

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ALGUNAS REFLEXIONES PARA AMÉRICA LATINA

Eric Duván Barbosa Amaya

Cátedra de Iberoamérica de la Facultad de Economía
de la Universidad de Rusia de la Amistad de los Pueblos
Mikluho-Maklaya,6, apartado postal 117198, Moscú, Rusia
edbarbosaa@unal.edu.co

RESUMEN

Este artículo surge del reconocimiento de que las “políticas públicas” se han configurado como uno de los mecanismos más relevantes para la administración y la acción de los Estados contemporáneos. Por medio de dichas políticas los gobernantes buscan articular los intereses de participación democrática de la sociedad con el desarrollo libre de la economía. El propósito es que el Estado pueda actuar sobre problemas concretos que se han concertado como tales con otros actores involucrados (el sector privado y las organizaciones sociales). Teniendo esto en perspectiva, este artículo busca dilucidar, en primer momento, las principales razones históricas por las cuales se recurrió a las “políticas públicas” como estrategia de acción de los Estados. En segunda instancia, se define cómo operan y qué intentan resolver dichas políticas. Finalmente, se llama la atención sobre algunos problemas estructurales de América Latina que han limitado la efectividad de la administración por medio de políticas públicas.

Vasta es la bibliografía que en las últimas décadas se ha producido sobre el tema de las políticas públicas. Economistas, politólogos, administradores públicos, entre otros, han dedicado grandes esfuerzos a la definición y sistematización de esta manera específica en que los Estados organizan en la actualidad sus estrategias de administración. La relevancia del estudio de las políticas públicas radica en que, según la opinión de distintos autores, estas tienen que ver con la manera contemporánea en que se comprende la función del Estado en la sociedad y cómo este se encuentra articulado en el sistema de relaciones internacionales. También, al estudiar la manera en que se gestan este tipo de políticas, los investigadores pretenden establecer ciertas características mínimas, y procesos operativos racionales, con los cuales los administradores del poder público pueden realizar sus gestiones con mayor control científico y democrático.

No obstante, lo que se propone este artículo, es llamar la atención sobre la supuesta efectividad universal de las políticas públicas; pues se ha justificado que estas son pertinentes para la administración de cualquier Estado de la tierra. Por ese motivo, en los primeros dos acápites, registro algunas de las condiciones históricas que hicieron posible el planteamiento de las políticas públicas en

Occidente; así como la manera en que estas operan. Finalmente, contrasto dichas experiencias con algunas de las condiciones estructurales de América Latina, las cuales han impedido la efectividad de las políticas públicas en dicha región.

Antes de las políticas públicas

El planteamiento de las políticas públicas, entendidas como estrategias metodológicas con las cuales el Estado ejerce su función en la sociedad, hace su irrupción en la segunda mitad del siglo XX. Varias lecciones aportadas por los acontecimientos de ese entonces obligaron al planteamiento de una forma de gobernabilidad capaz de responder a las condiciones de la nueva realidad en que se vivía. Aquí podemos destacar tres.

En principio, las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial (SGM) demostraron que la organización de la sociedad, y su direccionamiento por parte del Estado, no se podía ejercer siguiendo un único sistema ideológico. Las teorías sociales en boga, y que inspiraron los modelos sociológicos que estuvieron en el trasfondo de la contienda bélica, se plantearon con pretensión de generalidad y desconocieron las distintas condiciones y ritmos de desarrollo de las sociedades humanas. Así, al intentar resolver los problemas sociales mediante un único “recetario”, que se caracterizó por la intención de lograr un fin preestablecido, los líderes de las sociedades generaron, entre otras cosas, grandes dramas de exclusión y exterminio.

En segundo lugar, durante la segunda mitad del siglo XX, el sistema global tomó un nuevo rumbo que modificó la posición de los Estados-nacionales en la sociedad global. En principio, “la era dorada del capitalismo”, como fue denominada por el historiador Eric Hobsbawn (i), demostró sus grandes limitaciones y problemas. Esta época, que corresponde aproximadamente a las tres décadas siguientes al fin de la SGM, se caracterizó por un sistema en que los “Estados benefactores” eran preponderantes en las sociedades industriales. Pese a que el mundo vivió dentro de la polarización que impuso la Guerra Fría, la mayoría de los Estados-nacionales gozaron de privilegios económicos que les permitieron intervenir incisivamente en los asuntos públicos y privados; de hecho, tenían la posibilidad de intentar influir y direccionar las dinámicas del mercado.

