

El juego de las políticas públicas

Reglas y decisiones sociales

Adolfo Eslava Gómez



Eslava Gómez, Adolfo

El juego de las políticas públicas : reglas y decisiones sociales / Adolfo Eslava Gómez.-- Medellín : Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2011.

180 p. ; 22 cm. -- (Académica)

Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-720-105-5

1. Políticas públicas - Participación ciudadana 2. Políticas públicas - Toma de decisiones 3. Ciencia política 4. Teoría política I. Tít. II. Serie.

320.6 cd 22 ed.

A1316687

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

El juego de las políticas públicas.

Reglas y decisiones sociales

Primera edición: noviembre de 2011

© Adolfo Eslava Gómez

© Fondo Editorial Universidad EAFIT

Cra. 49 No. 7 sur - 50. Tel. 261 95 23

www.eafit.edu.co/fondoeditorial

Correo electrónico: fonedit@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-105-5

Diseño de colección: Miguel Suárez

Imagen de carátula:

José María Llorente. Sin título, hace parte de la exposición *Superficies urbanas*

Editado en Medellín, Colombia

Esta publicación contó con el apoyo de Proantioquia

*A Stella, Samuel, Valeria, Ana Luisa,
Euclides y a la memoria de mi padre*

Agradecimientos

En primer lugar, no puedo dejar de agradecer la invaluable contribución de un numeroso grupo de personas que inspiró e hizo posible esta propuesta que el lector tiene en sus manos, y que comprende familiares, amigos, colegas y estudiantes.

En general, saludo con inmensa gratitud a la Universidad EAFIT que me ha brindado todas las oportunidades necesarias para cumplir las labores de generación, transmisión y extensión del conocimiento. Agradezco el liderazgo del rector Juan Luis Mejía Arango y su testimonio de compromiso firme con los asuntos públicos del país, la posibilidad del diálogo permanente con un intelectual y líder de opinión como el decano de la Escuela de Ciencias y Humanidades, Jorge Giraldo Ramírez, y la preocupación académica y constante estímulo de la jefa del Departamento de Humanidades, Liliana López Lopera. De igual manera, reconozco la influencia de la conversación con los colegas del Departamento de Humanidades, en especial con los profesores María Rocío Arango, Patricia Cardona, Saúl Echavarría, Santiago Leyva y Mauricio Vélez. También expreso mi gratitud al Fondo Editorial de la Universidad EAFIT, en especial a Esther Fleisacher y a Juana Alzate, por sus valiosas correcciones. Así como a Alina Giraldo por su impecable tarea de diseño y diagramación.

Este libro también fue posible gracias al apoyo incondicional de la Fundación para el Progreso de Antioquia (Proantioquia), en cabeza de su presidente Juan Sebastián Betancur y de su vicepresidente Rafael Aubad, a quienes presento un especial agradecimiento.

El “nuevo institucionalismo” no es uno, sino muchos.

R. E. Goodin (2003)

Las instituciones y las reglas son, por supuesto, muy importantes por su influencia en lo que sucede y por ser parte esencial del mundo real, pero la realidad efectiva va mucho más allá de la imagen organizacional e incluye las vidas que la gente es capaz o no de vivir.

A. Sen (2010)

[...] el analista creativo debe ser capaz de mantener una tensión dialéctica entre lo practicable y lo ideal, entre la investigación de los límites de la política y el esfuerzo por extender el campo de lo políticamente posible.

G. Majone (2005)

Tabla de contenido

Prólogo	19
---------------	----

Presentación	23
--------------------	----

Primera parte

Políticas públicas y neoinstitucionalismo: el juego de las reglas y las reglas de juego

1. Políticas públicas	27
1.1 Conceptos	30
1.2 Proceso	33
1.3 Causalidad	40
2. Instituciones y análisis de políticas públicas	43
2.1 Neoinstitucionalismos	47
2.2 El juego de las reglas	55
2.3 Conceptos institucionales en la práctica	61
2.4 Marco para el análisis neoinstitucional de políticas	65
3. Contexto para la decisión social	75
3.1 Desarrollo	76
3.2 Globalización	82
3.3 Descentralización	89

Segunda parte

Dimensión política del análisis de políticas públicas

4. La apuesta predecisional	97
-----------------------------------	----

4.1	La formación de la agenda.....	99
4.2	La definición de los problemas públicos.....	103
4.3	La factibilidad.....	107
5.	Dimensión democrática.....	115
5.1	Las ideas en el proceso de las decisiones.....	117
5.2	Un modelo deliberativo.....	123
6.	Coordinación.....	131
6.1	La dimensión política de la coordinación institucional.....	132
6.2	Instituciones para construir confianza.....	134
6.3	Inserción política.....	138
7.	<i>Accountability</i> y control social.....	143
7.1	Abordaje conceptual de la <i>accountability</i>	146
7.2	Auge del control social.....	149
7.3	Un sistema de control social.....	155
7.4	<i>Think Thanks</i>	160
	Algunos autores referenciados.....	169
	Bibliografía.....	171

Índice de recuadros

1.1	Cuestionario inicial acerca de políticas públicas.....	27
1.2	Cuatro momentos clave del proceso y la apuesta por las ideas.....	38
2.1	Cuestionario inicial acerca de instituciones.....	43
2.2	Algunas definiciones de instituciones.....	44
2.3	Una reflexión acerca del papel de las personas.....	46
2.4	Cinco corrientes de neoinstitucionalismo (G. Peters) en diálogo con las políticas públicas.....	52
2.5	Elementos constitutivos de una política pública.....	65
2.6	Recomendaciones para emprender el análisis neoinstitucional de políticas.....	72
3.1	Cuestionario inicial acerca de la decisión social.....	75
4.1	Cuestionario inicial y conjunto predecisional.....	97
4.2	Ciclo de atención a los asuntos.....	108
4.3	Dilemas para abordar el problema según Hirschman.....	108
4.4	Tipos de fracasomanía.....	110
4.5	Restricciones e imposibilidades.....	113
5.1	Cuestionario inicial acerca de deliberación.....	115
5.2	Principios de diseño institucional de experimentos deliberativos.....	124
5.3	Objetivos institucionales de experimentos deliberativos.....	127

6.1 Cuestionario inicial acerca de coordinación	131
7.1 Cuestionario inicial acerca del control social	143
7.2 Un caso de control social	157
7.3 Focos temáticos para el análisis de TT.....	161

Índice de tablas

1.1 El proceso en tres momentos.....	36
2.1 Críticas a los enfoques individualistas	48
2.2 Neoinstitucionalismos por disciplina.....	49
2.3 Instituciones y políticas.....	55
2.4 El juego de las políticas	56
2.5 Preguntas del proceso	68
2.6 Productos de una política pública.....	70
2.7 Postulados.....	71
3.1 Historia de la hegemonía.....	76
3.2 Expresión política de la discusión económica	78
3.3 Descentralización y otros términos afines.....	90
4.1 Inclusión en la agenda sistémica	101
4.2 Inclusión en la agenda institucional.....	102
4.3 Perspectivas para abordar los problemas públicos	104
4.4 Agendas y problemas.....	106
6.1 Coordinación institucional concreta.....	138
6.2 Prioridades de política pública.....	141
7.1 Hacia el control social	145
7.2 Problemas de la relación agente - principal.....	146

7.3 Dimensiones de la rendición de cuentas y TAP.....	147
7.4 Capacidad de incidencia del control social.....	151
7.5 Control social en el proceso de las políticas.....	153
7.6 Proceso de control social.....	154
7.7 Clasificación de <i>Think Tanks</i>	163

Índice de esquemas

1.1 Causalidad sistémica.....	41
2.1 Enfoque IAD.....	57
2.2 Estructura de juego	58
2.3 Modelo APT	60
2.4 Jerarquía institucional.....	63
2.5 Interdependencia institucional	65
4.1 Tipos de agenda.....	100
4.2 Definición de un problema público.....	105
5.1 Déficits democráticos	116
5.2 Dos caminos de diseño institucional.....	118
6.1 Formas de coordinación institucional.....	135
6.2 Coordinación institucional	139
7.1 Mecanismos de control social	148
7.2 Lógica mercado-céntrica y enfoque democrático	149
7.3 Actores e instrumentos.....	155
7.4 Análisis sistémico de políticas públicas	156

Prólogo

El libro *El juego de las políticas públicas, reglas y decisiones sociales* de Adolfo Eslava Gómez que publica la Universidad EAFIT, el cual el autor generosamente me ha invitado a prologar, recuerda una cosa obvia que se ha olvidado de la mano del fetichismo metodológico: que una política pública es ante todo una construcción social y política que puede tener una narrativa institucional, y no tanto la decisión técnica de un funcionario gubernamental prevalido de una legitimidad con el fin de enfrentar una situación socialmente problemática.

Con una acertada selección y procesamiento de fuentes, su autor nos advierte que una política pública podrá tener un componente técnico y formal, como quiera que finalmente una decisión de una autoridad pública en el formato de política pública se configura en el ámbito del Estado, pero esencialmente, es el resultado de las interacciones de distintos actores en contextos institucionales diferentes, donde las normas y los incentivos no solo determinan la inclusión de un problema público en la agenda, sino los fundamentos conceptuales y metodológicos que se eligen para definirlo y plantearse alternativas de solución.

En esa medida, el libro enriquece el análisis de políticas públicas al integrar la doctrina clásica de la disciplina con los aportes recientes de autores como Sabatier, Subirats, Knoepfel, Rhodes, Majone, entre otros, aderezados con pertinentes referencias a las teorías neoinstitucionalistas. El rescate de la obra de Hirschman para el análisis de políticas públicas constituye un acierto.

En ese sentido, el análisis institucional de políticas públicas en el que se inscribe este libro, del cual es pionero junto al de Eduardo Wiesner sobre *la efectividad de las políticas públicas* publicado en 1998, sirve de marco conceptual para entender que alrededor de una política pública está en juego –y de allí nombre del texto– variadas funciones de utilidad y de maximización de diferentes actores, y que la clave de una buena política, de un hacedor de política será, en el contexto de una sociedad democrática, la conciliación de esas distintas formas de racionalidad. En ese orden de

ideas, la invitación a establecer vínculos entre los recientes desarrollos teóricos de la democracia deliberativa y los procesos de formación de políticas públicas, es una de las lecciones del texto.

Una política pública, más que reflejar la sabiduría del técnico, debe reflejar los consensos —o los disensos— que hay alrededor de un problema público, y de allí que cuando se habla de política pública en su fase superior se alude a la expresión política de Estado, para subrayar en la tradición hegeliana de considerar al Estado la síntesis de la sociedad civil, que la política pública debería ser la síntesis de la interacción entre los actores de la sociedad civil involucrados en la definición y solución del problema, los grupos de interés que se verían afectados por una u otra alternativa de solución, los contextos internacionales que determinan el contenido de las políticas, y los actores gubernamentales con las restricciones de información, de tiempo, de recursos y de opciones con los que generalmente cuenta hoy un hacedor de política en un Estado que ha transformado su rol como proveedor de bienes y servicios en uno en que incluso actores privados acudan en esa provisión.

Si Eslava pone en evidencia la complejidad del ámbito de formación de las políticas públicas, alude también a la indeterminación de las mismas, lo cual en el ámbito institucional colombiano es una condición regular que no ha sido suficientemente subrayada por los teóricos, y de lo cual hay cierta complacencia en el discurso gubernamental de llamar política pública cualquier intervención del gobierno con un carácter más o menos sistemático, así esta intervención venga empaquetada en el lenguaje de los proyectos. Si se mira el quehacer gubernamental en Colombia, los gobiernos pasan del Plan de Desarrollo a los proyectos sin pasar por las políticas públicas, y esa deficiencia que caracteriza el comportamiento del Estado puede tener una explicación en la propuesta teórica y metodológica de Eslava. Si se acepta que en Colombia existe un déficit de políticas públicas, este libro nos dará algunas claves para dar cuenta de esta realidad.

El vínculo entre análisis de políticas públicas y neoinstitucionalismo es una apuesta teórica interesante del profesor Eslava que reabre la discusión sobre la necesidad de abordar un enfoque multidisciplinar de las políticas públicas, y de esa manera rescatar el concepto, tanto de los discursos extremadamente economicistas como de los discursos, a veces

difusos de la ciencia política que no han dejado encontrar un espacio disciplinar autónomo.

Pero esa apuesta tiene sus consecuencias tanto teóricas como metodológicas. La primera es aceptar que cuando se habla de instituciones se habla de estructuras normativas donde confluyen actores racionales que buscan maximizar su función de utilidad, y eso en el contexto de escenarios democráticos con déficits de representatividad y de deliberación puede llevar al vaciamiento público de los procesos de formación de políticas públicas, es decir, a la pregunta por el posible déficit de representatividad de las políticas públicas en las que no se ven reflejadas las preferencias de los ciudadanos sino las de grupos de interés capaz de movilizar recursos de comunicación y de deliberación.

Muchas políticas públicas se configuran en esa lógica, y el gobierno asiste a este proceso como un espectador o como un regulador complaciente, como podría estar pasando alrededor del debate sobre el boom minero en Colombia, donde el discurso ambiental del gobierno parece ceder ante las presiones de maximizar la función de utilidad de las empresas inversionistas. El modelo teórico propuesto por Eslava ayuda a comprender este tipo de fenómenos.

