

La política, lo público y las políticas públicas

Abelardo Hernández Millán

En las modernas sociedades actuales, las políticas públicas se refieren, en general, a la formulación, ejecución y evaluación de decisiones (y de sus correspondientes acciones) que, acerca del tratamiento de asuntos públicos, llevan a cabo instituciones gubernamentales.

La sistematización de tales políticas, la conformación de alternativas nuevas, etc., en una palabra, su estudio crítico, es lo que ha dado lugar al desarrollo de una rama específica de la Ciencia Política a la cual se ha denominado Análisis de Políticas⁽¹⁾.

Parece necesario precisar inicialmente –o, al menos, tomar posición provisional respecto de– la denominación “políticas públicas”, pues ello contribuirá a una mejor ubicación de las posibles relaciones de este concepto con otros del ámbito de la Teoría Política, como planeación, administración o autogestión.

Y para hacerlo, resulta conveniente examinar los dos términos componentes del concepto, es decir, comenzar por definir el significado de “política”, y luego intentar lo propio respecto de “lo público”.

1) La política

I. En general, el concepto “política” designa un quehacer social muy antiguo –inclusive considerado por Aristóteles como intrínseco a la condición humana (*zoon politikon*)– que, sin embargo, se ha desarrollado hasta formar, en la actualidad, un sistema de relaciones sumamente complejo. Históricamente, entonces, tal actividad no sólo no ha perdido importancia social, sino que la ha acrecentado.

Dicho concepto, además, admite significados y connotaciones varias y diversas según el enfoque del que se derive⁽²⁾.

No obstante, es posible identificar las siguientes características históricas formales presentes en los distintos enfoques:

1. La actividad política se refiere en su origen a la Ciudad Antigua (Grecia) y, en su desarrollo, al Estado Moderno (del Renacimiento a la actualidad) [Cfr. 5:6].

2. La política es algo que ocurre en ámbitos territoriales, períodos históricos y contextos sociales determinados⁽³⁾ [Cfr. 4:11].

3. Gramsci distingue entre “gran política” y “pequeña política”. La primera se refiere a asuntos de conservación del Estado y de sus relaciones con otros estados, y la segunda a “cuestiones parciales y cotidianas”, como parlamentarismo, cabildeo, etc. [Ver 6:169 y 7:84].

4. La política es una actividad que se realiza y proyecta en y desde el ámbito de la denominada Sociedad Política, a diferencia de actividades que tienen su origen y su destino en el reino de la Sociedad Civil.



Hegel afirmaba al respecto que los fines colectivos son conducidos por el Estado (reino de la libertad); y los individuales por la Sociedad Civil (reino de la necesidad) [Ver 8:6].

Según Bobbio, Gramsci se refiere al momento del consenso como Sociedad Civil y al momento del dominio como Sociedad Política o Estado [Ver 12:1243, II].

5. De acuerdo con Gramsci, además, un requisito primordial de la política “es que existen realmente gobernados y gobernantes, dirigentes y dirigidos” [Ver 6:27].

Así pues, el concepto “política” se refiere tanto a la intencionalidad que –por el Derecho o la violencia– el Estado imprime a la dirección o rumbo del sistema social en su conjunto, como al accionar de otras intencionalidades que –bárbara o civilizadamente– buscan imponer su propio proyecto de nación al resto de la sociedad.⁽⁷⁾

Finalmente, los resultados efectivos de la actividad política se constatan en función del cumplimiento o no de los objetivos trazados. En su sentido práctico, tales objetivos corresponden a los propios del grupo en el poder, es decir, al logro del orden reconocido por dicho grupo. Bobbio afirma, al respecto, que los fines de la política son “el orden público en las relaciones internas y la defensa de la integridad nacional en las relaciones de un Estado con otros estados” [Cfr. 12:1245]. En un sentido más amplio, los resultados de esta especial praxis humana deben ser constatables en términos de la observancia y respeto a valores históricos de la humanidad o, al menos de la civilización occidental: equidad económica, justicia social y democracia.

Puede decirse entonces, de manera general, que lo público es un ámbito definido por la interrelación entre los gobernantes y los gobernados. El establecimiento de tal relación, debe suponerse, compete entonces no sólo a los políticos sino también a los ciudadanos. Debe ser, en realidad, una relación bilateralmente establecida. Podría decirse, inclusive, que lo público compete, sobre todo, al ciudadano [Cfr. 12:1248, II].



3) Las políticas públicas

De acuerdo con los apartados anteriores, queda claro que el objeto de las políticas son los asuntos públicos, es decir, que el tratamiento de los asuntos públicos es materia de las políticas públicas.

