubana, la ejecución de políticas públicas exige renovar el modo tradicional en el que se entiende, organiza y estructura la gestión pública. Este modelo gubernamental comprende a la administración pública a partir del despliegue de múltiples acciones colectivas que incorporan, tanto en las etapas de formulación como en las de ejecución y control, a distintos actores con cuotas de poder variables (Majone, 2005). Aunque las políticas públicas tienen su origen en la actividad gubernamental, transforman en co-gestores a grupos organizados de la Sociedad civil al facilitar su acceso a la toma de decisiones de tal forma que, enriquece y supera la concepción y práctica hegemónica de los poderes públicos. De esta manera la conducción de la sociedad por políticas públicas debe concebir, al menos, tres principios fundamentales: la cooperación, el coprotagonismo y la corresponsabilidad (modelo de las tres C)

En Cuba, las políticas públicas van erigiéndose como instrumentos que viabilizan la estructuración concertada de un plan de desarrollo focalizado y realista, elaborado en el propio espacio comunitario a partir del fortalecimiento y estrechamiento de la colaboración entre el gobierno y los ciudadanos. Su ejecución permitirá a los municipios:

1. Diseñar consistentemente estrategias focalizadas que den respuesta a las necesidades sociales en el ámbito local. Al contribuir con que estas propuestas de intervención puedan organizar de modo adecuado la estructuración de sus ciclos y plazos, se orientará hacia una planificación más precisa del presupuesto, congruente con una correcta estimación del tiempo para la elaboración, la ejecución y la creación de un sistema de autoevaluación concomitante.

2. Optimizar recursos que, al convertir al beneficiario –referido a ciudadanos que conforman sectores vulnerados– en coprotagonista, corresponsable, supervisor y gestor, sean aprovechados en la resolución de problemas sociales de interés real y no en cuestiones agendadas sin un diagnóstico comunitario previo y cuya solución resulte de escasa utilidad para la ciudadanía.
3. Propiciar la cooperación entre gobiernos locales y centros de desarrollo y producción de conocimientos, lo cual contribuye a otorgar cientificidad al proceso de administración pública, haciéndolo, por tanto, más efectivo a partir de un enfoque multidisciplinario.
4. Fomentar la participación ciudadana y la ampliación real de la democracia participativa

De modo general, las políticas públicas favorecen el robustecimiento de la ciudadanía como institución formidable para el ejercicio de gobierno; coadyuvan a la aplicación y despliegue de una gestión económica óptima, que involucra a gobiernos y empresas; y en consecuencia, posibilita la ampliación de las libertades y la justicia social en tanto fundamentos imprescindibles del socialismo cubano. Como aéreas prioritarias para el desarrollo local, son favorecidos, en especial, los sectores estratégicos de la producción de alimentos – cuyo destinado último es a alcanzar la soberanía alimentaria–, la obtención de energía renovable, el incremento de las industrias locales y el desarrollo sociocultural comunitario, entre otras.

Ventajas y limitaciones para la implementación de políticas públicas en Cuba

Teniendo en cuenta que la resolución sostenida de problemas en el ámbito local contribuye al desarrollo nacional, los actores comunitarios deben ser capaces de ejecutar políticas que den respuesta a sus demandas particulares. En lo que a generación de políticas públicas orientadas al desarrollo se refiere -en la dialéctica entre lo local y lo nacional-, Cuba se presenta como espacio por excelencia para la ejecución de estos procedimientos, debido a la existencia de determinadas particularidades de naturaleza cultural, social, política, jurídica, tecnológica, entre otras, que propician fecundidad y durabilidad a estos proyectos. Entre las ventajas palpables en el contexto cubano actual se encuentran:

- I. La objetividad de un marco jurídico que respalda legalmente la ejecución de políticas públicas, evidenciados en los siguientes artículos de la Constitución:

Artículo 44. El Estado crea las condiciones para garantizar la igualdad de sus ciudadanos. Hace efectivo este derecho con la implementación de políticas públicas y leyes para potenciar la inclusión social y la salvaguarda de los derechos de las personas cuya condición lo requieran.

Artículo 62. Se reconocen a las personas los derechos derivados de la creación intelectual, conforme a la ley y

los tratados internacionales. Los derechos adquiridos se ejercen por titulares en correspondencia con la ley, en función de las políticas públicas.

Artículo 71. Se reconoce a todas las personas el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable. El Estado hace efectivo este derecho mediante programas de construcción, rehabilitación y conservación de viviendas, con la participación de entidades y de la población, en correspondencia con las políticas públicas, las normas del ordenamiento territorial y urbano y las leyes.⁷

- II. La presencia de una Sociedad civil con sobresalientes potencialidades para el ejercicio de la participación ciudadana y de la corresponsabilidad: alfabetizada, con alta escolarización, elevado compromiso social, capacidad para la crítica oportuna y preparación política para el reconocimiento de sus derechos y deberes como ciudadanos.
- III. La efectividad de un mapa institucional desplegado adecuadamente que garantiza la acción de organizaciones políticas y de masas que coordinan y viabilizan las demandas sociales (CDR, FMC, CTC, OPJM, FEEM, FEU, UJC, PCC, ACLI-

7 El hecho de que el texto constitucional contenga con precisión el reconocimiento y la necesidad de establecer políticas públicas representa un logro en términos de normatividad. No obstante, todavía se trabaja en un conjunto de leyes y disposiciones vinculantes para hacer efectivo el mandato constitucional. Mientras éstas últimas no existan y sean absorbidas por el metabolismo de las administraciones públicas municipales y los ciudadanos todos, la Carta Magna devendrá solo en adorno jurídico sin implicaciones reales. Para profundizar sobre esta temática es imprescindible analizar *¿Qué municipio queremos?: respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*. Coordinado por Pérez Hernández y Díaz Legón (2015).

FIM, ANAP, etc.), y la realización de procesos de retroalimentación entre la Sociedad civil y el Estado, como consultas populares y rendiciones de cuenta.

IV. La existencia calificada de una red multidisciplinaria de gestores de conocimiento con rendimiento científico reconocido y enfocado desde diversas perspectivas de análisis a la resolución de problemáticas inherentes al contexto cubano (Centros Universitarios Municipales, el CITMA y los Institutos de Investigación diversos).

Sin embargo, la inadecuada comprensión teórica y de procedimientos metodológicos que padecen aún las políticas públicas en Cuba, y el apego a las formas tradicionales de administrar lo público, afectan y deforman la esencia misma del proceso, pues engendra implementaciones defectuosas en el marco de la práctica política y administrativa institucionalizada. Esto produce no solo dificultades para su consolidación en el plano conceptual, sino también para su utilización como tecnologías sociales que faciliten la acción del gobierno en los espacios comunitarios. Entre las principales limitantes se encuentran:

La guerra comercial y financiera impuesta por Estados Unidos a Cuba

La imposición permanente de sanciones económicas, la imposibilidad de acceder a créditos a largo plazo desde los centros económicos y financieros fundamentales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y el acecho constante a las agencias, bancos y corporaciones que se vinculan comercialmente con la isla, alejan a inversores potenciales y encarecen la existencia y abastecimiento de recursos imprescindibles para impulsar cualquier estrategia de desarrollo local y nacional. Esta

circunstancia ha determinado, en medida significativa, la centralización excesiva de la economía nacional, efecto que da poco margen de actuación a las administraciones locales; más allá de la planificación estricta a la que se encuentran sujetas. Los mismos obstáculos internacionales obstaculizan la posibilidad real de que la municipalidad pueda incorporarse como un ente exportador-comercializador propio ante la libre demanda y competencia a nivel global.