Sin embargo, hacia las décadas de los 80 y 90, la exagerada intervención y expansión del Estado se tradujo en déficit fiscal y problemas de consenso político (ii). El gasto desmesurado, y la ausencia de planificación en las acciones de los líderes de gobierno, ocasionó crisis presupuestales que hicieron insostenibles los compromisos sociales adquiridos por los Estados benefactores. No se trató de solamente una crisis causada por malas decisiones políticas, fueron errores que demostraron que las decisiones administrativas necesitaban mayor soporte técnico.

(i) Cfr. Hobsbawn, Eric. Historia del siglo XX. Decimotercera edición en español. Editorial Crítica. 2009.

(ii) Aguilar Villanueva, Luis Felipe (coord.). El estudio de las políticas públicas. Ediciones Morrúa, 2013. Pág. 15.

La desatención al soporte técnico de las decisiones administrativas estuvo sustentada por la falsa creencia de los líderes de las sociedades industriales de que la situación no podía ser mejor. En las sociedades industriales de occidente se creyó que, aunque se viviera al borde de la amenaza nuclear, se había llegado a la etapa final del desarrollo socioeconómico. Muestra de ello es la aparición de categorías como “sociedad desarrollada” y “sociedades sub-desarrolladas” en el análisis político y económico internacional.(iii) El adjetivo “desarrollada”, para definir las sociedades industriales, implicaba que se había alcanzado un punto en el que la sociedad no podía avanzar más, por ende, los problemas de la economía de Estado, y la necesidad de ahorro y proyección para el futuro, quedaron en el pasado.

No obstante, la crisis del petróleo de los años 1970 generada por los países árabes miembros de la Organización de Países Exportadores de petróleo (OPEP), en la cual se detuvo la exportación del crudo a los países de occidente que apoyaron a Israel en su guerra contra Siria y Egipto, ocasionó graves problemas económicos en las sociedades industrializadas que habían sustentado su desarrollo material en el petróleo. La crisis del petróleo demostró que los recursos económicos no son ilimitados y que existe interdependencia entre los países, incluso con los “subdesarrollados”.

En tercer lugar y aunado a lo anterior, especialmente durante las décadas de los 70 y 80, irrumpen en la escena pública y política distintos grupos sociales que no se sienten representados por el Estado. Se trataba de grupos juveniles que crecieron gozando de los beneficios materiales del Estado de Bienestar; personas que pudieron desarrollar su individualidad, subjetividad e intelectualidad al tener prácticamente garantizadas las condiciones básicas de supervivencia. Sin embargo, encontraron obstáculos al intentar ingresar a los espacios de participación estatal. (iv)

Aunque miembros de las sociedades industriales, grupos como los feministas, afrodescendientes, homosexuales, entre otros, reclamaron una mayor incidencia en sus demandas y postularon que su identidad de grupo tiene características distintas al del resto de la comunidad. Dichas agrupaciones sociales consideraron que las respuestas a sus necesidades debían ser particulares porque particulares eran sus condiciones como grupo social que participa en el sector público pero que está fuera del Estado. Así, aparece una nueva configuración social que supera la división de clases socioeconómicas y desborda la representatividad del aparato gubernamental.

(iii) Este problema sobre el supuesto punto máximo de desarrollo alcanzado por las sociedades industriales ha sido estudiado por Norbert Elias en: Elias, Norbert. Los procesos de formación del estado y de construcción de la nación. En: Revista Historia y sociedad, 5. Universidad Nacional de Colombia, 1998

(iv) Sobre los problemas generacionales de la época Post-Segunda Guerra Mundial véase: Elias, Norbert, Los alemanes. Instituto Mora, 1999 y Judt, Tony. Algo va mal. Editorial Tauros, 2011

Al considerar que se había logrado un límite máximo en el desarrollo de las sociedades industriales, los líderes de occidente no pudieron reconocer que el propio Estado de Bienestar también constituyó una condición de posibilidad para que irrumpieran nuevos fenómenos sociales que, como las distintas agrupaciones juveniles, reclamaron participación política y necesitaban integrarse a la sociedad. De manera general, el estatismo de las sociedades organizadas por el Estado de Bienestar impidió percibir el desarrollo cambiante de las sociedades industriales. Esto significó incompetencia en la administración de las crisis socioeconómicas tanto internas como a nivel internacional, pues los fenómenos que aparecieron no estaban inscritos dentro de ningún sistema ideológico que habían estado en las bases programáticas de los partidos socialdemócratas, los cuales fueron los principales artífices del Estado benefactor.