Una política entonces también es un escenario para el conflicto y la negociación, y no un producto que se obtiene luego de la activación de unos dispositivos técnicos, y allí es donde el libro ofrece una definición de política pública con la cual puede discutirse, y es entenderla también como una institución que constituye en sí misma un referente para las decisiones sociales y para la interacción de los actores que confluyen en el proceso de su formación. Cuando el autor señala que “[...] es posible concebir las políticas públicas como el resultado de la arquitectura institucional con la que cuenta una sociedad, pero también tiene cabida la política pública como institución que orienta la búsqueda de fines sociales”, está tratando de avanzar en una senda teórica inexplorada hasta hora en el ámbito latinoamericano.

No puedo decir que Eslava haya salido bien librado del todo de esta vuelta de tuerca, la idea es sugerente, el instrumental teórico del que se sirve es adecuado y riguroso, pero no así la demostración de la autonomía de la política pública como institución en el ámbito del neoinstitucionalismo, toda vez que no logra aislar dicho concepto de las instituciones

que dan marco de referencia a los procesos de formación de las políticas públicas, suscitando una especie de tautología.

Seguramente en posteriores trabajos, el autor podrá *cocinar* mucho más el concepto, lo cual no obsta para señalar que la arquitectura del libro en modo alguna se ve afectada por esta situación, la cual seguramente es una lectura de quien escribe este prólogo, que a su vez suscitará una respuesta del profesor Eslava en clave de diálogo académico, como corresponde entre colegas. Este tipo de trabajos contribuyen a crear comunidad académica sobre un tema cada vez menos emergente.

El libro se deja leer con facilidad y es un buen trabajo para generar discusiones y cerrar otras, para articular discursos, para proponer metodologías de análisis, de ahí su valía teórica. Constituye un paso en la dirección correcta para enriquecer el análisis de políticas públicas, en un país como Colombia donde se habla del tema con extrema flexibilidad, y donde los conceptos construidos en otras latitudes no se adaptan a nuestras realidades institucionales y culturales. Ese esfuerzo de adaptación es un valor agregado de la obra.

Agradezco al profesor Eslava su generosidad por haberme invitado a prologar su libro, y hago una invitación a los lectores, estudiantes, profesores, investigadores, analistas, servidores públicos, miembros de organizaciones sociales a trabajar el texto con el mismo rigor, el sentido crítico y la responsabilidad con que el autor lo hizo. Enhorabuena la Universidad EAFIT y su Escuela de Ciencias y Humanidades apoyaron la realización de este trabajo y ahora su publicación.

Jorge Iván Cuervo R.

Docente-investigador

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, julio de 2011

Presentación

Con el propósito de incorporar la dimensión política como factor que explica el juego colectivo de las políticas públicas para construir el bien común, el grupo de investigación del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT, Estudios sobre Política y Lenguaje –Categoría A1 en la clasificación de Colciencias–, acogió el proyecto de investigación “Políticas públicas para el desarrollo. Aspectos conceptuales y prácticas del gobierno local”, cuyo principal producto es este libro que se presenta a consideración de los lectores.

Esta publicación consta de dos partes. La primera, se denomina “Políticas públicas y neoinstitucionalismo: el juego de las reglas y las reglas del juego” y la segunda, aborda la dimensión política del análisis de políticas públicas. La división obedece a la doble necesidad de desarrollar, en primer lugar, un marco conceptual que permita comprender las políticas públicas encaminadas hacia el desarrollo desde la mirada neoinstitucional, para luego profundizar en categorías analíticas de importancia sustantiva, que posibilitan evidenciar la dimensión política como variable que explica el proceso de las políticas.

La exposición de cada tema tiene el propósito de brindar claridad conceptual. Para ello, se parte de definiciones elementales y cuestiones iniciales, y más adelante se ofrecen criterios de respuesta en el desarrollo de cada apartado, con el apoyo de un amplio conjunto de ayudas visuales compuesto por tablas, recuadros y esquemas.

Se trata de una recopilación de experiencias académicas fundadas en propuestas de autores situados en disciplinas y latitudes diversas, que busca coordinar una suerte de diálogo entre diferentes contribuciones, encaminadas a resolver la cuestión política de las políticas públicas.

El enfoque metodológico utilizado es el análisis neoinstitucional, que resalta la confianza que le imprimen las reglas al juego de las políticas públicas, en un contexto marcado por la apuesta de desarrollo, la lógica global y el avance descentralizador. En este sentido, se propone entender

las políticas públicas como decisiones que pueden alcanzar la categoría de *instituciones*. También se destaca que prestar atención a las instituciones implica hacer hincapié en los jugadores, es decir, en las personas que dan forma al juego de las políticas. Algunos lectores pueden objetar el enfoque propuesto argumentando que las políticas públicas no son un juego ni pueden equipararse con instituciones. Por supuesto se debe tomar distancia de las acepciones que asocian juego con recreación e instituciones con edificaciones. A lo largo del libro está presente la connotación seria y compleja de las instituciones entendidas como reglas de juego, y su relación interdependiente con el contexto y con los atributos de la comunidad.

Todo ello ofrece una visión panorámica del ejercicio de gobierno, comprendido como el conjunto de actores e instituciones que dan forma al desarrollo del territorio por medio de políticas públicas; en este sentido, se plantea la idea de enfatizar la dimensión política del juego social en el que se toman las decisiones. Además, se evidencia que para lograr una política pública que cumpla con el propósito de reducir la incertidumbre propia del juego social, es necesario contar con un proceso integral. Con respecto a esto se debe prestar especial atención al conjunto de actividades predecisionales relacionadas con la agenda, el problema y la factibilidad de la decisión, y a otras categorías determinantes del éxito de una política, tales como la dimensión democrática, la coordinación institucional y el control social. Es importante anotar que el énfasis en el momento predecisional intenta resolver la tautología sugerida por el prologuista; sin embargo, se trata de una discusión en la que el lector puede involucrarse una vez revise los argumentos expuestos a lo largo del libro.

Para entender la propuesta de asumir las políticas públicas como decisiones, se puede acudir a la siguiente afirmación de L. F. Aguilar: “[...] la decisión es un proceso hecho de decisiones previas y posteriores, antecedentes y consecuentes” (2010: 17). Por lo tanto, este texto se plantea el objetivo de brindar elementos de interpretación para abordar el juego de las políticas públicas, entendidas como decisiones que contemplan la fase previa de deliberación, la decisión en sentido estricto y el proceso de ejecución, seguimiento y evaluación. Todo esto comporta en sí mismo un margen de discrecionalidad para decidir de acuerdo con las contingencias y cambios, tanto en condiciones políticas como en la base de información disponible.

Diferentes espacios de deliberación académica han sido fuente importante de sugerencias. Entre ellos vale la pena destacar la Conferencia Mundial sobre Desarrollo de Ciudades, organizada por la Pontificia Universidad de Río Grande del Sur, Porto Alegre, Brasil (2008); las dos versiones del Congreso de Ciencia Política de la Asociación Colombiana de Ciencia Política - ACCPOL (2008 y 2010) y el XIV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Salvador Bahía, Brasil (2009).

Merece una mención especial el seminario avanzado Teorías y Métodos para el Análisis de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (2010), y en particular los atinados comentarios de los profesores E. Varela y J. I. Cuervo. También es importante destacar la influencia de la Red Académica de Políticas Públicas (RAPP), cuyos encuentros periódicos entre colegas dedicados y entusiastas constituyen el escenario de evidencia, argumentación y persuasión del análisis de políticas que propone G. Majone.

Tanto las ponencias de los cuatro eventos señalados antes, como los dos capítulos del libro publicados, uno bajo la impecable edición académica de A. N. Roth (2010) y otro bajo la autoría colectiva de la RAPP (2011), fueron versiones reducidas de los temas desarrollados en este libro.

El texto se ha visto enriquecido por la actividad docente al frente del curso Gobierno Local, impartido a estudiantes de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Otros cursos como Teorías del Desarrollo, Colombia Política y Desarrollo, Economía Política, Política y Justicia, y Análisis y Diseño de Políticas Públicas, también alimentaron el resultado que el lector tiene en sus manos. Igualmente, se debe reconocer la contribución de muchos estudiantes que, con su participación en clase y lectura atenta de algunos capítulos, ayudaron a mejorar el texto. Asimismo, algunos fragmentos han sido publicados en el blog teoriasdeldesarrollo.blogspot.com y en las páginas de opinión del diario económico portafolio.com, y se han visto beneficiados de la discusión virtual.

Por último, es preciso señalar que debido a los afectos y esfuerzos comprometidos en un libro, se dice que éste nunca se termina sino que se abandona; por esa razón, cabe destacar que este texto constituye una obra abierta a subsecuentes contribuciones de políticos, funcionarios, estudiantes, colegas y lectores en general, así como a los resultados de

investigaciones propias y ajenas. Este libro pretende ser un aporte para la disciplina de las políticas y para las personas que toman decisiones en sintonía con la búsqueda del bien común.

Adolfo Eslava Gómez

Medellín, mayo 23 de 2011

Primera parte

Políticas públicas y neoinstitucionalismo: el juego de las reglas y las reglas del juego

1. Políticas públicas

Recuadro 1.1 Cuestionario inicial acerca de políticas públicas*

- ¿Qué es una política pública?
- ¿Las políticas públicas tienen un ciclo?
- ¿Qué importancia tienen las ideas en el proceso de las políticas?
- ¿Qué determina los resultados de las políticas?
- ¿Cuál es el papel del analista en la factura de las políticas?

Es necesario construir un enfoque local del proceso de las políticas. Cada vez se escuchan más voces que resaltan la necesidad de contar con un marco analítico de las políticas públicas proveniente de la realidad de América Latina, con el fin de hacer frente al panorama desalentador en donde “[...] el discurso de políticas públicas en la academia es todavía incipiente, desarticulado y disperso” (Cuervo, 2007a: 67). En esta dirección, A. N. Roth señala la insuficiencia de contribuciones para la cons-

* Los recuadros, tablas y esquemas sin fuente son elaboración exclusiva del autor.

trucción de herramientas conceptuales y metodológicas en la disciplina del análisis de políticas públicas, que permitan abordar la complejidad y dinámica de las sociedades latinoamericanas; también afirma que “[...] los posibles aportes a la construcción de marcos de análisis desde la realidad latinoamericana podrían ser muy enriquecedores y pertinentes tanto para la comprensión de la realidad política del continente como para la comunidad epistémica de los analistas de políticas en general” (2009: 314).

En este sentido, vale la pena destacar la propuesta formulada por J. F. Jolly y C. Salazar denominada el “Decálogo del enfoque latinoamericano de políticas públicas”, cuyos planteamientos “[...] fomentan y contribuyen a iniciar, estructurar y profundizar la necesaria discusión y el debate franco, transparente y sin prevenciones sobre este ineludible tema” (2006: 21). Los diez puntos abordan lo siguiente: distinción semántica entre *politics* y *policy* –juego político y acción pública–, hacer política es hacer políticas, política económica como política pública, mediadores de los referentes –hacer deseable lo posible–, prospectiva, descentralización –redistribución de responsabilidades y de poder–, gobernanza local –dimensión local de lo político–, Estado en acción –hacer o dejar de hacer–, resolver conflictos mediante invenciones intelectuales y marketing de políticas públicas –comunicar es gobernar–.

En definitiva, urge contar con un enfoque nativo de políticas públicas que se alimente de la riqueza de las experiencias locales –tanto de los fracasos como de aquellas que llegan a feliz término–. Su proceso de construcción debe dar cuenta del desafío intelectual, pero también del quehacer gubernamental; es decir, la comprensión no solo compete a expertos analistas sino también a gobernantes y ciudadanos. En este escenario aparecen algunos antagonismos cruciales cuya resolución determina buena parte del curso de decisiones y acciones que configura la política pública: el dilema de economía política entre la capacidad de un proyecto político y la lógica de mercado para resolver la cuestión en alusión al juego de poder sugerida por E. Lahera.¹ También está presente

¹ El autor chileno plantea: “Con frecuencia el contenido y la forma de las políticas públicas son disputados. En definitiva, es una cuestión de poder y de astucia el quién ‘engloba’ o incluye a quién” (2008: 43).

el dualismo entre poder de *jure* y poder de *facto* que consiste en conciliar la pretensión consignada en instituciones formales con las restricciones o facilidades que puede ofrecer el predominio de la informalidad en la realidad de nuestra acción pública. También existe un dilema en la coexistencia de conciencia ciudadana respecto al potencial participativo y apatía e indiferencia respecto a los asuntos de interés colectivo.

Vale la pena destacar que la interacción entre actores y alternativas tiene lugar en el marco de una sana competencia de ideas para responder las cuestiones sociales, al final de lo cual se alcanza la estrategia de desarrollo que permite aglutinar las actuaciones bajo criterios de cooperación. Con prioridades bien definidas e instituciones bien diseñadas, la articulación de todos los actores relevantes para servir a los objetivos del bien público garantiza la obtención de los resultados sociales esperados. En consecuencia, los diferentes modelos de comprensión de las políticas para conjugar los verbos deliberar, hacer y evaluar para volver a deliberar, ponen de manifiesto el papel político y social de la deliberación y la evaluación como criterios transversales de todo el proceso de toma de decisiones, debido a que brindan los conectores entre las ideas técnicas o proyectos políticos con la realidad que enfrenta toda apuesta de transformación social.