Dispersión e insuficiencia teórica-cosmovisiva sobre la concepción de desarrollo

No existe una comunidad orgánica de perspectivas y prácticas, coherente y bien definida a todos los niveles, en torno a lo que se entiende por desarrollo. Aunque la política económica establecida en los lineamientos elaborados a raíz del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba intenta proponer un modelo común ajustado a las circunstancias, fruto de investigaciones científicas y de polémicas democráticas entre intelectuales, decisores y ciudadanos, se logra solo parcialmente pues el esquema aprobado se reduce a pautas generales por las que ha de encauzarse la nación sin una traducción pormenorizada de políticas locales y públicas que lo apunten y brinden realismo y sostenibilidad. Adquiere vida —entonces— una concepción vulgar y economicista del desarrollo orientada hacia la producción acelerada y desproporcionada de bienes materiales sin una evaluación adecuada de las urgencias impostergables y los costos humanos, tecnológicos y culturales. Se desarrollan, embellecen y humanizan las cosas, ubicando el desarrollo humano como un efecto secundario, mecánico e inevitable.

El desarrollo es irreductible al alumbrado público, la remodelación de parques y plazoletas, la reubicación de plantas ornamentales y jardinerías, y al ordenamiento, cuidado y mantención de calles y avenidas. Si el ser humano no encuentra opciones viables para garantizar sus necesidades y elevar su propia condición en el proceso natural de su existencia, la perspectiva de desarrollo es inadecuada y enajena. La circunstancia puede llegar a hacerse sumamente difícil cuando en un mismo espacio, funcionarios, trabajadores estatales, pequeñas y medianas empresas, emprendedores y expertos manejan concepciones distintas, y en no pocos casos opuestas y distantes, del proceso de desarrollo. Este debe ser entendido como autocreación humanizante, a partir de estrategias organizacionales que construyan desde lo cultural, fundamentos sólidos e irreversibles, en un movimiento que establezca y compatibilice el mejoramiento constante del ser humano con la preservación de los equilibrios que garantiza el entorno para una reproducción digna de toda existencia.

Construcción externa de las agendas públicas municipales

Las estrategias de desarrollo local suelen ser directrices establecidas por un gobierno central que, por su naturaleza universal, se encuentra imposibilitado para particularizar y atender dificultades locales concretas. Las políticas públicas que se implementen a nivel municipal deben partir, ante todo, de un diagnóstico comunitario. De este modo, las intendencias podrán analizar sus insuficiencias y demandas específicas, así como jerarquizar e incluir las posibles soluciones en la agenda pública de gobierno.

No todos los territorios comparten las mismas características ni las mismas necesidades. Difícilmente las problemáticas sociales

que enfrentan los ciudadanos del municipio Baracoa, en la provincia de Guantánamo, sean idénticas a las existentes en el municipio Plaza de la Revolución de Ciudad de La Habana. Entre ellos median diferencias de tipo territorial, cultural, cívico-conductuales, económicas, históricas, entre otras. Ante esta heterogeneidad, que enriquece el ejercicio de la gerencia social, no es necesario asumir la reproducción de pautas propias del federalismo. La alternativa óptima en el contexto cubano se resuelve en la creación de equilibrios entre la capacidad de la administración central para brindar apoyo material, de servicio y tecnológico, - lo que significa un uso más racional y focalizado en la distribución de los recursos disponibles- y las potencialidades del municipio para reorientar este respaldo en la solución de sus dificultades principales.

Debilidad conceptual-metodológica de los tipos de intervención

En términos históricos, los estudios de los que parten y se sostienen las políticas públicas, están contenidos fundamentalmente en la tradición teórica y práctica de las políticas sociales. De hecho, podría asumirse la orientación hacia las políticas públicas como un modo específico y diferenciado de política social. En Cuba, el cultivo de esta última evidencia un desarrollo significativo, impulsado por autores y autoras como María del Carmen Zabala, Mayra Espina, Angela Peña, Dayma Echevarría, Reyna Fleita, Lucy Martín, entre otras. Su robustecimiento se debe a una exigencia histórica y civilizatoria.

Cuando triunfa la Revolución en 1959, las marcadas desigualdades sociales segmentaban y fracturaban la sociedad cubana en todos sus tejidos. Fue imprescindible establecer políticas globa-

les de amplio alcance para nivelar y reducir, en la medida de lo posible, los abismos que distanciaban, desconectaban y fijaban a las clases sociales. El contexto exigió de múltiples análisis a la academia cubana sobre problemáticas de género, pobreza, exclusión, desamparo, demografía, territorialidad, estratificación y desempleo. La perspectiva de estas investigaciones adquiere, entonces, una dimensión hegemónica que persiste hasta la actualidad y tiende a absorber, en cierta medida, el enfoque de las políticas públicas.⁸

En consecuencia, se produce una dispersión teórica-conceptual con elevados costos para la práctica, pues una conceptualización ambigua constituye un punto de partida inadecuado y genera, inevitablemente, una praxis distorsionada. Además, el uso indistinto e impreciso en el discurso político, -exacerbado por la reproducción acrítica y fortuita de los medios masivos de comunicación- hacen del término una moda actual. Por otro lado, desde los gobiernos locales, suele asumirse que el carácter público de una política radica en la incidencia que esta tenga sobre determinados grupos sociales, como si el estar destinada a ciertos sectores públicos la hiciera pública por antonomasia. Se le llama, luego, política pública a cualquier modo de actuación gubernamental.

8 Ahora bien, no se trata de desechar o simplificar los estudios y la aplicación de políticas sociales, cuya incuestionable significación ha contribuido a reducir, en sesenta años, las brechas sociales de cuatro siglos de explotación en Cuba. Es preciso destacar que, no todo problema social puede solucionarse a través de políticas públicas. Más que sustituir o desplazar a las políticas sociales, ambos procesos se complementan, haciendo más efectiva la administración pública cuando son utilizadas en coherencia con las necesidades que exige la resolución de la dificultad social que enfrentan.

Escasa articulación entre gobierno-expertos

En la construcción de políticas públicas la implicación de expertos es un requerimiento fundamental que aun no se cumple cabalmente. Las instituciones de gobierno funcionan sin la intervención y el apoyo real de los centros de producción de conocimiento (entiéndase universidades y centros de investigación) a nivel de las localidades. Decisores y expertos confluyen en espacios comunes, dialogan formalmente sobre diversas cuestiones relacionadas con los territorios y asisten desde sus funciones propias a la misma comunidad sin que ello signifique una articulación verdadera de amplia retroalimentación entre las ciencias y la artesanía de la política. Los investigadores no tienen acceso, como la mayor parte del ciudadano promedio, al espacio y las dinámicas en las que se formulan las decisiones inmediatas fundamentales. Asimismo, casi no se tienen en cuenta sus criterios para evaluar los procedimientos y omisiones del gobierno. En este sentido, la administración pública debe ser concebida también como una actividad científica que requiere no solo la utilización de institutos públicos recopiladores y productores de la información sobre los hechos y tendencia sociales; necesita además de científicos sociales capaces de procesar cognoscitivamente esos datos para convertirlos en conocimiento idóneo de los problemas, tendencias y las circunstancias sociales (Bueno& Osuna, 2013).