Para intentar solucionar este tipo de crisis se ha planteado el “adelgazamiento” de los Estados. Según dicho planteamiento, los Estados deben encargarse únicamente de sus funciones “originarias” (v); principalmente, aquella que se refiere a la defensa de la propiedad privada. Esta propuesta no solo pretende ajustar las acciones de los gobernantes a las condiciones presupuestales, también fomenta un tipo de estructuración estatal coherente con el sistema económico globalizado. El “adelgazamiento” del Estado implica que esta institución intervenga poco en las relaciones económicas y se encargue de garantizar las condiciones para que las relaciones de mercado operen libremente; lo cual incluye las buenas relaciones con la diversificada sociedad civil. Para lograrlo, se han propuesto las “políticas públicas” como estrategia de administración en un contexto que se ha catalogado como “neoliberal”.

Las políticas públicas

Las políticas públicas aparecen como estrategia de gobernabilidad en circunstancias que exigen actuar por encima de modelos ideológicos con porvenir prefijado, mayores demandas de democratización en las decisiones de Estado y mejor eficiencia en el gasto público. Así, con las políticas públicas los gobernantes pretenden actuar directamente sobre los problemas específicos que afectan a mayor cantidad de contemporáneos, pero teniendo en cuenta las condiciones materiales del Estado y sin afectar negativamente la dinámica económica.

Las políticas públicas no se generan de forma unilateral, se trata de una negociación en la que intervienen los miembros del Estado, la sociedad civil representada en las instituciones u organizaciones sociales y el sector privado. El propósito es que el Estado pueda actuar sobre problemas concretos que se han concertado como tales con otros actores involucrados.

(v) Aguilar Villanueva, Luis Felipe (coord.). Ob. Cit.

Básicamente, aunque el Estado conserva ciertas ventajas sobre otras instituciones sociales, la brecha en el poder se reduce y casi quedan al mismo nivel todos los organismos que componen la sociedad. Su función es la de organismo que coordina los intereses de distintos

grupos sociales para darles cierta coherencia y unanimidad. Con lo anterior, se alcanza a comprender que el interés público, sobre el cual actúan las políticas, no es simplemente la sumatoria de los intereses particulares. Se trata de los consensos a los cuales llegan los distintos grupos sociales que actúan como sociedad organizada por el Estado. Con ello se atiende a las demandas de “democratización” de los distintos sectores que componen la sociedad.

Que las políticas públicas se determinen para solucionar problemas concretos también tiene que ver con la condición impuesta por las organizaciones sociales que se pretenden particulares. Para problemas específicos se necesitan soluciones específicas. De allí que las ideologías políticas generalizadoras pierdan su capacidad de acción ante coyunturas que se presentan como irrepetibles. Así, un planteamiento de una política pública requiere un estudio sistemático, empírico, que contribuya a definir el problema mediante la comprensión de su dinámica interna y particular; todo para lograr soluciones ajustadas a condiciones reales de la situación perjudicial.

No obstante, la presencia de estudios técnicos, científicos, racionales, para la definición y búsqueda de soluciones a los problemas, también tiene que ver con el cuidado de los recursos económicos. La caída de los “Estados benefactores” evidenció que las posibilidades de acción de los gobiernos eran limitadas porque limitados eran sus recursos fiscales. Los estudios sistemáticos operan con la intención de lograr mayores beneficios con los menores costos de inversión. El propósito es que las soluciones aportadas por los sistemas estatales sean a la vez eficientes y eficaces.

Los profesionales que en mayor medida se han encargado de la elaboración de las políticas pública son los economistas y los politólogos. Estos intelectuales tienen las competencias disciplinares para integrar las soluciones particulares de los problemas con la dinámica del sistema global. Los métodos de investigación de estas disciplinas permiten identificar las situaciones que dentro de las fronteras nacionales se pueden corregir para lograr una mejor inserción en la economía global. Con la presencia de estos profesionales en la administración pública, el Estado garantiza que sus actividades no afecten el curso de las relaciones de mercado y cumple su función de brindar las condiciones para que la economía fluya libremente.

Límites de las políticas públicas en América Latina

La aplicación de las políticas públicas, como esquemas de administración de los Estados-nacionales, en América Latina presenta una serie de limitaciones que se deben tener en cuenta para conseguir su pleno desarrollo. En principio, los países latinoamericanos presentan la doble condición de estar integrados, en buena parte, al sistema de la economía mundial y, al mismo tiempo, en sus

estructuras internas se presenta un conglomerado de situaciones culturales que no se pueden comprender dentro de las lógicas de las sociedades industriales o la “sociedad de mercado”.

