

POLÍTICAS PÚBLICAS

Retos y desafíos para la gobernabilidad

Dulfary Calderón Sánchez
Compiladora

POLÍTICAS PÚBLICAS
Retos y desafíos para la gobernabilidad



Políticas públicas: retos y desafíos para la gobernabilidad / Andre-Noël Roth Deubel y otros ocho autores;
Compiladora: Dulfary Calderón Sánchez. – Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2016.
200 páginas, tablas, gráficas, mapas

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-958-631-955-3

1. Políticas públicas 2. Administración pública I. Roth Deubel, Andre-Noël II. Calderón Sánchez, Dulfary - compilador II. Universidad Santo Tomás (Colombia)

CDD 320.3

CO-BoUST



© Andre-Noël Roth Deubel | Víctor S. Peña | José Emilio Graglia | Dulfary
Calderón Sánchez | Carlo Tassara | Erika Hernández Valbuena | Nadia García
Sicard | Nina Blanco Arias | Ricardo Uvalle Berrones | Compiladora: Dulfary
Calderón Sánchez

© Universidad Santo Tomás

Ediciones USTA
Carrera 9 No.51-11
Edificio Luis J. Torres, sótano 1
Bogotá D.C., Colombia
Teléfono: (+571) 5878797, ext. 2991
editorial@usantotomas.edu.co
<http://ediciones.usta.edu.co>

Dirección editorial: Matilde Salazar Ospina
Coordinación de libros: Karen Grisales Velosa
Asistente editorial: Andrés Felipe Andrade
Corrección de estilo: Felipe Miranda Aguirre
Diagramación y diseño de carátula: Javier Barbosa

Hecho el depósito que establece la ley
ISBN: 978-958-631-955-3

Impreso en Colombia • Printed in Colombia
Impreso por: Digiprint Editores S.A.S
Primera edición: 2016

Todos los derechos reservados
Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio,
sin la autorización previa por escrito de los titulares.

Contenido

<i>Presentación</i>	IX
<i>Dulfary Calderón Sánchez</i>	
Prólogo	11
<i>André-Noël Roth Deubel</i>	
El sinuoso camino hacia un Estado de políticas públicas	17
<i>Víctor S. Peña</i>	
Introducción	17
El Estado como idea de donde todo parte	18
Administración y política	23
Sobre la llamada “nueva gestión pública”	26
Para comprender “políticas públicas”	29
Apuntes finales, manera de conclusión	33
Referencias bibliográficas	35
Modelo relacional de políticas públicas	37
<i>José Emilio Graglia</i>	
¿Qué son las políticas públicas?	37
Un Estado como responsable principal	41
La sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria	44
Necesidades y demandas	45
Análisis para la alimentación del proceso	46
Diseño de políticas públicas	48
Gestión de políticas públicas	52

Difusión sin demagogias	54
Difusión de políticas públicas	54
Referencias bibliográficas	58
Las políticas públicas: una construcción del valor público en la gobernabilidad	59
<i>Dulfary Calderón Sánchez</i>	
Introducción	59
Las políticas públicas: un espacio de participación ciudadana	60
El valor de lo público: un reconocimiento social	67
Hacia la construcción de un valor de lo público en las políticas públicas	69
A modo de conclusión	74
Referencias bibliográficas	76
Cooperación internacional y políticas públicas: análisis de casos latinoamericanos	79
<i>Carlo Tassara</i>	
Introducción	79
Globalización y políticas públicas	80
Internacional	83
Políticas sociales en América Latina	90
Reflexiones finales	99
Referencias bibliográficas	102
Análisis del enfoque de derechos humanos y las políticas públicas en Colombia	107
<i>Erika Hernández Valbuena</i>	
Resumen	107
Introducción	108
Principios rectores de DDHH en la formulación de políticas públicas	109
Normas vinculantes en el ordenamiento jurídico colombiano	112
Consulta popular	116
Cabildo abierto	117
Audiencias públicas	118
Intervención de terceros	119
Consulta previa	120
Las políticas públicas con perspectiva de DDHH: necesidad de los acuerdos de La Habana	123
Referencias bibliográficas	126