Cuantificación de la participación ciudadana

La participación ciudadana es una condición ineludible que no se realiza a profundidad en la implementación de proyectos que se enuncien como políticas públicas (Cabrera, 2015). Sin embargo, aún cuando formalmente se realicen consultas en algunos

procesos de tomas de decisiones, se preferencia el obtener resultados tangibles, medibles —entiéndase estos como horas de asistencia, puntuaciones de calidad, cantidad de actividades y de participantes, entre otros— mientras que la integración, oportunidad y efectos de las acciones, cualidades más intangibles pero básicas, quedan solo como enunciados en los objetivos declarados.

Inhabilidad tecnológica

Se refiere a debilidades de carácter tecnológico (dígase de tecnologías organizativas, técnica-instrumentales o ideológicas) que presente un organismo, empresa o institución para la resolución de un problema determinado. En lo que se refiere a la labor gubernamental, existen algunos elementos que pueden ser considerados inhabilidad tecnológica, entre los que se encuentran: la falta de información y conocimiento idóneo de los problemas y las circunstancias sociales; la carencia de especialización de los administradores públicos en la gestión gubernamental; la escasa cultura política entendida como capital de prácticas, experiencias y concepciones acumuladas en torno al ejercicio del buen gobierno; la ausencia de institutos públicos recopiladores y productores de la información sobre los hechos y tendencias sociales; la desconexión relativa del gobierno con los centros de producción de conocimiento (universidades y centros de investigación) procesadores de datos; y la excesiva burocratización en la implementación de programas y servicios.

La utilización de herramientas de gobierno que posibiliten intercambio entre las intendencias decisoras y los beneficiarios en la búsqueda del bienestar común es uno de los caminos más seguros para fomentar el desarrollo local. Las políticas públicas tra-

tan precisamente de eso. No se refieren a una gestión o acto de filantropía del Estado hacia la Sociedad civil, sino de la utilización de un instrumento de gobierno inclusivo, capaz de generar un diálogo multiactoral necesario para, de esa manera, crear nuevos espacios de participación política conjunta y optimizar las energías, el tiempo y los recursos, generalmente escasos.

Sin embargo, la práctica demuestra la existencia de obstáculos que frenan el proceso de implementación de políticas públicas, a la manera de tecnologías organizativas para la gestión gubernamental, orientadas al cumplimiento de las estrategias de desarrollo local. En síntesis, la inhabilidad tecnológica de los gobiernos locales y la limitada participación ciudadana constituyen las barreras fundamentales en Cuba.

En materia de desarrollo, las políticas públicas se conciben como tecnologías organizativas y cognoscitivas necesarias para impulsar transformaciones en las relaciones económicas, laborales, educativas, de salud, pues la conducción del conglomerado social es posible y exitosa cuando existe un enlazamiento de los poderes y facultades del gobierno con la capacidad intelectual, económica y organizativa de la sociedad.

Impulsar proyectos de desarrollo comunitario inicia con el reconocimiento de las políticas públicas como una potencialidad a ser explotada desde todos los ángulos posibles. Para ello, resulta necesaria la habilitación de canales efectivos que viabilicen la intervención de la Sociedad civil en problemáticas que, en la construcción del Socialismo en el Siglo XXI, ya no se circunscriben ni deben hacerlo solo a la competencia del Estado.

La disciplina de Políticas Públicas en América Latina. Una actualización para Cuba. Entrevista a Luis F. Aguilar Villanueva⁹

Lisandra Lefont Marin: En la revisión bibliográfica sobre políticas públicas, resulta una tendencia manifiesta el tratamiento indiscriminado de los conceptos de políticas estatales, políticas sociales y políticas públicas. La gran producción teórica que existe sobre el tópico –siempre distanciada entre sí, tanto por el enfoque al que se adhiere como por la ideología a la que responde– exhibe una diversidad de definiciones que convierte a las políticas públicas en mecanismo ambiguo al que se le puede adjudicar cualquier contenido. ¿A qué se debe esta dispersión teórico-conceptual? ¿Cuán degenerativo puede resultar, para la implementación, una conceptualización errada?

9 Doctor en filosofía, con especialidad en filosofía política, con estudios de postgrado en la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma y en la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga, Alemania. Ha sido profesor investigador de la UNAM, El Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores de México. Es el introductor de la disciplina de las Políticas Públicas en México y en el mundo académico de lengua española. Es Presidente del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública. Actualmente es el Director Fundador del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara.

Luis Fernando Aguilar Villanueva: Es un hecho la diversidad o la dispersión de la denotación y el uso del término Política Pública (PP), aun si el contenido del concepto es claro y preciso o debería serlo. La diversidad tiene su explicación en la historia y cultura política diferente de los países y, también, aunque más cuestionables e invalidables en las afiliaciones ideológicas de académicos y funcionarios, cuando no son racionalmente fundamentadas. Al interior de la cultura occidental de la política, se encuentran ejes estructuradores del estado y la política con fundamento en la distinción entre lo público y lo privado, entre lo estatal y lo social, entre laicidad y religión, entre otros ejes. Sin entrar en detalle, las sociedades a partir de sus circunstancias, problemas y proyectos han decidido otorgar mayor o menor peso a cada uno de los cabos de la distinción y han organizado su interrelación en diversos modos. En el orden liberal-democrático del Estado moderno, el eje público-privado es esencial, central. El eje determina el ámbito y alcance de la regulación y del poder estatal, y el ámbito y alcance del ejercicio de las libertades de los ciudadanos y de su participación en los asuntos públicos, desde la elección de los gobernantes hasta la participación en sus decisiones directivas. En el orden liberal-democrático de los estados sociales del siglo XX (de bienestar y seguridad social, de desarrollo social) y en el orden socialista la idea de lo público ha incluido lo social (los derechos sociales de los ciudadanos) como obligación del estado, aun si lo social no ha sido ni debe ser estatizado totalmente, absorbido por el poder del estado y el control gubernamental.

Podríamos discutir esto por horas e introducir, además, la distinción entre Estado y gobierno, entre la sociedad estatalmente ordenada (leyes y poderes generales) y el gobierno o la dirección, rectoría, de la sociedad ordenada estatalmente o existente en for-

ma de estado, constituida como Estado. Introducir, además, otras reflexiones sobre régimen político, sistema de administración pública, orden internacional y, en el fondo, la discusión sobre los valores de todo orden político, sobre su validez, legitimidad, y no solo efectividad directiva y administrativa. La disciplina de política pública es pensable, practicable y se justifica al interior del complejo mundo institucional y conceptual (axiológico y empírico) de la política, integrado por realidades y conceptos de régimen internacional, estado nacional, régimen político, derecho, gobierno (formas y órdenes), gobernanza, administración pública, ciudadanía, historia y estructura social.