Cabe anotar que en la medida en que los gobernantes deleguen funciones de deliberación y ejecución de las políticas, pueden utilizar mejor la capacidad de gobernar y concentrarse en sus tareas principales. Para ello, es preciso articular los esfuerzos de todos los actores desde la adecuada definición de objetivos públicos y reglas de juego claras y estables, con base en dos criterios esenciales: transparencia y confianza. De esta forma, es posible contribuir a la legitimidad y gobernabilidad que configuran el sentido y contenido del juego de las políticas públicas.

Aunque esto último puede interpretarse como un ideal en la construcción de políticas, ¿qué pasa si esta competencia pluralista no ocurre?, ¿qué sucede si unos actores no pueden influenciar la agenda mientras que otros la monopolizan? En este sentido, el enfoque nativo propuesto antes debe dejar a un lado el pluralismo norteamericano y explorar la formulación de políticas en medio de prácticas clientelistas, ausencia de participación ciudadana y escandalosas asimetrías de riqueza y poder.

1.1 Conceptos

Existe un concepto tradicional que asocia las políticas con la actividad del Gobierno o Estado en acción, que Y. Mény y J.C. Thoenig entienden como “[...] el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (1992: 89). El concepto propuesto por los autores franceses en mención asigna un papel fundamental al Estado y refleja una estructura jerárquica que brinda directrices políticas desde arriba. Retomando las críticas de P. Evans (2007) al *monocultivo institucional*,² es posible asegurar que las políticas concebidas de esta manera constituyen la negación de la realidad y del potencial que tiene lo local, de las implicaciones que tienen para un territorio los diferentes estadios de desarrollo y de la capacidad de incidir en la conducta individual y colectiva que poseen las instituciones informales.

No obstante, la apuesta por el papel determinante del Estado sigue teniendo adeptos; una aproximación reciente en esta dirección la ofrecen R. Klein y T. R. Marmor cuando proponen una definición simple: “[...] Es lo que los Gobiernos hacen y dejan de hacer” (2006: 892), en donde dejar de hacer se refiere a omisiones deliberadas; luego, destacan el papel de los modelos mentales que subyacen a toda decisión y enfatizan en la necesidad de comprender el marco histórico de la constelación de ideas, las instituciones y los intereses que confluyen en la arena política. Los autores en mención sugieren que el arte y la artesanía del análisis de políticas pasa por la comprensión de las preocupaciones de los políticos y funcionarios por la legitimidad y estabilidad del orden social, la competencia por alcanzar y mantenerse en el poder y la construcción de portafolios balanceados de políticas.

Desde la perspectiva nacional, vale la pena detenerse en la propuesta del profesor A. Vargas, quien “[...] entiende la política pública como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (1999: 57). De allí se destacan varios elementos: las políticas no obedecen a una decisión,

² Término acuñado por Evans (2007) para denotar imposición de patrones institucionales uniformes en los países del Sur Global.

sino a un conjunto de decisiones que se dan de manera simultánea pero también sucesiva; es decir, involucran varios actores y varios periodos de tiempo. En segundo término, los problemas sociales rebasan la capacidad del Gobierno, razón por la cual es necesario establecer un conjunto de prioridades que se denominan situaciones socialmente problemáticas –SSP–; en este sentido, la política juega un papel crucial ya que, por medio de los recursos de poder que posean los actores involucrados, traduce problemas sociales en SSP inscritas en la agenda. Además, las políticas públicas no siempre se proponen resolver un problema de manera definitiva.

Desde una mirada societal, E. Lahera destaca el papel de las tecnologías de información al mejorar los servicios que ofrece el sector público, ampliar el acceso y facilitar la participación ciudadana, y propone la siguiente definición: “Una política pública de calidad corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática” (2008: 28).

El autor chileno destaca la necesidad de garantizar claridad, consistencia y precisión en las orientaciones, que permitan a su vez definir los alcances específicos y el referente general de las políticas públicas. Por ejemplo, es posible que exista una política pública específica para atender a los jóvenes desescolarizados por medio de la recreación y el manejo del tiempo libre, pero cuyo propósito general sea contribuir a la política de seguridad y convivencia en una ciudad. Además, se deben tener en cuenta los asuntos institucionales y las herramientas que permitan resolver los interrogantes cruciales de las políticas (¿qué hacer?, ¿cómo hacerlo?, ¿cómo evaluarlo?), así como la previsión de sus resultados con el fin de contar con los criterios de análisis estratégico que hagan frente a las contingencias.

El *Diccionario de políticas públicas* plantea la amplitud de la discusión con una frase breve: “[...] una política pública es un fenómeno social y político específico, fundado empíricamente y construido analíticamente” (Thoening, 2009: 334). El debate tiene hondo calado debido al reto que presupone el análisis de las políticas públicas como escenario en donde el diálogo entre saberes y de éstos con la realidad objeto de estudio, constituyen condiciones imprescindibles. Al respecto, cabe destacar que las políticas públicas hacen factible la conversión de las alternativas de solución al problema público en prestación de servicios con real impacto social. J. C. Thoening plantea cuatro elementos que también dan cuenta

de la complejidad de las políticas, cuando sugiere indagar por: la autoridad que designa la intervención, el campo específico, el momento y el objetivo. Al respecto afirma que “[...] existen tantas políticas públicas como combinaciones posibles de estos elementos” (2009: 335).

Es posible afirmar que las políticas públicas son un concepto polisémico que comprende una amplia gama de propuestas ubicadas en el péndulo que se mueve desde la visión estatal hacia la visión societal. Algunos aspectos determinantes son: el espacio de las políticas,³ las políticas como *second best* respecto a una política óptima idealista, y las políticas como marco procedimental para hacer explícitos los objetivos e intenciones de la agenda pública. De igual forma, es importante traer a colación la discusión alrededor de los determinantes de las políticas que G. Majone (2001) ubica en tres ámbitos: la comprensión intelectual de fines,⁴ la irracionalidad del proceso de las políticas⁵ dada la dispersión del poder, y el papel independiente que pueden desempeñar las ideas⁶ en contextos de interacción de intereses y poderes.

³ El espacio de la política es una alusión a las interdependencias propias del juego social y a lo que Majone define como “[...] un conjunto de políticas tan estrechamente interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto [...] abarca los arreglos internos de sus elementos y las conexiones e intersecciones existentes entre ellos” (2005: 205).

⁴ En términos de M. Weber (1997 [1922]), la comprensión intelectual consiste en una comprensión racional (no endopática) de la acción, orientada a fines, que permite conectar sentidos (no sentimientos), y que con base en causalidades posibilita inferir el curso de los acontecimientos. En este sentido, el indiferente a las preocupaciones ambientales puede comprender al activista –sus medios de manifestación, sus objetivos en la deliberación pública– y su propósito de proteger el medio ambiente por medio de políticas públicas.

⁵ Es posible asociar esto con la imposibilidad del estadounidense K. Arrow cuando asegura que no existe un mecanismo de elección social que permita cumplir todas las condiciones de una decisión colectiva (preferencia social construida sobre la agregación, ordenación y transitividad de preferencias individuales, independencia de alternativas irrelevantes –inclusión de nuevas opciones individuales no altera el orden social–, no admisión de dictadura –la decisión no la impone las preferencias de un individuo–, dominio no restringido –el mecanismo funciona para todo conjunto de preferencias y opciones de elección–).

⁶ Alrededor de las ideas se puede identificar claramente la discusión institucional entre agencia y estructura, puesto que la idea puede originarse en un actor individual pero al mismo tiempo requiere un proceso reglado de transformación de ideas en acciones.

Teniendo en cuenta el enfoque metodológico adoptado en este texto, se asume que “[...] las políticas públicas [pueden entenderse como] instituciones creadas por estructuras de poder y se imponen como directrices para abordar las prioridades de la agenda pública” (Eslava, 2008: 7), en donde la agenda puede tener un carácter impositivo y, a través de diversos mecanismos de persuasión, fundamentar la pertinencia de directrices que no siempre coinciden con las preferencias ciudadanas. Con esta definición se reconoce el papel que tiene el conflicto de intereses como determinante de las decisiones sociales, en donde la resolución del mismo puede favorecer intereses privados en detrimento del interés común, pero también se plantea un referente de decisión en el sentido que una política pública de calidad, con vocación de largo plazo, debe convertirse en institución favorable al desarrollo de los territorios. Además, es preciso destacar que el análisis de las políticas públicas comporta una tarea de especial significado: se trata de comprender cómo están conjugados los verbos permitir, prescribir y proscribir, para brindar recomendaciones que permitan revertir todo aquello que no funciona de acuerdo con las necesidades más sentidas de la población.

1.2 Proceso

En la literatura de análisis de políticas públicas se propone una herramienta para descomponer en etapas el objeto de estudio mediante el denominado *Policy process* (Jones, 1984) y sus diversas interpretaciones como sistema de acción (Mény y Thöenig, 1992), proceso de la política (Aguilar, 1996; 2010), marco secuencial (Muller, 2006), funciones de gobernanza (Peters, 2006) o modelo de análisis (Subirats *et al.*, 2008).

El proceso de las políticas públicas es una herramienta que permite delimitar el análisis, de acuerdo con un conjunto de etapas que dan forma al desarrollo de las políticas. En este sentido, una manera sencilla de abordarlas consiste en identificar un antes, un durante y un después; simplismo útil cuando las restricciones para la comprensión –recursos económicos, lugar, tiempo– son determinantes para la toma de decisiones. En síntesis, la lógica consiste en deliberar, hacer y evaluar para volver a deliberar. No obstante, un análisis completo debe profundizar en detalles que no captura el conjunto tripartito en mención, ya que es preciso

distinguir entre las intenciones de una acción y sus condiciones previas de deliberación y posteriores de ejecución.

La ventaja del proceso radica en la posibilidad de aplicarse al estudio de las políticas sin importar su espacio temporal, geográfico o sectorial, pero puede convertirse en una herramienta compleja si el analista pretende explicar la conexión entre las fases del proceso, toda vez que reconocer las políticas como proceso no implica acatar un orden sucesivo de etapas que se condicionan a manera de prerequisites. Por el contrario, hablar de proceso en una política sugiere la existencia de algunos patrones que muestran la evidencia, pero reconoce también la complejidad de las dinámicas políticas; por tanto, los patrones también pueden coexistir o no existir, de acuerdo con las condiciones de interacción entre actores e instrumentos. Así, no es adecuado asumir una evolución secuencial, ya que existen otras condiciones como la simultaneidad, la omisión y la superposición entre las diferentes etapas.

Cuando se trata de escenarios perentorios, en donde las decisiones son impuestas por la urgencia, el análisis de políticas puede hacer estudios y ofrecer recomendaciones alrededor del proceso tripartito. Pero una decisión plenamente deliberada, orientada a resolver problemas sociales, no puede hacer caso omiso de responsabilidades, limitaciones, intereses y demás asuntos que cada proceso político trae consigo; así, el análisis requiere indagar por cada una de las fases que existen o coexisten durante la interacción política subyacente.

Un estudio comparativo entre Gobiernos debe partir de la identificación de semejanzas y similitudes, respecto a la forma en que los gobernantes perciben los problemas sociales y las propuestas que elaboran para ofrecer soluciones. Esto constituye un enfoque centrado en los asuntos públicos, en donde las preguntas orientadoras aluden a cómo los agentes los perciben, cómo actúan y cómo cambian los asuntos en el tiempo.

Lo que el observador identifica, en cualquier momento de la política, es una fase perteneciente a una secuencia de acontecimientos que constituyen la política pública. En términos de C. Jones (1984), es necesario congelar la acción para fines de análisis, razón por la cual propone un conjunto lógico de actividades en torno a las cuales opera la función pública, compuesto por: percepción y definición del problema, agregación (¿a quiénes aglutina?), organización (¿cómo están organizados?), repre-

sentación (¿cómo acceden a los procesos de decisión?),⁷ agenda (¿cómo se formulan los asuntos y qué alternativas de solución surgen?), legitimidad (¿quién aprueba?), presupuesto (¿quién financia?), implementación, evaluación (¿qué métodos permiten juzgar el logro?), ajuste y finalización (¿termina, sigue o comienza otro proceso?).

L. F. Aguilar (1996), citando a G. Brewer y P. DeLeon (1983), destaca seis fases del proceso, a saber: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. La primera consiste en la definición de los problemas sociales y la formulación de programas. La estimación hace referencia a calcular lo que A. Downs (1996) denomina el precio del progreso, en tanto que la selección apunta a la decisión deliberada. La implementación enfatiza en los asuntos organizacionales y administrativos, mientras que la evaluación compara las expectativas establecidas frente a los resultados. Por último, la terminación es la fase que alude a las estrategias de salida de los programas, modificaciones y retroalimentación.

Sumado a lo anterior, Aguilar también sugiere un conjunto de operaciones políticas y administrativas compuesto por siete momentos: la formación de la agenda, la definición del problema público, la construcción de las opciones para resolver el problema, la decisión, la comunicación de la política, la implementación y la evaluación; de esta forma, se propone la centralidad de la decisión que toma el Gobierno en donde tienen lugar un conjunto predecisional y un segundo conjunto postdecisional de actividades analíticas y políticas. Al respecto afirma que “[...] Cada una de esas actividades anteriores o posteriores son en realidad decisiones acerca de ciertos asuntos específicos que son componentes de la PP y son decisiones que influyen en la configuración y la ejecución de la decisión gubernamental de la PP” (Aguilar, 2010: 20).