También que, en el proceso de despliegue de tales políticas públicas, en tanto son éstas un asunto de gobierno, es necesario reconocer la presencia de un aspecto meramente administrativo y, al mismo tiempo, de un componente estrictamente político.

Los administradores y planificadores enfatizan más el primer aspecto, mientras que una visión crítica de la administración y de la planificación, esto es, una visión política del concepto, asignan más importancia al segundo componente⁽⁹⁾.

En opinión de algunos autores, además, ambas visiones se complementarían de manera necesaria⁽¹⁰⁾.

El término "política" (en singular) parece estar más vinculado a la connotación de poder, mientras que el de "políticas" (en plural) parece estar más cercano a la connotación más estrictamente administrativa.

Más aún, el elemento administrativo racional del concepto "política" permite pensar en la posibilidad de varias políticas, es decir, en políticas sectoriales.

Se puede hablar así de "políticas a imaginar, a construir cerebralmente, a seleccionar rigurosamente, estimando costos, consecuencias, efectividad, para hacer frente a circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de población" [2:21].

Aquí "lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y la gestión de las políticas" [2:22].

Nótese que hay aquí una noción de cantidad, pero también de calidad de las políticas públicas; y que de estas nociones se derivará luego el concepto o las alternativas de políticas racionales y políticas graduales.

En la afirmación de que la política "es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido", se aprecia ya la noción de política pública [Ver 1:35].

Las políticas públicas, en suma, tienen lugar en el marco del ejercicio del poder gubernamental. No sólo constan de medidas administrativas, sino que implican acciones estrictamente políticas⁽¹¹⁾.

Finalizo este texto señalando los elementos que intervienen en el proceso de despliegue de las políticas públicas:

1) Sujeto: existencia de personas o grupos encargados de identificar y definir los asuntos públicos susceptibles de ser tratados mediante políticas públicas.

Implica, dicho de otro modo, la existencia de un organismo responsable, que en nuestro caso es el Gobierno. Igualmente, de personas responsables de formular, someter a consulta, implementar y evaluar las políticas públicas que, en base a criterios precisos, ha considerado necesarias y útiles.

El primer tipo de personas parece corresponder al perfil del político, mientras que el segundo se halla más próximo al perfil del científico. Esto implica, necesariamente, considerar en el análisis la relación entre el político y el científico.

Lo anterior, asimismo, implica la existencia de destinatarios reales de las políticas.

2) Medios: la realización efectiva (y eficaz) de las políticas públicas implica procedimientos de administración y de planeación. Dicho de otro modo, la administración y la planeación –quizá más la segunda que la primera– pueden ser vistas como instrumentos útiles al cumplimiento de los propósitos de las políticas públicas.

3) Resultados: los resultados de las políticas públicas deben ser valorados en términos del beneficio social logrado.

NOTAS

(1) Tradicionalmente, afirma Luis F. Aguilar, el estudio del proceso de elaboración de políticas estuvo abandonado debido a que la concepción dominante las entendía más como un asunto de administración pública que de política (Cfr. 1:17).

Históricamente, expresa en otra parte el mismo autor, las Ciencias de Políticas no se habían fijado en las políticas públicas, sino "en las instituciones y estructuras del gobierno, en los procesos y comportamientos políticos, más que en el contenido mismo de la política. La ciencia política tradicional enfocó principalmente su atención a la estructura institucional y a la justificación filosófica del gobierno..." (2:65).

"Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (policy process), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones", sentencia por su parte Lasewell (2:80).



- (2) En obra clásica, Max Weber plantea que este concepto "es extraordinariamente amplio y abarca cualquier género de actividad directiva autónoma" (3:82).

El politólogo francés Maurice Duverguer, por su parte, afirma que "no se puede encontrar una teoría de conjunto de la política que se admita en forma general, como ocurrió en tiempos de la Enciclopedia, o como ocurre ahora en el mundo comunista" (4:9).

- (3) Torgerson afirma que el "contexto (en el que ocurre la política o **vida política**, AHM) es fundamentalmente importante, ya que las acciones y los eventos ocurren en un escenario. Un conocimiento de esta naturaleza tiende, por tanto, a ser sugerente y esclarecedor, más que específico y determinante" (2:212).

Por su parte, Meltsner asegura que "Un espacio de la política es más inclusivo que un área de acción, y contiene aquellos ingredientes políticos que nos permiten comprender una amplia gama de problemas..." (1:371).

"El espacio se caracteriza por un conjunto estable de actores cuyas preferencias específicas por una determinada política son ambiguas. Debido a su interés constante. Ciertos actores y públicos atentos dominan el espacio de determinadas políticas" (loc.cit.).

"El área de acción de la política se define a partir de la acción política previa y de los límites que marca el analista mismo" (1:372).