Desde esta premisa, me permito hacer las siguientes consideraciones:

1. El núcleo esencial y distintivo de la denotación de la política pública es la acción del gobierno o la del gobierno con la ciudadanía, orientada a la realización del interés público o interés general de la sociedad, que incluye, básicamente la realización cabal e imparcial de los derechos de los ciudadanos y la solución o el control de los problemas que obstaculizan o contradicen la realización del bien común, interés público, y derechos humanos y ciudadanos. Esta orientación hacia el bien público es diversa, pero no adversa a la orientación de las utilidades privadas o los bienes privados de los ciudadanos en su calidad de actores económicos o sociales, a menos que, con evidencias, se demuestren los efectos negativos y nocivos que provocan sus acciones en la seguridad pública, en el convivir general, en el aseguramiento de los derechos de sus conciudadanos, etc. Por lo dicho, la política pública es tal por la calidad o la naturaleza pública de su intencionalidad y, fundamentalmente, por elaborarse,

decidirse e implementarse en conformidad con los principios constitucionales y las normas legales del estado, que determinan lo que es y debe ser el ámbito público y, en correspondencia, lo que es y debe ser el ámbito de las decisiones y responsabilidades privadas. En la vida política y social, lo público estará siempre en tensión con la acción privada y en busca de equilibrio, por lo que las leyes e instituciones del estado cambiarán según el grado de conflicto y aceptación de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos en el eje público-privado.

2. La política pública incluye conceptual e institucionalmente la política social como un subconjunto o una especie de política pública, particularmente cuando las políticas orientadas a servicios de salud, educación, seguridad social, infraestructura comunitaria, etc., no son opcionales sino obligatorias en razón de la naturaleza social del estado que reconoce y garantiza derechos sociales a los ciudadanos y obliga a los gobiernos a decidir políticas que realicen esos derechos que, por su naturaleza, refieren a bienes y servicios tangibles, materiales, que proveen beneficios a individuos, grupos y comunidades, y buscan disminuir pobreza, desigualdad, discriminación, vulnerabilidad. En este marco, no se puede excluir que, en algunos Estados, haya políticas públicas, pero que no incluyan políticas sociales, en tanto no reconocen derechos sociales en general o derechos sociales particulares a sus ciudadanos. En muchos estados no se reconoce el derecho al empleo, una cuestión que crecerá en el futuro con la transformación de la producción y del trabajo. No obstante, el énfasis actual en los derechos humanos comienza a debilitar mundialmente la posición de los esta-

dos no sociales, como la de los estados que restringen libertades políticas, civiles, económicas.

3. No estoy de acuerdo con el término y uso de “*política de Estado*” porque es conceptualmente débil. El gobierno es el decisor de políticas y dirige a su sociedad mediante políticas. El Estado no tiene que ver nada con acciones de políticas, pues es, en esencia, el ordenamiento de la sociedad mediante principios constitucionales y leyes. Obviamente, la constitución política y el cuerpo de leyes es el marco en el que se inscriben y diseñan las políticas, que están en el orden del gobierno con temporalidades precisas de ejercicio y que pueden ser erróneas por mala calidad de análisis y gerencia, desinformación, desconocimiento y defectuosa asignación de recursos. Una sociedad no puede coexistir en paz, con estabilidad y prosperidad, si solo depende de las decisiones y operaciones de las políticas (programas, proyectos) del gobierno o del gobierno con la sociedad, que son contingentes y pueden ser empíricamente correctas o impropias; también requiere de principios fundantes válidos y regulaciones de las relaciones sociales. Hay principios y leyes de Estado, y políticas de gobierno.

Lo que se quiere decir con la expresión “*política de Estado*” es que hay o puede haber políticas que han acreditado ser beneficiosas y aceptadas en el ámbito social, por lo que no es razonable que las alternancias electorales en la titularidad del gobierno las suspendan, eliminen, en lugar de consolidarlas. El interjuego partidario electoral debe ser controlado y asegurarse de que las políticas bien evaluadas se mantengan en el tiempo. Estamos de acuerdo con la posición, pero veo muchos riesgos en que una determinada política se vuelva ley de Estado. Puede encontrarse

una expresión y definir los requisitos para que una política de efectos e impactos positivos continúe razonablemente en el tiempo, pero no la expresión pomposa e impropia de política de Estado, que entre otras cosas manifiesta confusión entre Estado y gobierno. El Estado, por sus valores, derechos, principios y normas, racionalmente argumentados, es un fundamento más sólido para la convivencia y la esperanza social que las políticas de validez empírica de un gobierno y que serán cambiantes según las circunstancias sociales.

Lisandra Lefont Marín: En los estudios sobre políticas públicas, los análisis sobre las funciones de la participación ciudadana han tenido una explosión en los últimos tiempos. Aun cuando en la propuesta original del propio Lasswell la intervención de la Sociedad civil en la formulación de políticas es apenas mencionada, esta ha ganado espacio paulatinamente, incorporándose como actor fundamental en todas las etapas del proceso. ¿Hasta qué punto considera Usted, es posible, beneficiosa y deseable la participación de la Sociedad civil en la implementación de políticas públicas? ¿Esta colaboración debe de ser limitada, homogénea o se puede hablar de niveles de participación en las diferentes fases o ciclos?

Luis F. Aguilar Villanueva: Tocas un tema de gran importancia, por cuanto a la vuelta del milenio la participación ciudadana en la deliberación y ejecución de las políticas ha crecido como reivindicación y ejercicio real y porque la participación ciudadana señala un defecto actual de la disciplina de PP, que nació y tuvo su primera edad en los años de la posguerra, en que era dominante la gobernanza de la sociedad por el gobierno, cosa que ahora no sucede o es muy difícil de sostener, debido no tanto a la ineficiencia como a la insuficiencia de los gobiernos, tema en que no entraré. Permíteme que me autocite, haciendo referencia

al texto de una conferencia que acabo de impartir en Bogotá en un seminario en el que participaron varias universidades colombianas y que titulé: “*Las cuestiones actuales de la disciplina de PP*”.

El mundo ha cambiado y seguimos pensando la disciplina de la PP, así como la administración pública, desde el supuesto arraigado de que la gobernanza de la sociedad es la acción de un decisión-maker omnisciente, todopoderoso, poseedor de recursos suficientes, providencial y con una sociedad dependiente y subordinable. Nuestra disciplina de PP se sigue ejerciendo desde el enfoque gubernamental tradicional, según el cual el contenido de la política es elaborado y decidido por el círculo de expertos del gobierno, su implementación se efectúa única o predominantemente por las entidades del sector público y los ciudadanos son entendidos como los destinatarios o beneficiarios de las políticas, que no tienen la posibilidad o la facilidad, aunque tengan el derecho, de influir en la formación de la agenda de gobierno, en la definición de los problemas sociales, en la elaboración y ponderación de las opciones de acción, en la decisión y en su efectución... Frente a la composición y causalidad compleja de los problemas públicos y de su solución, así como frente a la composición y causalidad compleja de la realización de los objetivos públicos ambicionados, no hay ningún actor, público o privado, que posea todo el conocimiento y todos los recursos necesarios para controlar, regular y dar cauce a las varias corrientes causales que ocasionan los problemas y posibilitan alcanzar los objetivos deseados y, por ende para resolver los problemas y alcanzar los objetivos de personas, organizaciones y de la sociedad en su conjunto.