Políticas públicas de la migración: elementos a considerar para la administración del fenómeno migratorio en el Pacífico colombiano	129
<i>Nadia García Sicard</i>	
Introducción	129
Colombia: inmigración de paso	131
Aportes de las políticas públicas de países tránsito de la ruta del Pacífico	139
Consideraciones para la política pública sobre migración internacional en Colombia	144
Enfoque interno	145
Enfoque externo: extensión de la política pública con países limítrofes	146
Conclusiones	148
Referencias bibliográficas	149
Política de formación de funcionarios públicos en Colombia: herramienta de modernización del servicio público	155
<i>Nina Blanco Arias</i>	
Resumen	155
Introducción	156
Modernización administrativa: mejora en la calidad del servicio público a través de la capacitación de los funcionarios	157
Población destinataria de la política. Exclusión legal de funcionarios vinculados en provisionalidad	162
Observatorio de capacitación y formación de lo público	168
Reflexiones sobre el análisis del diseño de la política y su necesaria evaluación	171
Conclusiones	173
Referencias bibliográficas	175
Epílogo	177
<i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	

Presentación

La Universidad Santo Tomás en cabeza del rector general, Juan Ubaldo López Salamanca O.P.; el Vicerrector Académico, Mauricio Antonio Cortés Gallego O.P.; el Decano de la División de Ciencias Jurídicas y Políticas, Carlos Arturo Díaz Rodríguez O.P. y el Decano de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales, Alberto Castillo Castañeda, a través de su conocimiento y experiencia en la academia, han generado elementos críticos sobre la gobernabilidad en el Estado colombiano, permitiendo resaltar la importancia del ser humano como eje central en el desarrollo social y humanístico.

El presente texto muestra diferentes visiones académicas sobre las políticas públicas y sus retos en la gobernabilidad. Además, cada capítulo contiene elementos interesantes desde la perspectiva de diferentes profesores nacionales e internacionales, quienes a partir de sus experiencias aportan un análisis crítico y reflexivo sobre el tema.

Este libro es producto del Grupo de Estudios en Gobierno y Relaciones Internacionales (GEGRI) y de la línea de investigación “Política Pública como eje de Gobernabilidad y Gobernanza en el Estado” de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, cuyo propósito es aportar en la discusión y reflexión del papel de las políticas públicas dentro de los retos y desafíos que implica la gobernabilidad.

Dulfary Calderón Sánchez (Coordinadora)
Codirectora Observatorio de Seguridad y Políticas Públicas para el Posconflicto –OSEPP–
Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales – Universidad Santo Tomás

Prólogo

El tema abordado por esta obra constituye uno de los puntos nodales de la acción pública. La gobernabilidad consiste en la capacidad de gobernar, de manera efectiva, los destinos de una sociedad. Desde una perspectiva democrática, lograrlo implica la producción de dispositivos gubernativos que son, de un lado, legítimos tanto en sus fines como en sus medios; y del otro, efectivos en lograr sus objetivos establecidos.

Históricamente, las acciones de las autoridades públicas, en el marco de la filosofía liberal y la Ilustración, se centraron en prohibir, obligar o autorizar en vista de la conservación política e institucional. Luego se orientaron progresivamente hacia objetivos finalizados de transformación de la sociedad, guiados en particular por la razón científica (Ilustración).

En las sociedades democráticas modernas, el centro de interés de la acción pública se desplazó o se deslizó progresivamente del Estado y su poderío hacia el ciudadano y sus derechos. Esta voluntad deliberada de transformación social se tradujo en la necesaria formulación e implementación de políticas públicas finalizadas; es decir, con objetivos establecidos. Estas deben ser entendidas como dispositivos de acción pública que enlazan un conjunto de recursos filosóficos, políticos, jurídicos, financieros, administrativos, argumentativos, estéticos y emocionales cuya finalidad consiste en lograr una transformación de una situación específica percibida como indeseable a otra considerada como más deseable o justa para los miembros de la sociedad. Entonces, las instituciones políticas de un Estado democrático tienen como objetivo desarrollar sin descanso políticas públicas que permitan la edificación, como lo señala la filósofa Martha Nussbaum, de una *sociedad decente*; esto es, de una sociedad que aspira a la justicia y a la igualdad.

Sin embargo, es de señalar que, ante las diferentes concepciones de justicia y de igualdad que se expresan en una sociedad plural, las estrategias y los dispositivos definidos por las instituciones políticas que conforman el poder de Estado serán obligatoriamente diversos. La orientación y los contenidos concretos de las políticas públicas establecidos por los gobiernos de turno estarán siempre determinados por

las condiciones, tanto objetivas (impuestas) como subjetivas (autoimpuestas), de factibilidad reinantes en un contexto siempre particular.