Tanto Aguilar como Jones, aclaran que la clasificación no es exhaustiva, busca provocar discusión y se ofrece como guía orientadora de estudios de

⁷ Estas cuestiones iniciales guardan relación con el planteamiento de A. O. Hirschman (1984) cuando asegura que un problema es apremiante y recibe atención privilegiada por parte del Estado en la medida que responda estos interrogantes: ¿cuál es el número y concentración de las víctimas?, ¿qué tan importante es el problema para ellas?, ¿qué tanta influencia tienen las víctimas?

políticas, antes que prescripciones inobjetables. Al respecto se plantean cinco salvedades:

1. La secuencia no necesariamente obedece el orden lógico previsto.
2. Existe superposición de actividades funcionales.
3. No se propone un criterio de completitud.
4. El Gobierno puede ser fuente de agenda pública antes que la esfera privada de la interacción social.
5. La estructura reconoce la participación de otros actores e instituciones diferentes a los del Gobierno.

Retomando lo señalado, en el sentido de resumir las diferentes propuestas para abordar el proceso de las políticas públicas, se propone identificar una etapa previa, una etapa concomitante y una etapa posterior, tal como se muestra en la tabla 1.1.

Tabla 1.1 El proceso en tres momentos

Etapa	Jones (1984)	Mény y Thöenig (1992)	Aguilar (1996)	Productos
Antes	Del problema a la agenda. Formulación, legitimidad y presupuesto	Identificación. Formulación. Decisión	Iniciación. Estimación. Selección	Ideas, problema social. Alternativas de solución política
Durante	Implementación	Acción pública	Implementación	Resultado de la intervención
Después	Evaluación, ajuste y terminación	Evaluación. Reacción	Evaluación. Terminación	Impacto. Terminación o retroalimentación

Asumir el ciclo como herramienta de análisis es un camino acertado, pero el estudioso de las políticas públicas debe tomar en consideración sus limitaciones. En este sentido, Roth (2002) recoge un conjunto de críticas presentes en la literatura de la ciencia de las políticas, relacionadas con: la ausencia de condiciones para avanzar entre fases, la evaluación solo al

final, el contexto jerárquico, la negación de interacción entre fases, la ejecución limitada por parte de funcionarios autómatas –intérpretes de la norma–, que ponen en marcha una suerte de máquina postdecisional en medio de un contexto estático.

El profesor suizo también resalta otra serie de críticas asociadas con el desconocimiento del terreno institucional que le imprime dinamismo a la realidad de la ejecución, la concepción de las políticas como normas en detrimento de sus diversas interpretaciones y múltiples enfoques de implementación, y la dificultad que resulta de entenderlas como mecanismos de resolución de problemas, en lugar de comprenderlas como un marco conceptual que orienta la acción pública hacia la búsqueda de soluciones.

P. Muller (2006) resume las condiciones del ciclo de las políticas cuando aconseja evitar una aproximación demasiado simplista al fenómeno objeto de estudio, y asegura que los límites del enfoque secuencial están relacionados con la posibilidad de observar un orden inverso o perturbado de las etapas, unido a las posibles dificultades en el proceso de identificación de las mismas.

Por otra parte, J. Subirats llama la atención sobre la necesidad de evitar “[...] caer en la trampa de los límites evidentes de la perspectiva secuencial de las políticas públicas” (Subirats *et al.*, 2008:124), en alusión a la óptica descriptiva de la cronología de las actividades político administrativas que puede inducir al error, la visión excesivamente legalista o desde arriba de la acción pública y la omisión de la influencia de las situaciones externas o de los procesos de aprendizaje colectivo.

Es pertinente tener en cuenta las limitaciones del enfoque, pero también es necesario reconocer su potencial práctico. Mientras se tenga en cuenta el consejo de Aguilar: “[...] la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal” (1996: 15), el proceso sigue siendo la herramienta adecuada para estudiar la evidencia empírica de los juegos de decisión social que conducen nuestras políticas públicas.

Por último, se debe anotar que el reconocimiento de la dimensión política, entendida como la pugna entre micropoderes propia de la ejecución o de la deliberación para fijar criterios de efectividad, es la razón por la que la implementación o la evaluación pueden cobrar relevancia en

el proceso de las políticas públicas; sin embargo, la cuestión central gira en torno al papel de la agenda y a la factibilidad como el antes de toda política, cuya tarea no solo comprende decidir sino también dar cuenta de los mecanismos de ejecución, evaluación y de sus contingencias correspondientes.

Recuadro 1.2 Cuatro momentos clave del proceso
y la apuesta por las ideas

Agenda. La agenda responde a un proceso de comunicación, cooperación, competencia y coordinación entre los diferentes agentes que intervienen en la interacción social. Su estudio exige distinguir varios momentos como la formación de la cuestión social pública, la definición del problema y la evaluación de alternativas de actuación (*cf.*: Aguilar, 1996). La formación corresponde a la competencia de las cuestiones privadas por capturar la atención del Gobierno, la definición parte de asumir los problemas como construcciones sociales, en tanto que la evaluación analiza las opciones de actuación u omisión.

Factibilidad. Este segundo momento se puede definir, en palabras de G. Peters y S. Linder (1993), como el diseño de políticas caracterizado por un análisis propositivo encaminado a la comprensión de la selección de instrumentos de gobierno y dimensiones de evaluación. En esta dirección, diseño, formulación o factibilidad se pueden entender como sinónimos de la etapa del proceso de las políticas, en la cual las principales cuestiones sociales necesitan enriquecerse con ideas orientadas a su resolución, y en donde “[...] el analista creativo debe ser capaz de mantener una tensión dialéctica entre lo practicable y lo ideal, entre la investigación de los límites de la política y el esfuerzo por extender el campo de lo políticamente posible” (Majone, 2005: 110).

Implementación. La apuesta por las ideas entiende el momento de la argumentación como la fase definitiva del proceso de las políticas públicas. Sin embargo, el tiempo de actuar es considerado como el momento de verdad de toda la deliberación previa, puesto que la decisión omite aspectos relevantes que se hacen visibles tan solo en la acción. De acuerdo con Mény y Thöenig (1992), la gestión de las políticas públicas se acoge como instancia de acción con margen de maniobra limitado y discrecionalidad nula. En este contexto, implementar significa asignar tareas que se comunican al ejecutor, quien se encarga de materializar las directrices del tomador de decisiones. No obstante, existe autonomía para decidir discrecionalmente sobre los cursos de acción no previstos en las orientaciones consignadas en el componente operativo de la política. De esta forma, la implementación de la decisión se convierte en un escenario de pugna política entre micropoderes. En síntesis, implementar significa decidir.

Evaluación. Confianza, conocimiento y consenso son los tres elementos que otorga legitimidad al ejercicio evaluativo y lo convierten en un proceso de aprendizaje social. Una evaluación que genera confianza hace de sus hallazgos fuente de conocimiento antes que ocasión de condena, al tiempo que evidencia el potencial del momento posdecisional, en el sentido de racionalizar las políticas, institucionalizar las ideas y convertir una jugada aislada en juego secuencial (Majone, 2001). Una evaluación con carácter plural debe incluir también unos criterios generales que aseguren la comprensión ciudadana de los beneficios que otorga la política pública, el concepto de teoría de cambio social subyacente –modificación de preferencias e incentivos para lograrlo– y la participación orientada a aprender de la experiencia.

1.3 Causalidad

Las políticas públicas están orientadas a resolver o aminorar un problema que la demanda social identifica como prioritario. Es posible asegurar que la etapa de deliberación y diseño de las mismas constituye un factor explicativo del desempeño del proceso subsiguiente, donde se debe prestar especial atención, siguiendo la apuesta de Peters y Linder (1993), a la comprensión de los instrumentos de gobierno seleccionados para sus intervenciones, y a las dimensiones de evaluación del logro de los objetivos trazados.

Un aspecto central para comprender la selección de instrumentos y dimensiones evaluativas es la identificación de las relaciones causales que las políticas pretenden intervenir. Por ejemplo, si la argumentación conceptual y empírica, esgrimida durante la deliberación y factibilidad de la política, establece que la pobreza obedece a la falta de ingreso, el instrumento de gobierno seleccionado es la entrega de un subsidio en dinero, y la evaluación de esa política se preguntará por el número de personas beneficiadas que logra superar el umbral de la pobreza. En este caso, se asume la pregunta social (pobreza) como una variable dependiente que recibe respuesta por medio de la intervención sobre su variable explicativa (ingreso); por tanto, se tiene una causalidad de tipo lineal que condiciona la efectividad de las políticas públicas al acierto en el diagnóstico de la variable explicativa, evento que no está exento de error y de hecho, ante la complejidad de los problemas sociales que esperan resolución, constituye un análisis parcial proclive a la omisión de variables explicativas relevantes.

Con el fin de disminuir la probabilidad de error, la causalidad lineal explora encadenamientos hacia atrás para obtener explicaciones más completas. Así, la variable explicativa es también dependiente de una tercera y, siguiendo con el ejemplo, puede ser la formación técnica necesaria para obtener un ingreso. Formalmente, se tiene una relación causal que viene dada por:

$$A = f[B = g(C)]$$

Otra alternativa que facilita el entendimiento de la selección de herramientas gubernamentales de intervención y de los factores de eva-

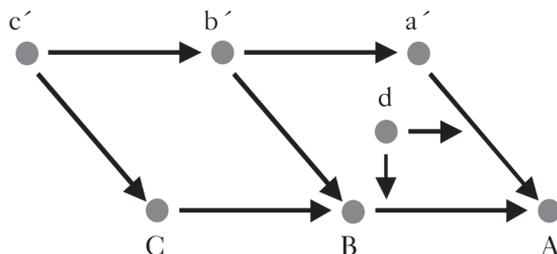
luación de resultado e impacto es lo que se puede denominar la causalidad sistémica, cuyo objetivo es elaborar un diagnóstico integral, allende las relaciones de causas lineales con base en la inclusión de variables explicativas colaterales endógenas y exógenas.

El ejemplo de la pobreza puede ilustrar las categorías anotadas: la educación básica es variable colateral endógena porque explica la formación técnica requerida para aumentar el ingreso, y las normas legales son variables colaterales exógenas⁸ que, sin explicar o ser explicadas por otra variable determinante, tienen la capacidad de influir en la asignación de los subsidios. La relación sistémica puede expresarse así:

$$A = f(B, C, a', b', c', d)$$

De acuerdo con el esquema 1.1, mientras la causalidad lineal solo comprende la parte inferior bajo la lógica C garantiza B, y B garantiza A, la causalidad sistémica incorpora elementos adicionales de carácter endógeno (B también depende de b', que a su vez depende de c') y exógeno (una variable independiente d que incide en las relaciones lineales de primer orden que explican A).

Esquema 1.1 Causalidad sistémica



Fuente: elaboración propia con base en Scharpf (1997)

En síntesis, se tiene un proceso de políticas orientado por la necesidad de intervenir sobre la variable dependiente que el diálogo social

⁸ Desde una perspectiva neoinstitucional, el marco institucional de restricciones y facilidades constituye la fuente de variables colaterales exógenas.

defina como prioritaria, en donde la identificación de causas durante la fase inicial es parte fundamental para el adecuado desempeño de las fases posteriores. En este sentido, mientras la lógica lineal concentra su análisis de la política en pocas variables determinantes, con el fin de pronosticar un resultado, la lógica sistémica ofrece posibilidades de acción según múltiples combinaciones de factores explicativos, con el objetivo de predecir escenarios alternativos.

De esta forma, un trabajo de análisis y diseño de políticas públicas debe abordar un conjunto de preguntas empíricas como son: ¿predomina la causalidad sistémica o la causalidad lineal?, ¿cuáles son las relaciones lineales de primer orden?, ¿cuáles son las variables explicativas colaterales?, ¿cuáles son endógenas y cuáles exógenas?, ¿con base en la causalidad identificada, es posible pronosticar resultados o escenarios previstos?, ¿es posible identificar alguna tendencia de los actores hacia uno de los dos tipos de causalidades?, ¿la causalidad identificada se traduce en principios o fines de la política pública objeto de análisis?

Esta identificación de causas del problema durante la etapa previa a la decisión social destaca la importancia de las instancias predecisionales, asunto que se ampliará en el cuarto capítulo del libro, y que se ubicó también en este apartado por la necesidad de plantear interrogantes relacionados con la base de información disponible para la deliberación de problemas y causas, el papel que juegan los actores en ese momento de identificación, la forma en que se decide qué causas merecen la atención del Gobierno, los intereses en juego, entre otros aspectos encaminados a resolver la cuestión antes señalada, en el sentido de conocer cómo están conjugados los verbos permitir, prescribir y proscribir; todo lo cual se puede abordar desde la perspectiva neoinstitucional que se discute en el próximo capítulo.

2. Instituciones y análisis de políticas públicas

Recuadro 2.1 Cuestionario inicial acerca de instituciones

¿Qué es una institución?
¿Para qué sirve una institución?
¿Cómo cambian las instituciones?
¿Qué relación existe entre instituciones y políticas públicas?
¿Cuál es el papel de las personas en el surgimiento, estabilidad y transformación de las instituciones?