Con el progresivo aumento de la interdependencia funcional de las naciones -proceso que se ha venido a denominar “globalización”- los Estados han tenido que reestructurarse sistemáticamente para lograr responder a las condiciones impuestas por el sistema mundo. Así, especialmente durante los años 90, los Estados latinoamericanos se han visto involucrados dentro del proceso de “adelgazamiento” para lograr garantizar la liberalización económica y poder conectarse efectivamente al sistema de relaciones internacionales. No obstante, dicho “adelgazamiento” se exige en sociedades que no fueron eficientes, en la mayoría de los casos, al consolidar un sistema institucional poderoso; capaz de eliminar las fuerzas centrífugas, ni constituir efectivos monopolios fiscales y de la violencia.

La vitalidad de las políticas públicas en las sociedades industriales, dentro de las cuales el Estado se transformó en el centro coordinador de los diversos intereses comunitarios, es su aprovechamiento de la arquitectura y presencia estatal que se generó durante centurias. Dicha propiedad implicó que, aunque existieran comunidades con diversos intereses de identidad, habitara la posibilidad de lograr consensos específicos. Allí las comunidades son relativamente homogéneas y capaces de operar bajo la misma lógica; una que es propia de las sociedades democráticas e industrializadas.

En los países latinoamericanos existen sub-regiones en las que la presencia de los Estados es débil o ausente, y existen comunidades al margen de su rango de dominación. Esta condición implica que existen, dentro de unas mismas estructuras nacionales, comunidades heterogéneas que operan bajo lógicas propias de las sociedades agrarias. En ese sentido, la intención de generar políticas públicas, a partir de consensos democráticos, queda restringida por la existencia de grupos que organizan sus formas prácticas de existencia distintas a la racionalidad democrática; por lo cual, los formatos de acción de esta manera moderna de organizar la sociedad carecen de sentido y poco puede aportar a sus intereses particulares.

Por otro lado, la cultura política de América Latina se ha caracterizado por la generación de líderes que organizan su acción gubernamental siguiendo la satisfacción de intereses particulares o sectarios. Las dinámicas de los “caudillismos” decimonónicos sentaron las bases para un esquema de dominación en el cual, los deseos de los líderes se comprenden como las necesidades del pueblo que sustenta su poder social. Así, los intereses privativos de una persona, o una minoría social, se confunden con los intereses públicos. En contraparte, la comunidad que sustenta el poder del caudillo no ha generado efectivamente competencias intelectuales que le permita comprender que los seres humanos tienen la posibilidad de construir su propia sociedad. La población renuncia a las acciones que contribuyen cambio y niegan la posibilidad de intervenir en la construcción de su propio porvenir; esta responsabilidad queda en el líder, al cual se le pide que actúe como bien le parezca en el ámbito nacional, pero dejando

intacta la dinámica comunal. En esas condiciones las políticas públicas quedan bloqueadas al no existir una concepción amplia de lo “público”; que sea común a todos y en la que todos se consideren aptos para intervenir.

Claro que en las sociedades latinoamericanas existen grupos sociales que, aunque restringidos del poder, llegaron a la conciencia de construcción de su propia sociedad. Normalmente son los sectores académicos, universitarios, intelectuales, y aquellos que lograron influencia de las demandas de identidad de eventos como el mayo de 1968 europeo, quienes han organizado -ya dentro de la lógica moderna- acciones para intentar modificar la brecha de poder entre los Estados y la sociedad civil. Sin embargo, las posibilidades de ampliación de la participación democrática han estado obstaculizada por el abigarramiento de las tradicionales élites políticas que han permitido muy levemente la constitución de nuevas élites capaces de adquirir el control de los Estados y responder mejor a las circunstancias contemporáneas.

El proceso de ampliación del Estado en América Latina ha sido violento y ha dejado múltiples traumatismos a nivel social que le cierran la puerta a la ampliación democrática. Especialmente, la evidente reacción violenta de las élites establecidas en el poder, ante las posibilidades de ascenso de clases intelectuales, u otros sectores organizados, ha limitado la configuración de un aparato estatal capaz de actuar en todas las regiones e integrar a todos los grupos. La persecución del pensamiento crítico, y la subsecuente criminalización del intelectual, provoca la pérdida de un capital humano, técnico, capaz de organizar la acción del Estado -por medio de políticas públicas- bajo criterios científicos y respondiendo a intereses más amplios.