Esto significa estar dispuestos a entender y practicar un enfoque MULTIACTOR de análisis, diseño e implementación de políticas, con el sello de la interdependencia entre los actores, que podrá ser internacional, intergubernamental, interorganizacional al interior del gobierno y gubernamental-social. En la práctica significa elaborar e implementar políticas, basadas en el intercambio y la compartición de la información, el conocimiento y los recursos financieros, productivos, asociativos que posee el gobierno con la información, el conocimiento y los recursos que poseen otros actores, distintos del gobierno, políticamente independientes (y recursos que pueden ser superiores a los gubernamentales) e interesados por varios motivos en involucrarse con el gobierno en la definición del problema público, en la deliberación sobre las acciones causalmente idóneas para abordar el problema y en la oferta de sus recursos para sostener e implementar las acciones.

En estas condiciones, el tema de la representatividad de los gobiernos y de la participación ciudadana resurge con fuerza y se ubica en el centro de la ciencia política, sin duda, y en el centro de “la ciencia de políticas de la democracia” (policy sciences of democracy). Más allá de las prácticas existentes de participación, que pueden ser contingentes, tenemos que establecer las instituciones de la participación ciudadana en políticas y encontrar los procedimientos apropiados para una participación institucionalmente correcta y operativamente eficiente y eficaz. Sin embargo, tenemos aún ideas genéricas y experimentales en el tema de la participación ciudadana, deliberativa y operativa. Por lo pronto, es necesario definir y establecer di-

rectrices sobre: a) los tipos o modos de participación, que pueden ir desde la simple demanda y reclamación hasta la consulta o el aporte de información, conocimiento experto y recursos económicos, entre otras modalidades; b) el alcance de la participación en materias (solo en política económica y social o, también, en materia de protección y defensa de derechos, por ejemplo) y el alcance en actividades directivas (solo en la definición de la agenda y de los problemas públicos o también en la deliberación acerca de las opciones de decisión; solo en la implementación y en la evaluación o también en la presupuestación y la fiscalización del uso de los recursos públicos, en la revocación del cargo, por ejemplo); c) los requisitos generales y particulares que, más allá de su derecho, deben tener los ciudadanos participantes (cuál debe ser su perfil cívico, intelectual, y cuál su representatividad gremial o comunitaria según el tipo de políticas, etc.) y d) los requisitos del proceso de participación, tales como legalidad, transparencia, rendición de cuentas, costo-eficiencia.

Lisandra Lefont Marín: En 2015, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) alertaba sobre el llamado secuestro de políticas públicas, fenómeno consistente en la cooptación de políticas públicas que no se orientan al bienestar social, sino que funcionan como trampolín para que elites económicas pertenecientes al sector privado, y cercanas, por diversos motivos, a los gobiernos, aumenten sus ganancias e influencias ¿Considera que es esta una tendencia real en la región latinoamericana? ¿Cómo revertir esta situación?

Luis F. Aguilar Villanueva: Esos hechos desviados y condenables suceden; pero no soy propenso a convertir episodios parti-

culares en tendencias o regularidades generales, hemisféricas en este caso. Las situaciones en las que la orientación y el contenido de las políticas del gobierno son capturadas y controladas por las élites económicas son síntoma y efecto de fallas o debilidades más profundas, de gobierno y de ciudadanía. A mayor debilidad de los gobiernos por sus fallas institucionales (discrecionalidad, oportunismo legal, abuso), fallas financieras (desequilibrios peligrosos entre ingreso y gasto público, que llevan a déficits fiscales extremos y hasta crisis), fallas informativas y cognoscitivas (decisiones sin información, sin saber técnico causal que calcula consecuencias de las acciones, sin conocimiento probado de las circunstancias), etc., mayor la probabilidad de influencia política de las empresas y mayores utilidades por rentismo de la riqueza pública. Son conocidos y criticables los intercambios de utilidades recíprocas (con asimetrías) entre los gobiernos y las corporaciones, en los que primeros obtienen e incrementan sus utilidades de poder y los segundos sus utilidades económicas. Pero, también, a mayor debilidad de la ciudadanía, desinteresada en los asuntos públicos y en dar seguimiento al gobierno, de observarlo y de involucrarse en las actividades públicas o carentes de capacidad para hacerlo, mayor la probabilidad de la captura elitista de las políticas.

Esta situación difícilmente ocurriría en sociedades que tengan una ciudadanía vigilante, atenta a los asuntos públicos y a su conducción, la cual seguramente cuestionaría a los gobiernos y a las corporaciones, todas las veces que registraran traiciones del gobierno al carácter público de sus decisiones directivas bajo la presión de las corporaciones y observarían la privatización indebida del interés público, en particular, si se ejecuta con ilegalidad, corrupción e injusticias.

La democratización ha despertado organizaciones civiles potentes y redes de organizaciones, gubernamentalmente independientes, que sustentan su actuación en información y conocimiento de las realidades de su interés, y que comparten con muchos sectores ciudadanos el fastidio y la inconformidad con gobiernos amateurs, incompetentes, también, corruptos e irresponsables, subordinados no solo a las corporaciones económicas sino también, a otros grupos impresentables (delicuenciales, criminales) y que acaso son solo buenos en los juegos del poder político y económico. Los actuales comportamientos electorales, por ej, el de México en julio de este año,¹⁰ son señales de una sociedad que no acepta más élites políticas ensimismadas, distantes de los problemas y aspiraciones sociales, demagógicas, que incrementan en el juego electoral la expectativa de amplios sectores; pero gubernativamente son de bajo rendimiento social, o que, sin posibilidad de perdón, han devenido socios y cómplices de poderes que no son públicos (*“fácticos”* se llaman), que no son solo las corporaciones privadas. Los gobiernos frágiles con ciudadanía débil son fácil presa, pero esta situación no es generalizada y, tanto menos, es una tendencia. Estaríamos en una crisis incontenible de la democracia en el continente, que no veo. Observo numerosos errores directivos de los gobiernos democráticos de la región; pero no todos ni los más importantes errores de dirección son imputables a la captura corporativa de los gobiernos, a su subordinación a las empresas privadas, nacionales o globales.

Lisandra Lefont Marín: Los llamados gobiernos emergentes progresistas en América Latina, surgidos en las últimas décadas y de corte esencialmente socialdemócrata, han incorporado, al

10 Se refiere a las elecciones del 2018 en las que Andrés Manuel López Obrador sucede como Presidente de México a Enrique Peña Nieto.

menos en el discurso, la utilización de políticas públicas en sus administraciones como forma de renovarse y distanciarse del obsoleto verticalismo característico del llamado “*socialismo real*”. La práctica institucionalizada evidencia que, en estos gobiernos, algunos poderes públicos inician procesos “*participativos*” con el ánimo de justificar decisiones que han tomado de antemano, para que parezcan respaldadas por la ciudadanía, o porque asumen que el carácter público de una política radica en la incidencia que esta tenga sobre determinados grupos sociales (como si el estar destinada a ciertos sectores públicos la hiciera pública por antonomasia), lo cual genera políticas verticales y asistencialistas con un marcado carácter estadocentrista. ¿En qué medida pueden ser eficientes políticas públicas donde se designe al Estado como protagonista absoluto? ¿Puede el Estado, haciendo uso de las burocracias profesionales especializadas, constituirse en obstáculo para la realización efectiva de la misma política que pretende implementar? ¿Cuáles deben ser sus límites como actor social en las políticas públicas?