El estudio de las instituciones depende de un trabajo teórico realizado en tres niveles de especificidad: enfoques o marcos, teorías y modelos (Ostrom, 2005). El enfoque o marco brinda una lista general de variables relevantes que permiten generar el conjunto de preguntas pertinentes para orientar la investigación; la teoría, a partir de proposiciones generales, permite diagnosticar el fenómeno objeto de estudio, explicar procesos y predecir resultados. El tercer nivel, en palabras del politólogo estadounidense P. Sabatier (2007), se define como la representación de una situación particular que tiene un alcance más limitado que el enfoque y la teoría, y que debe contener supuestos específicos sobre los valores de variables críticas y sobre la naturaleza de relaciones particulares.

Desde el análisis político local, R. Losada y A. Casas advierten que “[...] los enfoques no se definen en función de proposición alguna sustantiva sobre el llamado mundo exterior o mundo real. Son solo una posición de entrada para investigar ese mundo y llegar a teorías y modelos” (2008: 15). Por otra parte, con relación al estudio de políticas públicas, W. Parsons nos recuerda que es preciso “[...] ser consciente de la manera en que los distintos marcos de análisis definen y discuten los problemas, y cómo éstos chocan, convergen y cambian” (2007 [1997]: 66).

Varias teorías pueden ser compatibles con un enfoque y varios modelos pueden ser compatibles con varias teorías, de tal forma que la apuesta por un enfoque obedece a un criterio envolvente encaminado a recoger esfuerzos en diversas direcciones, con el fin de dar buena cuenta de futuros objetos de estudio desde el soporte de una estructura conceptual amplia y fuerte. La propuesta que se presenta en los apartados siguientes se inscribe en la línea del nuevo institucionalismo y sienta sus bases sobre una visión ecléctica encaminada a brindar una fundamentación plural, para un enfoque pertinente de análisis de políticas.

Dada esta declaración neoinstitucionalista, el primer aspecto a considerar es lo que se entiende por institución. De manera intuitiva, el término hace pensar en espacios físicos que representan escenarios de decisión e incidencia social, tales como alcaldías, concejos, gobernaciones, escuelas, iglesias, etcétera. No obstante, la perspectiva neoinstitucional toma distancia de esta concepción general y se adentra en terrenos que comprenden una gama amplia de definiciones, al punto que no es posible establecer un consenso. Algunos elementos que se deben resaltar, y en los cuales se profundizará más adelante, tienen que ver con asumir las instituciones como reglas que limitan, pero a la vez incentivan las relaciones sociales, la presencia de regularidad y uso reiterado que se haga de las mismas, y la necesidad de identificar los conjuntos de instituciones pertinentes para la interacción específica de nuestro interés. El siguiente recuadro ilustra, no de manera exhaustiva, el panorama amplio al que se enfrenta quien requiera definir las instituciones.

Recuadro 2.2 Algunas definiciones de instituciones

- Real Academia Española (RAE): organismo que desempeña una función de interés público.
- A. Schotter, 1981:¹ equilibrios de un juego social subyacente.

¹ Citado por J. E. Alt y A. Alesina (2001). Ostrom (1986) también cita al economista A. Schotter destacando que el énfasis no es saber cuáles son las reglas sino lo que los agentes hacen con ellas.

- D. C. North, 1993: reglas del juego en una sociedad.
- C. Offe, 2001: reguladoras de la interacción de intereses.
- G. Peters, 2003: conjunto de interacciones pautadas y predecibles.
- E. Ostrom, 2005: reglas, normas y estrategias usadas en situaciones repetitivas.
- H. J. Chang y P. Evans, 2007: son restrictivas, facilitadoras y constitutivas.²
- RSAS, 2009: son los conjuntos de reglas que gobiernan la interacción humana

El estudio de las instituciones no solo indaga por el marco general de las interacciones que tienen lugar en el edificio social; también se ocupa de la incidencia de las mismas en el nivel micro de la vida ciudadana. Al momento de estudiar, asesorar o ejercer el gobierno de las políticas, esta perspectiva micro cobra mayor importancia dado que cada conjunto de reglas puede variar sustancialmente entre casos concretos o sectores específicos de la decisión social. Es posible encontrar coincidencias en el marco constitucional y reglas institucionales que tienen el propósito de brindar coherencia a los esfuerzos encaminados hacia la búsqueda del desarrollo de un territorio; sin embargo, los acuerdos para una política pública específica estarán afectados por las decisiones particulares que resultan de la interacción propia del subconjunto de actores e instituciones involucrados. Es posible afirmar que se trata de un enfoque centrado en los detalles.

Adoptar la óptica neoinstitucional no implica olvidar que son las personas las protagonistas de la decisión social; ésta toma distancia de la conducta individual estrictamente competitiva y maximizadora del interés personal, con el fin de prestar mayor atención al comportamiento propio favorable a soluciones de cooperación social. Dado que el análisis

² Hace alusión a la dimensión simbólica de las instituciones por medio de la cual se inculcan unos valores y una visión del mundo en las personas que se rigen por ellas.

neoinstitucional tiene en cuenta la influencia recíproca entre actores e instituciones, también abre la puerta de la perspectiva comparada, tanto de los marcos institucionales como de los arreglos organizacionales que las personas acuerdan, teniendo en cuenta su naturaleza humana en la que el egoísmo no constituye la única motivación para participar en el juego colectivo.

No se trata de omitir las posibilidades de conflicto en la discusión pública, pero en lugar de la bondad que se le otorga a los mecanismos competitivos para resolver las diferencias, vale la pena reivindicar las instancias cooperativas de los procesos sociales. Al mismo tiempo, el analista institucional contempla las reglas escritas y no escritas, ya que la decisión social muchas veces tiene mayor asidero en la fuerza de las creencias y costumbres, que en la fuerza de la coerción.

Recuadro 2.3 Una reflexión acerca del papel de las personas

Los hombres pasan pero las instituciones quedan; nada se puede hacer sin las personas pero nada subsiste sin instituciones.

J. Monnet

En efecto, las instituciones quedan pero cambian y son las personas las protagonistas de esos cambios. Las instituciones pueden entenderse como las reglas de juego que condicionan y limitan las actividades humanas, pero también deben entenderse como instrumentos que facilitan la tarea de ensanchar el marco de lo posible.

Por ejemplo, una política local de lucha contra la pobreza puede incorporar componentes de la lógica de mercado (subsidios para garantizar acceso a servicios, transferencias monetarias para facilitar la compra de bienes, capacitación para promover la inclusión en el mercado laboral) que se fundamentan en la función distributiva de la acción gubernamental, pero también es preciso que cuente con la acción colectiva inspirada en la motivación social de dar sin esperar (caridad, voluntariado, responsabilidad social). De igual forma, no es posible pretender que con la expedición de leyes se pueda dar solución a problemas sociales; por esta razón, la

tarea de aprobación de decretos y acuerdos tiene que estar acompañada de la comprensión de las características (valores, percepciones, tradiciones) de las dinámicas sociales que enfrenta la política pública en su implementación.

2.1 Neoinstitucionalismos

Desde la Antigüedad, la formación de instituciones políticas tiene como propósito orientar el inestable e inconstante comportamiento individual hacia fines colectivos. La evolución de la Filosofía Política evidencia una fuente prolífica del pensamiento político en el análisis y diseño de las instituciones. Al respecto, Peters señala que “[...] La Ciencia Política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones” (2003: 13).

Hablar de nuevo institucionalismo implica reconocer la existencia de una versión previa del institucionalismo, que fue objeto de modificaciones. En lugar de asumir, por ejemplo, una caracterización del Gobierno de estilo caja negra propio del análisis comparado de los conductistas, cuya utilidad radicaba en la presunción de resultar útiles para el análisis de todo tipo de Gobierno, el viejo institucionalismo constituye un aporte para la comprensión de la dinámica política y de los procesos de formación de políticas públicas, dado su carácter descriptivo que defiende la relevancia de los detalles de una institución y su impacto duradero en el comportamiento, tanto de las personas como de las mismas instituciones –W. Wilson (1906) y J. Bryce (1921) citados en Peters (2001)–.

La metodología del viejo institucionalismo está orientada por la observación inteligente que intenta describir y comprender, en términos concretos, el mundo político que lo rodea. En tanto que el conductismo, basado en características socio-psicológicas, y la elección racional, basada en el cálculo de beneficios personales, conciben al individuo como actor autónomo respecto a las instituciones. Mientras los enfoques individualistas plantean causalidad en una sola dirección: economía y sociedad inciden en la política y las instituciones, los institucionalismos defienden la causalidad en ambas direcciones. Es importante anotar que el nuevo institucionalismo sienta sus bases sobre cinco críticas a los enfoques individualistas (ver tabla 2.1).

Tabla 2.1 Críticas a los enfoques individualistas

Crítica	Descripción	Omisión
Contextualismo	Subordinación de los fenómenos políticos al contexto (crecimiento económico, divisiones de clase)	Mutua dependencia entre política y sociedad
Reduccionismo	Reducción del comportamiento colectivo a la conducta individual	Influencia de las normas, reglas y valores
Utilitarismo	Decisión valorada por lo que representa para el individuo	Valor intrínseco de la decisión
Funcionalismo	Historia como proceso eficiente que avanza hacia el equilibrio	Disfuncionalidades de los procesos políticos
Instrumentalismo	Predominio del resultado sobre el proceso	Compleja interacción del proceso político

Fuente: elaboración propia basada en Peters (2003).

Por tanto, las instituciones se conciben como variables dependientes de fenómenos políticos, económicos y sociales, y también como variables independientes que condicionan tales fenómenos. En este sentido, Peters sentencia: “[...] Aunque el nuevo institucionalismo se fija más en estructuras y organizaciones que en la conducta individual, comparte con la tradición conductista la preocupación por la teoría y el desarrollo de métodos analíticos más adecuados” (2001: 306).

Los enfoques económico, sociológico e histórico del institucionalismo, han mostrado importantes avances en la consolidación de la teoría neoinstitucional; sin embargo, la Ciencia Política está llamada a hacer contribuciones teóricas y empíricas que permitan ganar protagonismo en el desarrollo de la veta de conocimiento, que constituye la aproximación neoinstitucional para las ciencias sociales y humanas. La participación política de los ciudadanos, las relaciones de poder, la obediencia a la ley, las reivindicaciones sociales, entre muchos otros, son fenómenos políticos que resisten la aproximación neoinstitucional. En este texto, y desde el enfoque metodológico centrado en las instituciones, se tomarán las

políticas públicas como objeto de estudio en donde converge un grupo de categorías analíticas que revisten particular interés para las ciencias políticas en particular, y para las ciencias sociales en general.

En cuanto a las definiciones ofrecidas por las tres disciplinas en cuestión, es posible establecer que no existe consenso. La Economía se inscribe en una aproximación contractual en donde la institución es un acuerdo encaminado a garantizar condiciones previsibles de intercambio, mientras que la Sociología se sitúa en una perspectiva cultural que la interpreta como el conjunto de convenciones sociales que guía las acciones individuales. La Historia, por su parte, obedece a una lógica de nivel macro que entiende las instituciones como la estructura formal e informal que fija las reglas del juego entre los actores.

Tabla 2.2 Neoinstitucionalismos por disciplina

Corrientes	Economía	Sociología	Historia
Definición	Contratos	Cultura	Estructura
Función	Incertidumbre	Legitimidad	Poder
Creación	Funcional	Inmanente	Contingente
Cambio	Eficiencia	Inadecuación	Contexto

Fuente: elaboración propia basada en Subirats (Subirats *et al.*, 2008).

Desde el lenguaje de los economistas, la función principal de las instituciones es reducir la incertidumbre, ya que definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos mediante una estructura estable para la interacción humana (North, 1993). Los sociólogos, en cambio, señalan la capacidad de las convenciones sociales para determinar el comportamiento individual y asegurar la legitimidad de las organizaciones. Por su parte, los historiadores destacan las relaciones de poder que se hacen evidentes en el marco institucional para tomar las decisiones colectivas.

Por otra parte, el surgimiento de una institución está explicado por su contribución a reducir los costos propios de los términos del intercambio económico, por las características inherentes a las exigencias

y reivindicaciones de la dinámica social, y por las decisiones políticas iniciales y sus contingencias ulteriores, respectivamente. En cuanto al cambio institucional, es posible señalar que la Economía comprende las modificaciones como respuesta al agotamiento de la función de las instituciones de incentivar el intercambio, mientras que la Sociología reconoce una serie de equilibrios interrumpidos por crisis ocasionadas en el desfase entre estructura política y dinámica social. La corriente histórica explica la transformación institucional como resultado del impacto de variables exógenas asociadas con la evolución del contexto.

Aunque los diferentes institucionalismos se suelen asociar con la presencia del interés por las estructuras del sector público como su común denominador, es posible asegurar que los elementos comunes de éstos tienen que ver con asumir la institución como rasgo estructural de la sociedad o forma de gobierno que trasciende al individuo, como factor de predictibilidad según las relaciones específicas que existen entre los actores, estable en el tiempo sin llegar a ser eterno o inmutable, influyente en el comportamiento individual, al tiempo que procede de la acción humana intencional y es garante de valores compartidos para quienes la respaldan (*cf.* Peters, 2003). Por su parte, J. C. March y J. P. Olsen (2006) sintetizan aún más el corpus común invocando dos supuestos centrales de las instituciones: creación de elementos de orden y predictibilidad y generación de cambio o continuidad por medio de procesos rutinarios y comprensibles.