En definitiva, las políticas públicas de América Latina son más sólidas en la cuestión de garantizar el libre flujo de la economía global, que en responder a las necesidades de democratización de las decisiones de Estado. De allí que la deuda que tienen los gobernantes, especialmente con las instituciones de la sociedad civil, es jalonar, por medio de las políticas públicas, los procesos de participación. Esta necesidad tiene varias implicaciones. A diferencia de los reseñados procesos de las sociedades industriales, en América Latina aún no es pertinente operar sin un esquema teórico capaz de integrar las experiencias y condiciones de las sociedades de la región.

No se trata de establecer un esquema ideológico que tenga las respuestas para todos los casos y contextos. Se trata de la conformación de una teoría social que permita comprender las condiciones culturales de las distintas agrupaciones, que permita explicar la diversidad de asociaciones, y logre vislumbrar la forma en que se pueden articular cada una de ellas. La condición de esta teoría social es que no establezca fines prefijados. Debe advertir la procesualidad histórica y demostrar que las condiciones para la planificación del futuro se encuentran en el presente.

El Estado en América Latina aún tiene pendiente la realización de reformas liberales y sociales. Al operar sin un esquema capaz de integrar las múltiples necesidades, en contextos de diversidad cultural, las acciones de gobierno poco pueden aportar en la organización sistemática y coherente de las experiencias nacionales; las cuales son requisitos necesarios para la planificación del futuro

como sociedad particular. En efecto, las políticas públicas en América Latina tienen una doble tarea: solucionar los problemas particulares que se definen en la comunidad con tales y propender a que tales soluciones se integren en un proyecto mucho más amplio de sociedad.

Aún no es el momento de que el Estado funcione en sociedad como cualquier otra institución. Su objetivo no puede ser, simplemente, garantizar el buen curso de las dinámicas de la sociedad; esto sería insinuar que ya no hay mucho por hacer y que la sociedad ha llegado en un punto en que no es posible un mayor desarrollo. Antes bien, existen varias deudas sociales, como los alarmantes índices de desigualdad, que, para solucionarlas, los Estados necesitan una posición relevante. En efecto, no se trata de volver a un autoritarismo, ni a una tiranía de gobierno, como si reducción del Estado fuera sinónimo de democracia y su ampliación de dictadura. La ampliación del Estado en América Latina debiera consistir en la integración, en sus estructuras de dominación, de mayores representantes de sectores culturales y sociales. Los cuales debieran tener posibilidades de acción bajo un esquema teórico/científico pensado para las condiciones reales de América Latina.

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar Villanueva, Luis Felipe (coord.): El estudio de las políticas públicas. Ediciones Morrúa, 2013.
2. Elías, Norbert: Los procesos de formación del estado y de construcción de la nación. Revista Historia y sociedad, 5. Universidad Nacional de Colombia, 1998
3. Elías, Norbert: Los alemanes. Instituto Mora, 1999.
4. Hobsbawn, Eric: Historia del siglo XX. Editorial Crítica, 2009.
5. Judt, Tony: Algo va mal. Editorial Tauros. 2011.
6. Lindblüm, Charles: El proceso de elaboración de políticas públicas. Ministerio para las administraciones públicas. 1991.
7. Medellín Torres, Pedro: La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. División de desarrollo social. Cepal, 2004.
8. Montecinos Montecinos, Egon Elier: Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. 12 de febrero de 2018. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20503314>.
9. Nateras González, Martha Elisa: Las políticas públicas: ¿discurso o realidad? 12 de febrero de 2018. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601715>.
10. Valenti Nigrini, Giovanna; Flores Llanos, Ulises: Ciencias sociales y políticas públicas. 12 de febrero de 2018. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32119200007>.

THE PUBLIC POLICIES. SOME REFLECTIONS FOR LATIN AMERICA

Eric Duván Barbosa Amaya

Faculty of Economy Peoples' Friendship University of Russia
Mikluho-Maklaya, 6, post office 117198, Moscow, Russia
edbarbosaa@unal.edu.co

ABSTRACT

"Public policies" have been consolidated as a relevant mechanism for the administration of contemporary states. Through public policies, governments articulate democratic interests and the free development of the economy. The objective is that the State can act on specific problems with the help of the private sector and social organizations. This procedure is, supposedly, universal.

In this article, the main historical reasons that caused "public policies" are recorded. It also defines how public policies operate and what they are trying to solve. Finally, some conditions of Latin America that impede the effectiveness of public policies are described.