Luis F. Aguilar Villanueva: Planteas otra cuestión central, que puede tener dos dimensiones. Por un lado, se trata de gobiernos progresistas que son de índole populista, más que socialdemócratas o sociales. Gobiernos que, contra sus intenciones y discursos, están más comprometidos y centrados en su objetivo de mantenerse en el poder que en la finalidad de hacer respetar los derechos sociales de sus ciudadanos y ofrecerles oportunidades y servicios de bienestar y progreso. Dicho de otro modo, su intenso interés en la política social, cuando no es solo discursivo, es funcional para su mayor interés político. Los logros de beneficio social relativo para los ciudadanos son objetivos intermedios en función de su objetivo último, que es mantenerse en el poder. Por consiguiente, la política social está determinada en su

contenido, modo y alcances por el propósito final de conservar el poder político, el mando social.

Son, sin duda, numerosos los gobiernos de los Estados sociales de bienestar y de desarrollo que utilizan la política social como medio para conservar y ampliar su poder (personal, partidario, elitario, grupal) y no con el fin de asegurar los derechos sociales de los ciudadanos mediante la creación de oportunidades de desarrollo a personas, grupos, localidades y mediante la provisión de bienes y servicios con prioridad en las poblaciones de menores capacidades y condiciones de vida. En estos casos, lo lógico y políticamente rentable son las estrategias sociales de índole asistencialista, que resuelven necesidades inmediatas y responden a demandas inmediatas, con oferta de bienes y servicios que aminoran males y sufrimientos, y arrojan beneficios relativos y satisfactorios para las poblaciones en situación de desigualdad, pobreza y abandono; que son, además, política y electoralmente rentables porque el perfil y la cultura tradicional de esos sectores y grupos los lleva a aceptar la obediencia y la subordinación como el término de intercambio para recibir e incrementar los beneficios de la asistencia gubernamental. Se trata de cursos de acciones que ayudan, pero no cambian el contexto social, pues provocan que una variedad de personas y familias tengan que solicitar ayuda al gobierno y de él dependan sus proyectos de vida. Son políticas que no se orientan a transformar las condiciones problemáticas estructurales de la vida social en general y de los grupos vulnerables en particular. Más aún, son políticas que no pueden lograr el cambio de la estructura de las relaciones sociales solo mediante la acción del gobierno, que es incapaz de hacerlo en razón de su actual insuficiencia de recursos. Son numerosos los gobiernos que carecen del recurso político de la credibilidad y la confianza social, (que es la base de las lealtades y

los apoyos sociales al gobierno), y de los recursos financieros, cognoscitivos, organizativos, que le son necesarios para reordenar las relaciones económicas, laborales, educativas, de salud, aun si el gobierno tiene el monopolio de la posesión del recurso legal y del poder coactivo. El cambio social requiere más actores que el gobierno y más recursos que los gubernamentales, -cosa que sabemos desde hace mucho tiempo- sea desde el enfoque revolucionario como desde el enfoque democrático, los cuales dejan en claro que la conducción de la sociedad es posible y exitosa si y cuando existe un enlazamiento de los poderes y facultades del gobierno con el vigor intelectual, económico y organizativo de la sociedad.

Con esta observación he empezado a abordar la segunda dimensión de la pregunta que refiere al “*estadocentrismo*”, socialmente vacío o limitado, que se apoya en su círculo de asesores para el diagnóstico del problema y la formulación de la política, que la implementa solo mediante sus entidades burocráticas. Estoy de acuerdo con la observación de tu pregunta que, sin usar el término, señala que la política pública exitosa, la política social efectiva, ha de ser “*sociocéntrica*”, sustanciada de lo social a través de formas de participación de la sociedad civil y política, que no se reducen a las que se ejercen en la actualidad de nuestros gobiernos democráticos y que pueden avanzar, profundizarse, volverse más decisivas en las decisiones de la política. Esto nos lleva de nuevo al tema de la participación, del derecho de los ciudadanos a incorporarse en los asuntos públicos que conciernen a sus vidas, del tipo y alcance de las prácticas participativas, de la responsabilidad cívica y social de todos ellos. En efecto, la participación social moderna en las PP no puede ser solo del lado de la demanda, sino también, del lado de la oferta de los ciudadanos, que ofrecen sus conocimientos, propuestas,

formas organizativas, sus recursos y dedican su tiempo a la atención de situaciones problemáticas de su entorno de vida asociada.

En los últimos años, mi trabajo se ha centrado en la Nueva Gobernanza Pública, que se le llama nueva por sus características diversas a las del proceso tradicional de gobernar, que suelo llamar “*gubernamental(ista) o gobiernocentrista*”, más que estado-céntrico. Justamente, la nueva gobernanza es postgubernamental y no antigubernamental porque parte de la premisa de la necesidad imprescindible, pero reconoce la insuficiencia directiva del gobierno, lo cual ha llevado a establecer nuevas formas de relación entre gobierno y sociedad, a elaborar las políticas en modo bidireccional, en dos sentidos (del gobierno a la sociedad y de la sociedad al gobierno) y, por ende, el contenido de la política es coproducido por el actor gubernamental y por los actores sociales, que son independientes del gobierno, no subordinados al gobierno, pero sujetos al cumplimiento de la ley e interesados en los asuntos generales de su vida en sociedad.

La novedad de estas últimas décadas en numerosos estados es que los gobiernos han dejado de ser los directores sociales dominantes y protagónicos, autosuficientes, omnipotentes, y han tenido que volverse interdependientes de actores extragubernamentales para estar en aptitud de cumplir sus funciones directivas públicas, por cuanto para poder gobernar requieren recursos de los que carecen y están en posesión de otros gobiernos, otros estados, otras organizaciones (económicas, sociales, intelectuales...). Por consiguiente, para poder conducir a la sociedad, deben dialogar, coordinarse, intercambiar, asociarse, cooperar con otros actores públicos, privados y sociales, nacionales e internacionales. Adquiere dimensión y se desarrolla una forma de gobernar más socialmente sustantiva e influyente; y los ciudada-

nos, que antes eran considerados los destinatarios y beneficiados de las políticas gubernamentales, ahora son o se exige que sean coautores de la política y corresponsables de su implementación. La sociedad ya no es ni puede ser dirigida solo por el gobierno. La dirección de la sociedad hacia nuevos niveles de justicia, integración, bienestar y bien vivir, es desde la perspectiva del republicanismo una acción conjunta, común, corresponsable. Suelo decir que el gobierno *de* la sociedad es gobierno *con* la sociedad.

Lisandra Lefont Marín. En la actualidad los estudios sobre políticas públicas suelen describirlas como la forma de gestión integral que recoge en sí la racionalidad de la administración pública, la verdadera calidad de la democracia, la eliminación de males sociales y la tan evocada descentralización del Estado. Usted mismo mencionaba en el estudio introductorio de la compilación **La hechura de las políticas públicas** que *el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas*. Sin embargo, en la práctica, es posible detectar cierto descontento en sectores que han sido “víctimas” de políticas públicas fallidas hasta el punto de ser calificadas como “*obras faraónicas con escasa utilidad social, que solo generan corrupción política, o gastos y daños a la ciudadanía, aunque no se enriquezca nadie.*” ¿Por qué cree que existe ese distanciamiento entre las potencialidades innegables que ofrece la teoría de políticas públicas y la desafortunada praxis gubernamental? ¿Qué cree que se tuerce, anula o niega en el largo camino que existe entre teorizar y aplicar?