En suma, el enfoque neoinstitucional permite realizar diagnósticos orientados a la comprensión, explicación y predicción del desempeño futuro del conjunto de interacciones objeto de estudio. Asimismo, es importante destacar que los análisis neoinstitucionalistas tienen la capacidad de hacer las recomendaciones necesarias para configurar un nuevo marco institucional, conducente a la obtención de los resultados socialmente deseables.

Por otra parte, es importante destacar la propuesta descrita en el libro *Análisis y gestión de políticas públicas* (Subirats *et al.*, 2008), según la cual la eficiencia orienta la innovación institucional bajo la forma de emigración de los actores hacia mejores sistemas institucionales o por medio de un proceso de imitación de tales sistemas. En el camino que puede recorrer la Ciencia Política para hacer contribuciones a la escuela neoinstitucional,

dada la importancia de comprender el ciclo de vida de una institución (razones de estabilidad y transformación), y las causas que explican el diseño de la misma, puede resultar conveniente asumir las políticas públicas como objeto de estudio, caso en el cual es preciso recoger las recomendaciones del mismo libro, cuando asegura que “[...] El análisis de políticas públicas debe [...] cuestionarse acerca de la estabilidad de las reglas institucionales formales e informales, los posibles conflictos entre ellas y la influencia que ambas puedan tener sobre las conductas políticas de los actores” (2008: 98).

De igual forma, para el analista de políticas públicas tienen gran relevancia tres pares de dimensiones analíticas de cara a la aplicación de una política específica, a saber: reglas formales y reglas informales, estabilidad y dinamismo de las instituciones, comportamientos estratégicos y comportamientos compatibles con las normas sociales (*cf.* Subirats *et al.*, 2008: 101). También se debe tener en cuenta la explicación de estos profesores europeos cuando resaltan la “[...] necesidad de interpretar las conductas políticas como acciones estratégicas guiadas por normas sociales” (Subirats *et al.*, 2008: 100). En particular, la creación y la innovación de las instituciones precisan un estudio riguroso en virtud del cual sea posible comprender el ciclo de las políticas: las relaciones de poder presentes en la agenda de prioridades, los mecanismos de decisión, la interacción entre actores e instituciones para implementar las decisiones, los resultados de las políticas y sus impactos en la evolución del diseño institucional.

Un esbozo de clasificación de institucionalismos, además de los cinco recogidos en el recuadro 2.4 que describe el diálogo con las políticas, puede incluir cuatro corrientes adicionales: la internacional que alude a las restricciones a los países desde el multilateralismo; el institucionalismo de redes (organizaciones que conforman redes informales de interacción que se caracterizan por la regularidad); la versión cognitiva según la cual las instituciones primero funcionan en las dimensiones cognitivas del razonamiento humano, y la aproximación constructivista que apuesta por la construcción discursiva de la especificidad de las instituciones (*cf.* Losada y Casas, 2008).

Recuadro 2.4 Cinco corrientes de neoinstitucionalismo (G. Peters)
en diálogo con las políticas públicas

1. Normativo. March y Olsen destacan el papel de las normas e invocan la lógica de lo adecuado como medio para moldear el comportamiento de los miembros de la institución. Valores institucionales que penetran el marco referencial de las personas. Valores compartidos. Las instituciones se definen aquí como el conjunto de valores que dan forma a las decisiones y comportamientos de sus miembros. Pueden ser por agregación cuando obedecen al intercambio y la negociación o pueden ser por integración cuando se basan en la historia, la obligación y la razón. Este enfoque puede estar asociado al deber ser de las políticas públicas, por ejemplo en una etapa de agenda y diseño institucional.

2. Social. Estudio de interacciones entre grupos de interés y actores estatales. Comprende no solo relaciones entre Gobierno y sociedad sino también dentro del Gobierno. Los vínculos entre actores obedecen a factores institucionales brindando una pauta estable de comportamiento entre ellos. Interdependencia. Este enfoque entiende los vínculos entre actores como rasgos institucionales. Grupos de interés, redes o comunidades actúan en función de valores compartidos e intercambios, dando forma a una interacción mediada por las reglas. Puede dar cuenta de las prioridades de la agenda en las políticas públicas.

3. Empírico o estructural. La estructura del Gobierno hace diferente la forma en que se toman las decisiones y se hacen las políticas. Las instituciones son un conjunto de nodos interconectados en los que puede bloquearse una determinada acción. Este

enfoque permite ofrecer elementos de respuesta para la cuestión acerca del impacto de las instituciones en la formación de políticas.

Ruta crítica. J. Pressman y A. Wildavsky ofrecen una interpretación ilustrativa para la ejecución de las políticas públicas cuando aseguran que la implementación es un conjunto de procesos que cruzan una serie de puntos de autorización. Se trata de una figura similar a lo que E. Immergut denomina puntos de veto.

3. De la elección racional. B. Weingast concibe las instituciones como reglas e incentivos dentro de las cuales los individuos intentan maximizar su beneficio. Así, las instituciones son restricciones estructurales para el comportamiento individual, que surgen como solución a necesidades sociales y económicas y permiten alcanzar equilibrios sociales en presencia de egoísmo racional. Se trata de una racionalidad limitada por estructuras exógenas que propicia procesos estables y predecibles de toma de decisiones.

Intercambio y negociación. K. Shepsle y B. Weingast entienden las instituciones como mecanismos de agregación de preferencias de individuos que tratan de maximizar sus propios intereses. Sin embargo, Ostrom propone unas reglas entendidas como prescripciones, aceptadas y de uso común, encaminadas a ordenar relaciones interdependientes y repetitivas estableciendo qué acciones son requeridas, prohibidas o permitidas (1986: 5). Es un planteamiento que ofrece luces al desarrollo de las políticas públicas ya que brinda el marco que debe acatar el conjunto de actores involucrados, tanto en la toma de las decisiones como en su ejecución.

5. Histórico. Decisiones políticas iniciales y sus compromisos institucionales concomitantes determinan el desarrollo de las políticas. Éstas dependen del rumbo que tomen. Es un determinismo histórico que se ubica al otro extremo de la crítica ahistoricista y no ofrece alternativas a la secuencia del desarrollo institucional.

Path dependence. Colegas de K. Thelen ofrecen una aproximación al *Policy Cycle* al considerar que las instituciones establecidas determinan los objetivos, definen los medios y proporcionan los criterios de evaluación de las políticas.

Fuente: elaboración propia basada en Peters (2001; 2003).

En ese amplio abanico de alternativas neoinstitucionalistas, vale la pena traer a colación al profesor australiano R. Goodin quien plantea las seis características que se enuncian en el panel 1 de la tabla 2.3, con el fin de “[...] capturar la gama diversa de actividades sociales que nos gustaría considerar instituciones” (2003: 38); y sugiere además que el rasgo central de la institucionalización de estas seis esferas radica en “[...] la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pautaada de la conducta que tiene lugar dentro de las instituciones y a causa de éstas” (2003: 38).

De igual manera, y teniendo en cuenta la apuesta consignada en este trabajo en el sentido de analizar las políticas públicas en tanto instituciones que constituyen referentes de las decisiones sociales, el panel 2 de la tabla 2.3 muestra la caracterización de las políticas públicas que permiten obtener impactos en el bienestar general. Al momento de aplicar el enfoque neoinstitucional al análisis de políticas públicas resulta útil considerar estas características como guía para la delimitación del subconjunto institucional, determinante para el campo específico de nuestro interés. Más aun, de acuerdo con el tema práctico que nos ocupe, la intersección entre los factores de las seis esferas de Goodin (2003) puede arrojar luces para acometer el análisis. Por ejemplo, si se trata de indagar en la focalización de una política de lucha contra la pobreza, las instituciones que resulten de la interacción entre educación y estra-

tificación o de éstas con la economía, se constituyen en componentes ilustrativos para la toma de decisiones orientadas al cumplimiento de las seis condiciones de M. Ardanaz (Ardanaz *et al.*, 2010).

Tabla 2.3 Instituciones y políticas

1. Caracterización de las instituciones (Goodin, 2003)	2. Caracterización de las políticas (Ardanaz <i>et al.</i> , 2010)
Familia. Socialización inicial Educación. Transmisión de la herencia cultural Economía. Producción, distribución y consumo de bienes y servicios Política. Control y recursos para los objetivos colectivos Cultura. Religión, ciencia, arte Estratificación. Posición, recompensas y recursos	Estabilidad. Evitar facilismos y populismos Adaptabilidad. Permitir ajustes según condiciones objetivas del entorno Coordinación y coherencia. Promover la cooperación Obligatoriedad de implementación. Independencia e incentivos Eficiencia. El mejor uso de los recursos humanos y económicos Sentido público. Promoción del bienestar general

2.2 El juego de las reglas

El análisis institucional no permite aproximaciones improvisadas, por el contrario, exige rigor por parte del analista y delimitación expresa del objeto de estudio, siendo las políticas públicas un terreno propicio para la comprobación de hipótesis de incidencia institucional. En este punto vale la pena señalar que, con base en Peters (2001), existe un conjunto de críticas al neoinstitucionalismo que se puede resumir en estas seis dificultades: límite tenue entre individuo e institución, no existe definición “institucional” de las instituciones, análisis no falsable, incapacidad efectiva del diseño institucional, estiramiento conceptual y dificultad de medir el impacto exclusivo de la institución. A pesar de estas críticas que recibe el enfoque, es preciso seguir avanzando en la construcción de marcos metodológicos cada vez más refinados que permitan la descripción, comprensión y predicción de los fenómenos sociales.

A continuación se propone una aproximación a las políticas públicas desde el ilustrativo símil del juego descrito en la tabla 2.4 que intenta

recoger contribuciones claves de diferentes autores y disciplinas sociales (D. North desde la Historia Económica, E. Ostrom desde la Ciencia Política y D. Acemoglu desde la Nueva Economía Política). Al final, se describe una propuesta reciente que aplica estas categorías institucionales al análisis del juego de las políticas.

Tabla 2.4 El juego de las políticas

Categoría	Concepto	Autor
Reglas	Regulación (+ normas + estrategias)	D. North, E. Ostrom
Jugadores	Organizaciones, actores	D. North, E. Ostrom
Terreno	Arena de acción	E. Ostrom
Juego	La política importa	D. Acemoglu

Reglas. North asocia las reglas con las “[...] limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (1993: 13) y les otorga la función de reducir la incertidumbre. Pero “hecha la ley, hecha la trampa” reza el aforismo popular; por tanto, el papel de las reglas así entendidas, depende de los costos para conocer las faltas –arbitraje– y para aplicar el castigo –sanción–. Ostrom (2005), por su parte, establece que las reglas pueden denotar cuatro campos de interacción: regulación, instrucción, precepto y principio. El primero alude a la noción de autoridad, la instrucción hace referencia a la forma en que se puede resolver un problema, el precepto obedece al comportamiento prudente y moral y el principio se refiere a leyes físicas. La galardonada con el Nobel de Economía del 2009 asocia estos campos con reglas, estrategias, normas y leyes físicas, respectivamente, para llamar la atención sobre la necesidad de plantear su origen y evolución, como objeto de estudio de las Ciencias Sociales.

Jugadores. Mientras la creación de las reglas (aprovechar una oportunidad dada por las reglas existentes) y su evolución (lograr objetivos que las alteran) definen la forma en que se desarrollará el juego, los jugadores conforman equipos con el objetivo de ganar a partir de sus posibilidades y estrategias. En este sentido, es importante tener en cuenta la definición

de organizaciones que ofrece North: “[...] Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos” (1993: 15); a partir de ésta, es posible asegurar que los jugadores incluyen cuerpos políticos, económicos, sociales y órganos educativos y son los agentes del cambio institucional.

Con base en el enfoque de Ostrom (Institutional Analysis and Development-IAD) representado en el esquema 2.1, la figura de jugador está asociada con el actor, en tanto actor corporativo o actor individual, caracterizado por un conjunto de variables relacionadas con los recursos de los que dispone, las valoraciones que hace, la información que usa y el proceso de decisión que adopta.

Esquema 2.1 Enfoque IAD



Fuente: Ostrom (2005: 829).

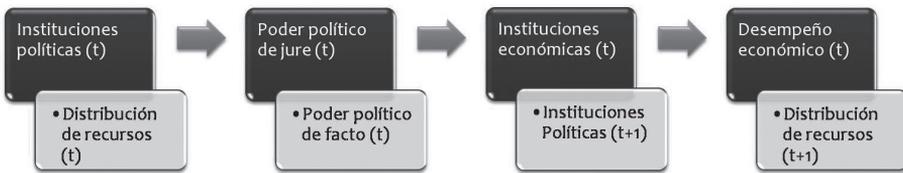
Terreno. Los jugadores se involucran en situaciones (caracterizadas por tener participantes, roles, resultados, nexos entre acciones y resultados, formas de control, información y costos y beneficios) para configurar lo que Ostrom denomina la arena de acción, categoría con la cual hace alusión al “[...] espacio social en donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan unos a otros, sienten culpa o luchan, entre muchas otras cosas” (2005: 829).