De este modo, tanto la definición de un problema o la formulación de una solución, como la determinación de los medios necesarios para alcanzarla, serán objetos de controversia y estarán sujetas a las limitaciones impuestas y autoimpuestas por el estado de las relaciones de poder existentes en la sociedad en cuestión. Además, las políticas públicas siempre serán la cristalización de un estado de las relaciones de fuerzas, las cuales se expresan tanto material como simbólicamente, entre los diversos grupos sociales que compiten por el control sobre el poder de Estado en un área, momento y lugar dados.

Como le recuerda Giandomenico Majone en su famosa obra *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, “la política pública está hecha de palabras” y la democracia se caracteriza por ser “un sistema de gobierno mediante la discusión” en donde los actores “intervienen en un proceso continuo de debate y mutua persuasión”. Por lo tanto, la naturaleza, el diseño y el funcionamiento de los dispositivos establecidos para la organización de la deliberación pública tienen una importancia fundamental en los regímenes políticos democráticos. Eso implica que el estudio de las políticas públicas no puede limitarse al análisis de un texto.

El contexto y el procedimiento por los cuales se definen, deciden e implementan las políticas públicas son entonces particularmente relevantes para su comprensión. En particular, resulta pertinente preguntarse quiénes son los actores que están autorizados y legitimados por el sistema político para participar a la discusión.

En perspectiva histórica, los regímenes políticos liberales han privilegiado generalmente a los principios republicanos de la representación política para designar a los actores autorizados para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos. No obstante, rápidamente quedó evidenciado que la competición electoral tendía a favorecer la constitución de oligarquías que confundían sus propios intereses con el interés general o público.

De esta forma, las políticas públicas terminan por reflejar los valores y los intereses de las élites al poder al mismo tiempo que aseguran su permanencia y reproducción a través de políticas de legitimación. Así, frecuentemente, como le han mostrado varios estudios, ocurre que poderosos grupos de intereses logran capturar los procesos de formación e implementación de las políticas públicas.

Entonces, esta situación de captura de la política pública por los intereses particulares y la corrupción política que significaba fue sin duda un factor determinante para el fomento a partir de los años cincuenta y sesenta del siglo xx de unas *Policy Sciences* que se proponían usar los avances en materia científica y de herramientas técnicas (en particular: estadística, econometría y conductismo) para el análisis de los problemas públicos y la determinación de la acción política y administrativa más

adecuada. Si bien el uso del método científico no resultaba del todo novedoso, su desarrollo será particularmente espectacular a partir de ese momento.

En consecuencia, el uso de la razón científica para la fundamentación y orientación de las acciones públicas fue considerado como el medio más efectivo para tomar decisiones políticas y así evitar que las pasiones y las emociones políticas las afectaran. El recuerdo nefasto de las políticas desarrolladas por los fascismos europeos, cuyos éxitos se basaron en la manipulación de las emociones humanas para el logro de fines macabras, estaba aún muy presente. Hoy en día se puede constatar que se expresan similares inquietudes en relación a ciertas actitudes políticas calificadas como populistas para justificar decisiones políticas.

Sin embargo, esa preocupación legítima por fundamentar científicamente la acción en materia de política pública derivó también en un fetichismo de la ciencia y en la legitimación de un nuevo cuerpo de expertos habilitados para decir qué y cómo hacer políticas públicas. En conjunto, la ideología científica, un uso instrumental de la razón y sus representantes, generaron lo que se conoce como la tecnocracia: una nueva forma de dominación basada en el conocimiento experto y la especialización profesional.

La teoría de la elección pública (*public choice*), basada en la extensión de la teoría económica neoclásica a los asuntos de gobierno, constituye un buen ejemplo de esa forma de dominación tecnocrática que permitió legitimar en particular las políticas neoliberales de los años ochenta y noventa del siglo pasado. En América Latina, estas políticas fueron encarnadas por lo que se conoció como el Consenso de Washington y el movimiento a favor de la Reforma del Estado. La “cientifización” de la política conoció allí uno de sus últimos avatares que aún perdura.