Luis F. Aguilar Villanueva: Es multicausal la explicación del desajuste que existe entre las potencialidades del método de aná-

lisis y diseño de la PP, que contribuye a promover y asegurar la efectividad de la acción del gobierno, y la praxis gubernamental que cae en errores, en repetir políticas inefectivas y costosas o en cancelar programas y servicios que funcionaban en un nivel aceptable. Parto de la premisa de que, en la actualidad, la cuestión central es la efectividad directiva de los gobiernos legítimos, aun si en varios países la cuestión de la legitimidad de los gobernantes sigue siendo la cuestión central. Los principios y normas del estado de derecho y del gobierno democrático resuelven bien la cuestión de la legitimidad política de los gobernantes; pero la efectividad del gobierno refiere a las normas de la ciencia (natural y social), la tecnología y la gestión. Gobiernos impecables y sujetos al imperio de la ley pueden ser cognoscitivamente débiles e inhábiles en cuanto a técnicas óptimas se refiere. En sentido contrario, hay gobiernos tecnocráticos “*resultadistas*”, pero sin representación ciudadana significativa e indiferentes a las consecuencias políticas y sociales de sus modelos causales y cálculos financieros. Los dos tipos de gobernar, si unilaterales, no son el gobierno público deseado y exigido. El gobernar público y efectivo incluye las dos lógicas de acción, que son diferentes, pero han de ser complementarias para que el gobierno realmente gobierne.

Hice este rodeo porque el desajuste entre la teoría y la praxis de la PP se encuentren en el nivel institucional y en el nivel técnico. En el orden institucional, las causas suelen ser las decisiones de PP que adoptan gobiernos, pero que no pueden ser calificadas como públicas, pues no obedecen la ley pública, no persiguen el interés público (sí el personal, el partidario, el clientelar, el faccioso), no son representativas de las demandas justificadas de la ciudadanía, caen en corrupción crónica con apropiación privada de los recursos públicos, y no se involucran, de igual manera, en

la atención de las condiciones de los ciudadanos, favoreciendo algunos y discriminando a otros, etc. Estos comportamientos de los decisores gubernamentales son resultantes de secuencias causales de larga duración en las sociedades que se han acostumbrado a tolerarlos. Pero, prácticamente, porque no existen controles serios y efectivos de los gobernantes por legisladores, poder judicial, medios de opinión pública, organizaciones ciudadanas, centros de pensamiento. El control de constitucionalidad, legalidad, “*publicidad*” de las decisiones gubernamentales es fundamental.

Pero hay otras causas del desajuste en el nivel cognoscitivo técnico de las decisiones. La probabilidad de cometer errores es humana. Siempre serán probables los malos diagnósticos y los malos cálculos de consecuencias. Pero la probabilidad se incrementa de manera ominosa si los gobiernos no disponen de información y conocimiento idóneo de los problemas y las circunstancias sociales, una carencia directivamente peligrosa que tiene a su vez factores causales varios y precisos. Enumero algunos: la frecuente politización en la designación de altos funcionarios y asesores de la administración pública sin que posean los méritos probados de experiencia y especialización; la carencia de institutos públicos recopiladores y productores de la información sobre los hechos y tendencias sociales, o la manipulación politizada de los datos y la información, con ocultamiento, comunicación parcial o presentación pre-elaborada; asimismo, la ausencia de centros de pensamiento autónomos (universidades, empresas consultoras, organizaciones civiles) que pueden procesar cognoscitivamente los datos y la información en modo alternativo al gubernamental, pueden cuestionar los supuestos teóricos, métodos y cálculos del conocimiento gubernamental o enriquecer la deliberación gubernamental con otros enfoques, cálculos, diagnósti-

cos; la gerencia torpe de las entidades administrativas a fin de que implementen en modo apropiado y oportuno las decisiones de PP correctas o la innecesaria y costosa burocratización de la implementación de programas y servicios, etc.

En suma, nos queda cada vez más claro a todos que las PP, más que acciones idóneas para la solución de una buena vez de todos los problemas públicos y la realización efectiva de los objetivos públicos preferidos, son más bien acciones que nos hacen aprender, a gobierno y sociedad, el modo como nuestros problemas comunes van planteados y resueltos, y el modo como elaboramos y ordenamos nuestras preferencias de vida social. Es uno de los caminos para el progresivo y permanente aprendizaje social que está en la base de la evolución de las sociedades.

Bibliografía

- Acanda, J. L. (2002). Sociedad civil y hegemonía. Cuidad de La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Juan Marinello.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *Estudio introductorio*. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), El Estudio de las Políticas Públicas, (pp. 15-74) Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2018). La disciplina de Políticas Públicas en América Latina. Una actualización para Cuba. Entrevista a Luis F. Aguilar Villanueva, realizada por Lisandra Lefont Marin. Fecha: 14 de septiembre de 2018.
- Aguilar, R. (2006). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos*. México, DF.
- Amador, J.C. (2008). *La evaluación y el diseño de políticas educativas en México*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en México, Documento de Trabajo núm. 35 Marzo.
- Arraiz R., L. N. (2013). *Los Think Tanks en EEUU y su influencia en la opinión pública*. Papeles de Liderazgo, Aula de Liderazgo Público de MAS Consulting Group y Comillas ICADE, 3, 1-7.
- Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bueno, C. y Osuna, J.L. (2013). *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral*. Caracas, Venezuela: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 57. Octubre. Disponible en <http://www.redalyc.org/html/3575/357533689002/>

- Cabrera, C. (2015). *El estado del arte del concepto de la participación política*. En Fung, Thalía (Ed.): *Intromisión a la participación política*. Ciudad de La Habana, Cuba: Editorial Universitaria Félix Varela.
- Canto, R. (2000). *Políticas públicas: Más allá del pluralismo y la participación ciudadana*. México: Revista Gestión y Política Pública, vol. IX, núm. 2, segundo semestre.
- Casara, R.R. (2018). *El Estado post-democrático. Neoliberalismo y gestión de los indeseables*. Ciudad México: Editorial Tirant lo Blanch Alternativa.
- Ceceña, A.E. (2008). *De los saberes de la dominación y de la emancipación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Cernotto, D. (1998). *La Política a espaldas de la política*. Colombia: Revista Administración Pública y Sociedad, N° 11, publicación del IIFAP, UNC.
- De la Maza, G. (2011). *Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades*. Chile: Revista Polis de la Universidad Bolivariana, Volumen 10, N°30, 2011, p. 45-75.
- De León, P. (1997). *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier*. Gestión y Política Pública, 6 (1), 5-17.
- Díaz, Ana (2017). *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*. México: Revista Gestión y Política Pública, volumen XXVI, número 2. II semestre.
- Ejea, G. (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. México D.F.: III Proyecto. Un enfoque institucionalista de la educación superior en México.
- Engels, F. (2015). *Ludwig Feuerbach y el fin de la filosofía clásica alemana*. En O. Calderón Frías (Compilador). *Marxismo y leninismo: materiales y documentos para su estudio*, (pp. 119-153). La Habana: Editorial Pueblo y Educación.