De esta forma, es posible asociar la arena de acción, de acuerdo con el objeto de estudio, a mercados específicos, relaciones de poder, escenarios políticos, ambientes de sociabilidad, así como a las diferentes formas de intermediación que existen en el intercambio humano.

Una vez identificada la arena de acción, tarea que solo compete al estudio empírico, el siguiente paso que Ostrom propone al analista institucional es investigar por los factores que la afectan, a saber, tres conjuntos de variables conformados por el contexto, los atributos de la comunidad y las reglas que se usan. Así, la columna del medio del enfoque IAD (ver esquema 2.1) constituye el punto de partida que recoge las preguntas por los jugadores y el terreno de juego, luego analiza las reglas y por último observa el desenvolvimiento del juego.

Juego. El esquema 2.2 muestra una estructura que permite establecer relaciones de causalidad entre las instituciones y su entorno. Allí se plantea que las instituciones económicas responden a la potencia relativa de las fuerzas políticas vigentes; esto es, los grupos de interés que ostentan el poder político influyen los factores económicos dominantes. Sin embargo, la distribución de los recursos asociada al comportamiento económico constituye una fuente de manifestación política por parte de los grupos desfavorecidos, quienes se verán en la necesidad de buscar transformaciones de las instituciones políticas y con ello dar origen a una distribución diferente de los recursos.

Esquema 2.2 Estructura de juego



Fuente: Acemoglu (Acemoglu *et al.*, 2004).

De esta forma, con base en la existencia de conflictos de intereses entre los actores, se encuentran dos líneas de evolución que influyen en los resultados económicos de una sociedad. Por un lado, las instituciones políticas determinan la distribución del poder político, lo que a su vez incide en la elección de instituciones económicas favorables a los intere-

ses de los grupos con mayor fuerza política; así, se tiene un enfoque para comprender el desarrollo de un territorio en un momento dado. Por otra parte, se tiene el poder político de *facto* que procede de la inconformidad en cuanto a la asignación de los recursos, y que incentiva presiones sociales que se traducen en el rediseño de las instituciones políticas del futuro, con el fin de modificar la distribución actual de los recursos.

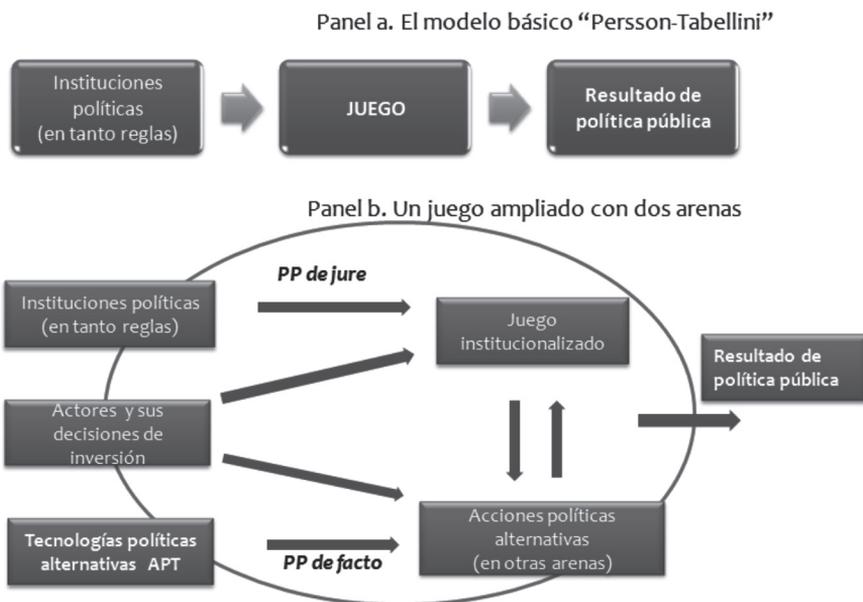
Así, las instituciones políticas y la política económica actuales explican el poder político actual, que a su vez determina las instituciones políticas y la política económica futuras. Luego, un arreglo institucional justo es garantía de estabilidad en tanto que las malas instituciones, aunque crean incentivos para su autosostenibilidad, son fuente de desigualdad, ergo, inestabilidad (*cf.* Acemoglu *et al.*, 2004).

Modelo APT. Teniendo en cuenta la distinción señalada anteriormente entre enfoques, teorías y modelos, a continuación se describe una contribución reciente que se puede inscribir en la dirección señalada por la orientación neoinstitucional propuesta. Los investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo, C. Scartascini y M. Tommasi, proponen un modelo que permite indagar por el papel que cumplen las instituciones en el juego de las políticas y, en particular, se ocupan de “[...] la forma en la cual, la presencia de tecnologías políticas alternativas, en interacción con instituciones políticas formales y estructuras socioeconómicas subyacentes, influyen el funcionamiento de las instituciones y los resultados de las políticas” (2009: 7).

Mientras el panel a del esquema 2.3 representa una interpretación general de la estructura de juego reproducida en el esquema 2.2, el panel b propone una aplicación particular que evidencia las trayectorias que pueden desencadenar la presencia de reglas formales o informales. El modelo plantea que los actores o jugadores se mueven en dos arenas que se retroalimentan (el juego formal incide en las jugadas informales y viceversa), con lo cual el resultado de la política pública se puede interpretar como la consecuencia de un juego interdependiente, cuya arena de acción combina tanto las instituciones de *jure* como las de *facto*.

Cabe anotar que las tecnologías en cuestión (ATP por su sigla en inglés) son mecanismos de participación que comprenden acciones como la protesta, la amenaza de violencia y la interrupción de la actividad económica, cuyo propósito consiste en influir en las decisiones colectivas.

Esquema 2.3 Modelo APT



Fuente: Scartascini y Tommasi (2009).

En este modelo la toma de decisiones consiste en adoptar una de las dos opciones: el camino formal de las formas políticas y económicas legales o el camino de plata o plomo en donde tienen lugar las prácticas asociadas con corrupción y violencia; de los actores involucrados en este juego depende entrar a las arenas de acción política del juego institucionalizado o del juego alternativo. Este último constituye el campo de acción de las APT.

En síntesis, tomando el juego como caso ilustrativo de la interacción social en los escenarios del proceso de las políticas, las instituciones están compuestas por el reglamento, las condiciones de juego limpio y las tácticas y técnicas implementadas que asumen los equipos en cada cancha, con el fin de alcanzar sus objetivos. Cabe anotar que si bien la competencia entre equipos tiene cabida, la estrategia central debe estar encaminada a la cooperación; así, el desarrollo del territorio se puede asumir como un torneo en donde cada partido arroja ganadores y perdedores, o bien, se puede asumir como un escenario en el que la estrategia cooperativa consiste en conformar un solo equipo, que camine en la dirección opuesta a la injusticia y a la exclusión resultantes del juego competitivo.

2.3 Conceptos institucionales en la práctica

Las instituciones entendidas como reglas de juego, brindan un adecuado marco de comprensión para abordar el análisis de las políticas públicas. Desde la perspectiva del análisis neoinstitucional, es posible resolver interrogantes relacionados con la función promotora o restrictiva de las reglas institucionales: ¿el Gobierno Nacional facilita u obstaculiza la iniciativa local?, ¿la movilización social produce cambios institucionales?, ¿prevalece la tradición institucional al servicio de grupos de interés?, ¿cómo interactúan actores de políticas públicas e instituciones?, ¿el análisis de entorno es parte constitutiva del análisis institucional de políticas públicas?, ¿las instituciones dan forma al ciclo de las políticas?

Tales cuestiones del análisis institucional toman los matices que impone la política pública específica (objetivos, instrumentos, resultados), pero mantienen el común denominador de categorías analíticas (diseño, acuerdo o cambio institucional, poder e intereses de los actores) que permiten análisis comparativos, aprendizaje social y mejoramiento de los procesos de toma de decisiones.

Por tanto, el análisis institucional de políticas públicas es una herramienta académica que, con base en su aplicación rigurosa al estudio de casos particulares, se convierte también en herramienta de trabajo para los dirigentes y funcionarios responsables de tomar decisiones colectivas orientadas al bien común.

La exploración analítica y la investigación empírica se pueden abordar desde la combinación de varias versiones del nuevo institucionalismo, con el fin de tener una perspectiva más completa de las características de la estructura política y su influencia sobre los actores y las políticas públicas. Al respecto, Peters sostiene que “[...] probablemente la adopción de un punto de vista algo ecléctico resulte más conveniente para la Ciencia Política que una adhesión estricta a una sola perspectiva” (2003: 15), en tanto que Subirats y sus colegas europeos sugieren que “[...] las reglas institucionales pueden representar tanto obstáculos como oportunidades para los actores de las políticas públicas” (2008: 105), con base en la idea que combina la concepción jerárquica de las normas y la negociación de las mismas por parte de los actores.

Esta combinación entiende la jerarquía como la pregunta respecto a las reglas institucionales como limitantes o promotoras de la capacidad del gobernante para concebir o aplicar políticas públicas, al tiempo que distingue a los actores públicos con la capacidad de influir en la deliberación acerca de los problemas sociales más apremiantes, en conjunción con los actores e intereses privados.

Mientras el *homo politicus* hace política respetando el marco constitucional y el *homo economicus* toma decisiones políticas estratégicas, el neoinstitucionalismo le aporta a la Ciencia Política un *homo institutionalis* que adopta conductas en sintonía con los valores y las expectativas de las reglas institucionales, al tiempo que produce modificaciones incrementales³ en las mismas (Subirats *et al.*, 2008).

Cabe destacar que esta corriente analiza el efecto de las instituciones cuando adoptan formas de políticas públicas o de otras decisiones; así, además de los aspectos estructurales, intenta dar cuenta de la dinámica actual de las mismas. Existe una discusión crucial que define el punto de partida del análisis neoinstitucional de las decisiones colectivas: es posible concebir las políticas públicas como el resultado de la arquitectura institucional con la que cuenta una sociedad, pero también tienen cabida como instituciones que orientan la búsqueda de fines sociales.

El esquema 2.4 describe la visión *top down* de las reglas institucionales: primero, un marco constitucional asociado con las constituciones políticas de los Estados que aplica al conjunto de políticas públicas; segundo, la regulación de las organizaciones públicas que son las reglas institucionales que rigen el conjunto de actores públicos y, por último, el acuerdo político administrativo que es el contenido específico de la actuación coherente y coordinada de los actores.

³ Esta aseveración coincide con las ideas de North cuando destaca el carácter gradual del cambio institucional: “Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas” (1993: 17).

Esquema 2.4 Jerarquía institucional



Fuente: elaboración propia basada en Subirats (Subirats *et al.*, 2008).

Esta visión de arriba hacia abajo puede interpretarse como una cadena de decisiones reglas-jugadores-juego que en la práctica tiene una connotación de dependencia instituciones-organizaciones-políticas, que condiciona las políticas públicas⁴ a las decisiones jerárquicas. Subirats describe la aplicación de esta jerarquía al terreno de las políticas públicas, en los siguientes términos:

Esta interpretación de las reglas institucionales se basa de manera implícita en el argumento de que cuanto más elevado sea el nivel de decisión, más amplio será el ámbito de acción, y que cuanto menos directa es la relación de estas reglas con el contenido sustantivo de la política pública, menos frecuentes serán sus modificaciones. Debido a su gran estabilidad, las reglas constitucionales representan, sobre todo, obstáculos para los actores de una política

⁴ Es importante distinguir entre las políticas institucionales y las políticas sustantivas concretas, puesto que las primeras en calidad de directrices rectoras del cambio institucional en la cima de la pirámide, pueden influir y determinar la gestión de las segundas.

pública. De hecho, esas reglas suelen traducir el proceso histórico de acumulación y sedimentación de las reglas de funcionamiento del Estado. Así, su operatividad se da en términos de estructuras preexistentes en el interior de las cuales toda política pública deberá encontrar (crear) su espacio (2008: 108).

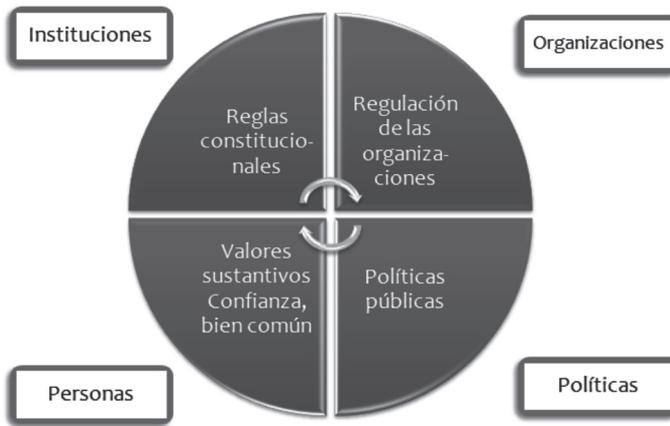
En términos del juego de las reglas descrito en el apartado anterior, el marco se puede asociar con las reglas, la regulación de organizaciones centra su atención en la capacidad de los jugadores, mientras que el acuerdo político refleja el desarrollo del juego, todo esto en una arena de acción caracterizada por la interdependencia. En particular, esta noción de interdependencia permite abrir el horizonte más allá de la jerarquía, dado que puede cambiar la dirección de causalidad de las relaciones entre reglas, jugadores, terreno y juego.