Así, durante la segunda parte del siglo xx, la cientifización de la acción política ha tendido, de manera lógica, a deslegitimar la participación en la definición y la decisión en materia de políticas de cualquier actor social que no podía presentar los títulos académicos o profesionales adecuados. De este modo se acentuó la profesionalización de la política y, por extensión, se acrecentó la brecha entre gobernantes y gobernados a nombre de la competencia confortada por la especialización profesional.

Si bien esta concepción de gobierno, basada en una alianza entre ciencia y política, ha permitido afianzar una gobernabilidad a través de la edificación de un Estado de bienestar en los países desarrollados (y solo parcialmente en los países en desarrollo), es también cierto que, por lo general, el resultado ha sido una producción de políticas públicas *para* el pueblo pero *sin* el pueblo.

Así se desarrolló una especie de neodespotismo ilustrado moderno persuasivo (el pensamiento único), tal como la *polizeiwissenschaft* o las ciencias camerales legitimaron en su tiempo los objetivos de la monarquía absolutista de los siglos xvii y xviii. En cierta forma, este problema se traduce también en la falta de reflexión sobre

las consecuencias de las normas y políticas que trata el primer capítulo de la presente obra a cargo de Víctor Samuel Peña Mancillas.

La corriente dominante (*mainstream*) del área de estudio del análisis de las políticas públicas (*policy analysis, policy sciences, policy research*) también contribuyó a afianzar esta perspectiva tecnocrática y profesional; es decir, elitista, de la política. El uso (y abuso) de una herramienta como el análisis costo-beneficio para elegir entre políticas está allí para confirmar esta captura de los procesos de decisión por expertos. Las luchas electorales perdieron de su interés para el ciudadano, ya que sus resultados no permitían desembocar en cambios significativos.

Los procesos electorales de la democracia representativa se convirtieron en rituales de legitimación y las campañas electorales tomaron progresivamente la forma de un espectáculo, de un entretenimiento (*entertainment*) animado artificialmente por los medios de comunicación (*infotainment, politainment*) en busca de audiencia.

Sin embargo, ya en el siglo XXI, en la medida en que tanto los principales problemas sociales tradicionales (desigualdad, pobreza y desempleo) como la emergencia de nuevos problemas públicos complejos (clima, problemas ambientales, etc.) no fueron (o no logran ser) resueltos o mitigados de forma adecuada por estas políticas públicas diseñadas por los expertos, la desconfianza ciudadana hacia la clase política y la ciencia creció y la gobernabilidad se hizo más precaria.

En la actualidad se vuelve entonces imperioso buscar nuevos caminos para cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados. Esto es, precisamente, el sentido y el interés de la propuesta realizada por José Emilio Graglia en el segundo capítulo. Empero, debido a la alianza establecida entre política y ciencia, esta última no puede ser la única base creíble sobre la cual es factible reconstruir confianza y gobernabilidad.

La solución debe, por lo tanto, emerger de un ámbito distinto al de la razón científica y en particular de la razón instrumental, pues debe ampararse desde un ámbito extraracional; o de manera más precisa, desde una perspectiva que integra elementos extraracionales en los procesos de análisis.

Un primer camino ha emergido con fuerza. Es el del refugio en los valores religiosos o ideológicos como sustituto a la validez científica. El resurgir del fanatismo o dogmatismo religioso o ideológico— particularmente evidente en el mundo musulmán pero también en América Latina bajo otro ropaje estético y discursivo—, ofrece una vía para una contestación radical de la sociedad moderna edificada sobre la razón científica.

Los fracasos de la política moderna en cumplir con sus promesas de bienestar, en particular en los países en desarrollo, han producido una desconfianza radical en los valores racionales que sustentan y dominan la concepción política occidental y hegemónica. El retorno de las emociones en política, y sobre todo la manipulación de ciertas de estas para lograr un apego carismático y demagógico hacia algún líder

político, muestra su efectividad para mejorar la gobernabilidad –por lo menos por un tiempo–, pero a su vez constituye un desafío mayor para una gobernabilidad democrática en varios países.

Un segundo camino más esperanzador se encuentra en asociar estrechamente a la ciudadanía con la toma de decisión. Para ello, la participación política se ha impuesto como una estrategia factible con el fin de generar políticas públicas más legítimas. América Latina, en un contexto de democratización de los regímenes políticos, ha experimentado importantes formas innovadoras de participación ciudadana en políticas, tales como el presupuesto participativo o modalidades de consulta previa para minorías étnicas o experiencias de construcción colectiva de planes de desarrollo territorial o de políticas sectoriales.