- (4) "Otro enfoque de análisis intelectual y decisivo de las políticas es verlas como juegos de fuerzas entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas" (2:38).

- (5) Desde un enfoque teórico, Aguilar afirma que son determinantes las concepciones sobre el poder, el consenso y el conflicto (2:29). Que la política trata de la competencia por el poder, lo que "persigue intencionalmente el objetivo de poseer o aumentar la capacidad de conseguir mayores y más permanentes conveniencias y provechos. En efecto, tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política" (2:30). Que "...la existencia y magnitud de la relación política de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Por ende, las políticas -su diseño y desarrollo- no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo, sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas" (2:31).

- (6) Asimismo, en el contenido de las antologías preparadas por Luis F. Aguilar se advierten estos dos elementos componentes -o dos momentos clave- de una concepción de la política.

Así, el propio Aguilar afirma que la cultura política dominante terminó por "postrar una idea de la política centrada en las libertades privadas y públicas de los ciudadanos, en la legalidad e imparcialidad, en la representatividad y responsabilidad de los poderes del estado, y en la racionalidad de la administración" (2:7).

Lasswell, por su parte, señala tal dicotomía al expresar que la palabra "política" (policy) designa "las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada", y que esta palabra "está libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (politics)..." (2:83).

- (7) Weber afirma que por "política" debe entenderse "solamente la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado"; y que dicho Estado "sólo es definible sociológicamente por referencia a un medio específico que él, como toda asociación política posee: la violencia física" (3:82 y 83).

- (8) Los políticos son uno de los dos protagonistas principales de toda política pública. A ellos "interesa la distribución de los productos, y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados. Con fe en el proceso político, los políticos basan sus recomendaciones en la fuerza de las posiciones de sus electores" (2:239-40).

"Hay dos formas de hacer de la política una profesión. O se vive **para** la política o se vive **de** la política" (3:95).

- (9) En el "Estudio introductorio" de la segunda antología, Aguilar plantea que se puede analizar la política a través de modelos: EL MODELO I es el de política "racional", "que ve el curso de la política como el resultado y desarrollo de una **elección racional** (rational choice), que considera a decisores y operadores como actores que se comportan racionalmente maximizando valores y minimizando costos, después de haber examinado toda la información pertinente y construido las opciones relevantes". Y, más adelante, que de tal modelo "de análisis y decisión ejemplar están llenos los textos de administración pública, planeación, análisis de política" (1:37).

Hay otros dos modelos alternativos: el de "proceso organizativo", "que ve el curso de la política como un **producto organizacional**", y el modelo de "política burocrática", "que la considera sin más un **resultado político** (political outcome)" (1:38).

- (10) Torgerson afirma al respecto: "Hoy en día, se confunde fácilmente a la política con la manipulación y el conflicto, pero el conocimiento y la política no siempre han sido concebidos de manera antagónica. Existe un sentido original de la política en el cual el conflicto se complementa con la cooperación necesaria para una discusión abierta y racional de los asuntos públicos" (2:229).

- (11) "...los problemas públicos, sociales, difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto,... las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempos" (2:31).

"...los asuntos públicos requieren cada vez más de información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo bajo escasez" (1:20).



BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F. (Estudio introductorio y Edición) **La hechura de las políticas**, México, Miguel Angel Porrúa Librero-Editor, 1992, 432 pp.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Estudio introductorio y Edición), **El estudio de las políticas públicas**, México, 1992, Miguel Angel Porrúa Librero-Editor, 280 pp.

Weber, Max. **El político y el científico**, Madrid, Alianza Ed., 1969, 231 pp.

Duverguer, Maurice. **Introducción a la política**, Barcelona, Ed. Ariel, 1982, 281 pp.

Prélot, Marcel. **La Ciencia Política**. Buenos Aires, EUDEBA, 1969. 109 pp. (Cuadernos de EUDEBA 103).

Gramsci, Antonio. **Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno**. Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1972. 340 pp.

Luporini, Cesare. "Lo político y lo estatal: ¿una o dos críticas?", en Balibar, Etienne y otros. **Marx y su crítica de la política**, México. Ed. Nuestro Tiempo, 1980, pp. 52-107.

Hegel. **Filosofía del Derecho**. Buenos Aires. Ed. Claridad, 1968, 287 pp.

Gramsci, Antonio. **Maquiavelo y Lenin. Notas para una teoría política marxista**. México, Ed. Diógenes, 1972, 134 pp.

Poulantzas, Nicos. **Poder político y clases sociales en el Estado capitalista**. México, Siglo XXI, 1969, 471 pp.

Aristóteles. **La política**. México. Editora Nacional, 1970, 381 pp.

Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola. **Diccionario de Política**. México, Ed. Siglo XXI, 1982, 3 t.