- Garson, G. D. (1992), *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso*. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas*, (pp. 149-179) Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Giali, Carol (2018). *La participación ciudadana en las políticas públicas*. Entrevista realizada por Lisandra Lefont Marin. Fecha: 26 de enero de 2018.
- González, M. (2005). *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*. México: Revista Quid Juris, Universidad Autónoma de Chihuahua.
- Guadarrama González, P. (2018). Para qué sirve la epistemología a un investigador y un profesor. Bogotá: Editorial Magisterio.
- Hinkelammert, F. J. (2015). *La vida es más que el capital. La democracia de ciudadanos y el proyecto de sociedad en el que quepan todos los seres humanos*. Ciudad de La Habana, Cuba: Revista Caminos, Centro Martin Luther King No. 74-75/2014-2015
- Hobsbawm, E. (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica Grijalbo Mondadori.
- Huntington, S. P. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós SAICF.
- Informe OXFAM (2015). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo*. Disponible en <https://www.oxfam.org/es/informes/privilegios-que-niegan-derechos>
- James Figarola, J. (2012). *El ser y la historia. A partir de la experiencia cubana*. Santiago de Cuba: Ediciones Santiago.
- Klijn, E. (1998). *Redes de políticas públicas: una visión general*. Londres, Inglaterra: W. J. M. & Koppenjan, J.F., Managing Complex Networks. Sage.

- Lasswell, H. D. (1992), La orientación hacia las políticas. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.): *El Estudio de las Políticas Públicas*, (pp. 79-103) Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lefont Marin, L. (2018). La implementación de políticas públicas en el marco de los gobiernos progresistas latinoamericanos en el siglo XXI. En Romero Fernández, E. R. (Coor). (2018a). *Políticas pública. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*. Santa Clara: Editorial Feijóo.
- Lefont Marin, L. y, Ramírez Sierra, J. C. (2019). *La participación ciudadana como elemento fundamental en el diseño e implementación de políticas públicas*. Revista *Márgenes*, 7(1), enero-abril, 66-80. Recuperado de <http://revistas.uniss.edu.cu/index.php/margenes/issue/view/805>
- Lefont Marin, L. y, Ramírez Sierra, J. C. (2020) *Políticas públicas y participación ciudadana en Venezuela: apuntes para un análisis crítico*. Revista *Visión Gerencial*, 19(1), 8-18. Recuperado de: <http://erevistas.saber.ula.ve/visiongerencial>
- Lenin, V. I (1975). ¿Qué hacer? Problemas candentes de nuestro movimiento. Obras Escogidas en XII Tomos, Tomo-II. (pp. 2-189). Moscú: Editorial Progreso.
- Maalouf, A. (1999). *Identidades asesinas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Majone, G. (2005). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mendíaz, M. (2004). *El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo*. Colombia: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Morffi, A (2015). *¿Participación política o social*. En Fung, Thalía (Ed.): *Intromisión a la participación política*. Cuidad de La Habana, Cuba: Editorial Universitaria Félix Varela.

- Negri, T. (2002). *La crisis de la política. Escritos sobre Marx, Keynes, las crisis capitalistas y las nuevas subjetividades*. Argentina: Ediciones El Cielo por Asalto.
- Nelson, B. (2001). *Políticas públicas y administración: una visión general*. Manual de ciencia política. Volumen 2. España: Istmo Editores.
- Olavarria, M. (2011). *Conceptos básicos en el análisis de Políticas Públicas*. Chile: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos (INAP), No. 11.
- Oszlak, O. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: Estudios CEDES, vol. 3, N° 2.
- Pasquino, G. (1995). *Manual de Ciencias Políticas*. España: Editorial Alianza.
- Peñas, O (2010). *El enfoque Conductista en la Ciencia Política*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, Tesis Doctoral en Estudios Políticos.
- Plaza, J.M. (2014). *Tendencias actuales en la evaluación de programas y políticas públicas: un enfoque sistémico-pluralista*. México: Presupuesto y Gasto Público 77/2014.
- Ramírez Sierra, J.C. y, Lefont Marín, L. (2019): *Políticas públicas y desarrollo en América Latina: apuntes críticos para pensar una nueva gobernanza*, Revista Caribeña de Ciencias Sociales (octubre 2019). Recuperado de <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/10/politicas-publicas-desarrollo.html>
- Ramírez Sierra, J. C. (2019). *Apuntes para una evaluación del diseño de políticas en torno a la erradicación del trabajo infantil en Nicaragua en el último período de gobierno sandinista*. En Romero Fernández, E. R. (Coor.). (2019). *Evaluación de políticas públicas en América Latina*. Santa Clara: Editorial Feijóo.
- Ramonet, I. (2016), *Imperio de la vigilancia*. La Habana: Editorial José Martí

- Romero Cano, E. C. (2018). Problemáticas epistémicas para el diseño e implementación de políticas públicas en el proceso de integración en nuestra América. En Romero, E. R. (2018a). (Coordinador). *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*. Santa Clara: Editorial Feijóo.
- Romero Fernández, E. R. (2018a). Estadocentrismo y política pública. Origen actualidad, limitaciones y desafíos para América Latina. En Romero Fernández, E. R. (Coor). *Políticas pública. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*. Santa Clara: Editorial Feijóo.
- Romero Fernández, E. R. (2018b). Importancia actual y futura de la Ciencia Política: antecedentes de una discusión actual. En Romero Fernández, E. R. (Coor). *Desafíos de la Ciencia Política en América Latina. Contribuciones al debate*. Santa Clara: Editorial Feijóo.
- Roth Deubel, A. N. (2002). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora.
- Serrano Caldera, A. (1993). La unidad en la diversidad. En busca de la nación. Managua: Ediciones Progreso.
- Simón, D. et/ al (2011). *La participación política de los jóvenes universitarios cubanos: un acercamiento desde la praxis investigativa*. Cuba: Centro de Estudios Sociopolíticos y de Opinión (CESPO), Centro de Investigaciones Jurídicas, MINJUST.
- Soto Rodríguez, J. A. (2010). Poder y paradigmas emancipatorios en América Latina. Santo Domingo: Editora Universitaria-UASD.
- Velásquez, F. & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.

Políticas Públicas: Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba se compuso con *LibreOffice Writer*, tipos *Times New Roman* 10/12 y *Verdana* 11/24, en el mes de febrero de 2020.

Lisandra Lefont Marin (Fomento, 1990)

Graduada en Sociología por la Universidad de La Habana en 2013. Obtuvo su Maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Central “*Marta Abreu*” de Las Villas en 2018. Es fundadora de la Cátedra Fernando Martínez Heredia de la Universidad de Sancti Spíritus José Martí Pérez y pertenece a la Unión Nacional de Historiadores de Cuba (UNHIC). Se desempeña como Profesora de Teoría Sociopolítica y dirige el Grupo de Desarrollo del Centro Universitario Municipal de Fomento. Sus investigaciones versan sobre participación política, diversidad cultural, políticas públicas y desarrollo local.

Juan Carlos Ramírez Sierra (Loma Blanca, II Frente, 1989)

Graduado en Filosofía por la Universidad de Oriente en 2012. Obtuvo su Maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Central “*Marta Abreu*” de Las Villas en 2018. Desarrolla su tesis de Doctorado sobre la filosofía política en torno a la democracia en América Latina. Es miembro de la Unión Nacional de Historiadores de Cuba (UNHIC) y fundador de la Cátedra Fernando Martínez Heredia de la Universidad de Sancti Spíritus José Martí Pérez. Se desempeña como Profesor de Filosofía Política en esta Casa de Altos Estudios. Sus investigaciones versan sobre filosofía política en América Latina, políticas públicas, democracia y sujeto de transformación.