Lo anterior hasta el punto que se habla de un verdadero imperativo participativo o deliberativo. A su vez, el tema de la gobernanza, en el sentido mínimo de gobierno compartido, ha cobrado también importancia, suscitando unas variedades de esquemas de colaboración entre diferentes actores como Estado, academia, ONG, sector privado y organizaciones internacionales tanto públicas como privadas.

Este tema de la gobernanza está analizado por Dulfary Calderón Sánchez en el tercer capítulo y, de cierta manera, se ve reflejado en el trabajo presentado en capítulo cuarto por Carlo Tassara en relación a la influencia de la cooperación internacional en los procesos de políticas. Con la gobernanza se trata de descubrir, en lo ideal, nuevas modalidades efectivas de acción pública a partir de una lógica epistemológica posempíricista o transdisciplinar, la cual busca asociar el conocimiento científico tradicional con el conocimiento empírico de los involucrados y los saberes populares y locales en vista de resolver un asunto público de manera colaborativa y deliberativa.

Eso permite integrar más variables como el contexto histórico, cultural, ético y emotivo en el proceso de análisis, integrando datos cuantitativos y cualitativos, construyendo de hecho una nueva estética de la democracia. Sin embargo, también es claro que la idea participativa ha sido frecuentemente instrumentalizada por los gobernantes para constituir la en una estrategia sofisticada de legitimación de sus decisiones. Varios capítulos del libro presentan, de una u otra manera, dimensiones de este imperativo participativo.

Por otra parte, el desarrollo de nuevas concepciones para la formulación de políticas públicas basadas en esa perspectiva posempíricista o transdisciplinar constituye un desafío importante para el área de estudio de las políticas públicas y para el futuro de la democracia. Vincular la ciudadanía de forma adecuada a estos procesos requiere de innovación pública, la cual se define como un intento por reinventar las intervenciones del Estado –la naturaleza y el alcance de los conocimientos y procesos en los que el Estado vuelve a descubrir lo público y sus problemas– al aceptar la falta de conocimiento como un punto de partida para un proceso experimental e iterativo de desarrollo.

La participación política de la ciudadanía también es un elemento importante de los derechos humanos. Entendiendo en este sentido, un enfoque de construcción de políticas basado en los derechos humanos, tal como le desarrolla Erika Hernández Valbuena en el capítulo quinto, toma toda su razón de ser. Nadia García Sicard lo ilustra en el capítulo siguiente, en relación al tema de las migraciones.

En este orden de ideas, la innovación pública consiste precisamente en proponer y experimentar transformaciones en administración pública y en los procesos de políticas públicas. En particular, una perspectiva de innovación pública centrada en los ciudadanos o los usuarios permite reconectar los saberes locales con las instituciones de gobierno para mejorar la gobernabilidad en una perspectiva democrática, sin que se pierdan de vista los objetivos tradicionales de interés público o común de igualdad, libertad, justicia y democracia, creando así valor público.

Para ello es necesario que los funcionarios públicos estén adecuadamente capacitados. Este tema es abordado por Nina Blanco Arias en el capítulo séptimo. De esta forma, se redescubre también la perspectiva pragmatista de Dewey expresada en su obra *El público y sus problemas*, y que inspiró también a Lasswell en su idea de desarrollar unas *Policy Sciences of Democracy* de considerar el Estado como algo experimental en sus diseños institucionales y señalar la tarea para los analistas de realizar *encuestas sociales* entre la ciudadanía para conocer y definir sus necesidades de manera conjunta entre expertos y ciudadanos.

Entonces, asegurar gobernabilidad mediante políticas públicas constituye no solamente un desafío para los gobernantes y para las instituciones, sino también para los analistas de políticas públicas y los medios de comunicación. Estos podrían jugar un papel de facilitador de la deliberación pública democrática entre los actores involucrados y sus espacios, mediante el desarrollo de estrategias metodológicas efectivas para la reflexión de los primeros y con una información adecuada, plural y constructiva para los segundos, participando así en la consolidación de la democracia.

André-Noël Roth Deubel¹

¹ Politólogo y Doctor en Ciencias Económicas y Sociales. Mención en Ciencias Políticas por la Université de Genève (Suiza). Actualmente es profesor investigador asociado adscrito al Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Roth es autor, editor y coeditor de varios libros, entre ellos *Formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas*.