Existen prácticas que ensanchan el marco constitucional desde la experiencia de la ejecución de políticas, lo cual constituye un campo de estudio de gran interés⁵ que se conoce como el fenómeno de la *institution killing policy*.⁶ Esta dinámica de resistencia a la institución por parte de la política pública tiene su principal soporte en la acumulación de capital en términos de actores e innovaciones institucionales, de tal modo que convierte la institución en objeto de negociación. Así, en lugar de un escenario de políticas dependientes de las organizaciones y las instituciones, tiene lugar el reconocimiento de la interdependencia entre tales categorías como tema de trabajo para el analista de políticas públicas.

⁵ Un caso concreto es el proyecto “Nuevo sol de Oriente”, experiencia de vivienda de interés social en Medellín bajo la modalidad de construcción *in situ*, lo cual implicó modificar la normatividad en temas de tramitología y asuntos ambientales, como también costumbres informales relacionadas con la forma de intervención pública y con la informalidad (por ejemplo, cultura de pago) de los moradores de la zona.

⁶ En términos de teoría neoinstitucional, esta categoría conceptual se entiende como “[...] la violación a la regla institucional por parte de una política pública con base en la resistencia a la aplicación o modificación endógena de la regla institucional” (Subirats *et al.*, 2008: 110).

Esquema 2.5 Interdependencia institucional



El esquema 2.5 muestra la importancia de reconocer la interdependencia entre las categorías señaladas e introduce una categoría central del análisis: las personas y los valores que ellas consideran cruciales para la vida en comunidad; en particular, la confianza como rasgo inherente al buen funcionamiento institucional y la noción de bien común, cuestiones hacia las cuales se orientan las prioridades sociales, ergo, las decisiones sociales.

2.4 Marco para el análisis neoinstitucional de políticas

La interacción estratégica entre actores que acatan el marco institucional da lugar al conjunto de decisiones y acciones que constituyen la política pública cuyos elementos constitutivos se muestran en el recuadro 2.5.

Recuadro 2.5 Elementos constitutivos de una política pública

Solución a un problema público. Situación de insatisfacción social. La solución de un problema público que hace referencia a la existencia de demandas sociales generadas a partir de la insatisfacción ante una situación que se constituye como problemática.

Grupos objetivo. Población objeto de intervención. Los grupos objetivo, que se constituyen como el sector social específico que, en atención a la mencionada situación de insatisfacción, ha de ser el objeto de intervención.

Coherencia. Coordinación para el cambio social. La coherencia que debe caracterizar las interdependencias entre los distintos involucrados y que, en el marco de la gobernanza, implica la participación activa en presencia de mecanismos de cooperación y coordinación de los actores sociales, privados y públicos, en función de la solución del problema específico.

Conjunto de decisiones y acciones. Supera la noción de decisión única. El conjunto de decisiones y acciones que, luego de una deliberación amplia de las alternativas de solución a las situaciones problemáticas, da lugar al diseño de la política pública. Este elemento implica que el resultado operativo de la política pública puede diferir de los elementos que participaron en su construcción y previsión, respecto a la forma de afrontar las contingencias de la situación problema, superando así la noción de decisión única y lineal.

Programa de intervenciones. Conjunto de decisiones de aplicación concreta. El programa de intervenciones que ha de ser la materialización de las decisiones y acciones previamente aceptadas. Este elemento hace referencia a la aplicación concreta de lo decidido a través de las distintas formas contempladas en el diseño de la política pública.

Actores públicos. Actores integrados al sistema político administrativo o actores privados con legitimidad. Los actores públicos están constituidos por aquellos que hacen parte del sistema político y administrativo oficial, y por los privados que cuentan con la legitimidad social necesaria para representar intereses colectivos.

Actos formales. Las obras unidas a las omisiones. Actos formales son las acciones que efectivamente se llevan a cabo y las cuales dan sentido a posibles omisiones deliberadas. Las no acciones o no decisiones que destaca la literatura, como contenidos de política pública, solo merecen tal calificativo en la medida en que están acompañadas por estos actos formales concretos.

Naturaleza obligatoria. No solo incentivos, también coerción. La naturaleza obligatoria de la política pública hace alusión a la presencia de incentivos que motiven su aceptación y cumplimiento de manera voluntaria, y también reconoce la necesidad de contar con la posibilidad del uso de la coerción para obtener el cambio de conducta establecido como causa de la problemática social.

Fuente: elaboración propia basada en Subirats (Subirats *et al.*, 2008).

Como ya se mencionó, es importante recordar a Ostrom (2005) cuando señala que en materia de análisis institucional, el marco, enfoque o estructura *–framework–* brinda una lista general de variables y ayuda a generar las cuestiones orientadoras del mismo análisis, en tanto que la teoría señala qué tipo de variables son relevantes para dar respuesta a los interrogantes y permite diagnosticar fenómenos, explicar procesos y predecir resultados. Los modelos, por su parte, funcionan sobre la base de supuestos más precisos en relación con un conjunto limitado de parámetros y variables.⁷ Cabe anotar que todo modelo es limitado porque es

⁷ El politólogo estadounidense P. Sabatier define el modelo como una representación (matemática) de una situación específica que tiene un alcance más limitado que el marco conceptual y la teoría, y que debe contener supuestos específicos sobre los valores de variables críticas y sobre la naturaleza de relaciones específicas: “A model is a representation of a specific situation. It is usually much narrower in scope than the relevant conceptual framework and theory, and it should contain specific assumptions about the values of critical variables and the nature of specific relationships. Ideally, it is mathematical” (2007: 323).

una simplificación de la realidad que no constituye una fórmula mágica; pero su utilidad radica en que permite una aproximación a los fenómenos reales, con el fin de obtener algunos de sus factores explicativos determinantes, ya que facilita la identificación de desviaciones respecto a una situación deseable.

Con base en ello, es posible asegurar que el modelo consignado en el texto de Subirats (Subirats *et al.*, 2008), se ajusta a la definición de marco de análisis de políticas públicas, cuyas variables objeto de análisis vienen dadas por la siguiente expresión:

$$PP = f(AA_{C y C} + RR_{mov} + II_{Marco})$$

Donde:

PP : Productos de las políticas públicas

$AA_{C y C}$: Constelación de actores y su conducta

RR_{mov} : Recursos movilizados

II_{Marco} : Marco institucional

Los interrogantes señalados en la tabla 2.5, con sus respectivos objetos de estudio (productos), sirven como guías para la cabal realización de un análisis de política pública de acuerdo con sus tres momentos principales: antes, que se refiere a todo lo concerniente a la identificación, deliberación y priorización de los problemas sociales y sus alternativas de solución; durante, que comporta la aplicación de decisiones para la generación de cambios, y después, donde se evalúan y se miran en perspectiva los impactos de las políticas públicas.

Tabla 2.5 Preguntas del proceso

Etapa	Interrogantes	Productos
Antes	¿Cómo se ha tomado conciencia del problema? ¿Qué hace que el Gobierno actúe frente al problema? ¿Qué alternativas de solución se plantean? ¿Qué proceso se sigue para tomar la decisión?	Ideas / problema social. DP Alternativas de solución Política. PPA y APA

Etapa	Interrogantes	Productos
Durante	¿Se han aplicado las decisiones del Gobierno? ¿Ha cambiado la decisión inicial? ¿Quién incide en esos cambios? ¿Existe coherencia y coordinación?	PA Resultado de la intervención
Después	¿Cuáles han sido los logros de la política? ¿Cuáles son los retos?	Impacto. Terminación o retroalimentación

Fuente: elaboración propia basada en Subirats (Subirats *et al.*, 2008).

En referencia a los productos que se dan en cada una de las etapas del ciclo, y a partir de los cuales se plantean interrogantes como los consignados en la tabla 2.6, se tiene que: la definición política del problema (DP) es el resultado de la identificación y la delimitación de la situación que genera la insatisfacción social. En segundo lugar, el programa de actuación político administrativo (PPA) se genera a partir del estudio de la situación problema y las consiguientes decisiones de regulación y creación de incentivos. El acuerdo de administración político administrativo (APA) hace referencia a la atribución de competencias y responsabilidades entre los distintos actores que han de intervenir en el marco de la política pública, así como a la distribución y atribución de la administración de recursos. Por su parte, los planes de acción (PA) son el resultado de la priorización de las medidas a tomar en los ámbitos de tiempo, espacio y realidad social. Son el modo concreto de intervención.

Luego, están los actos de implementación (*outputs*) que son las respuestas concretas que se dan en el marco de la política pública a las situaciones de insatisfacción social. Éstos son el resultado de la operatividad administrativa de los actores. Por último, los enunciados evaluativos (*outcomes*) son el producto de la retroalimentación del sistema, a partir de la consideración de los logros y retos de la implementación de la política pública.

Tabla 2.6 Productos de una política pública

Definición política del problema, DP	Identificación y delimitación
Programa de actuación político administrativo, PPA	Decisiones de regulación y creación de incentivos
Acuerdo de actuación político administrativo, APA	Competencias, responsabilidades y recursos
Planes de acción, PA	Priorización temporal, espacial y social
Actos de implementación, <i>outputs</i>	Operatividad administrativa
Enunciados evaluativos, <i>outcomes</i> .	Logros y retos

Fuente: elaboración propia basada en Subirats (Subirats *et al.*, 2008).

En el marco del análisis de políticas públicas propuesto por Subirats, la variable dependiente es en realidad un conjunto de variables que, con el fin de “[...] describir, comprender y explicar la totalidad de la política pública” (Subirats *et al.*, 2008: 118), guarda relación directa con el ciclo de las políticas públicas. En consecuencia, este marco pretende identificar las relaciones causales entre la búsqueda de soluciones al problema (dimensión sustantiva) y los actores, instituciones y recursos que involucra (dimensión institucional).

De acuerdo con los postulados consignados en la tabla 2.7, que pueden interpretarse como la incorporación del juego secuencial del proceso y de las jugadas estratégicas de los actores, el marco propuesto incorpora el aspecto dinámico, dado que otorga una alta capacidad de incidencia a cada etapa del ciclo sobre las etapas ulteriores; es decir, las fallas o aciertos del antes de la política influyen en el alcance del durante y el después de la misma. Al mismo tiempo, los contenidos de la política pueden variar en cada etapa del ciclo de acuerdo con la posibilidad de modificación que se le concede a la dimensión institucional (actores, instituciones, recursos).

Tabla 2.7 Postulados

<p>1. Los resultados sustantivos e institucionales de una etapa de una política pública tienen influencia directa sobre el contenido de las etapas subsiguientes</p>	<p>Juego secuencial del proceso</p>
<p>2. Los actores involucrados en una política pública pueden, en cada una de las etapas, servirse de las reglas institucionales vigentes y de los recursos que aún no se han explotado para tratar de influir el contenido de la etapa en cuestión</p>	<p>Jugadas estratégicas de los actores</p>

Fuente: elaboración propia basada en Subirats (Subirats *et al.*, 2008).

En suma, la ecuación presentada antes, ajustada por los postulados del juego secuencial y jugadas de actores, se convierte en una expresión de carácter dinámico en donde cada una de las etapas puede alterar el contenido sustantivo de los productos en función de la dimensión institucional.

Con base en la capacidad descriptiva del ciclo de las políticas, este marco destaca cuatro objetos de análisis: contenido concreto, espacio de la política, capital institucional y abanico de recursos. El primero alude a la necesidad de coherencia sustantiva como condición para dar solución al problema público identificado, el espacio está formado por la red de actores involucrados y sus interrelaciones,⁸ y el capital institucional hace referencia a la confianza en las instituciones para lograr expectativas estables por parte de los actores. Por último, se tiene la explotación de las múltiples combinaciones del conjunto de recursos disponibles, a saber: violencia-fuerza, jurídico-derecho, humano-personal, económico-dinero, cognitivo-información, interactivo-organización, confianza-consenso, cronológico-tiempo, patrimonial-infraestructura, mayoría-apoyo político (Subirats *et al.*, 2008: 73).

En orden a considerar los postulados, Subirats (Subirats *et al.*, 2008) sugiere aplicar el marco de análisis en dos tiempos, de tal manera que

⁸ Ver nota 2, p. 30, capítulo 1.

se de cuenta del comportamiento secuencial entre productos de la política y de las posibles discontinuidades empíricas que surgen como resultado de la incidencia de la dimensión institucional sobre la dimensión sustantiva.

En este sentido, los tres aspectos que debe acatar el analista de políticas públicas son: la definición general del producto, la transformación operacional del mismo y el proceso de decisión subyacente. El primero es la variable a explicar como resultado de una etapa particular del ciclo, el segundo es el estudio empírico para observar las dimensiones sustantivas e institucionales, y el tercero es la descripción de las interacciones institucionales que dan lugar al producto objeto de estudio.

Asimismo, es importante resaltar que este marco para estudiar las políticas permite efectuar el análisis dinámico o diacrónico a lo largo del tiempo, como también el análisis simultáneo o sincrónico de acuerdo con la correspondencia temporal. Es decir, se trata de una propuesta para llevar a cabo un análisis comparado entre la evolución de las dimensiones de la misma política, o bien, entre productos de políticas con diferentes espacios de tiempo, lugar o realidades sociales.

Recuadro 2.6 Recomendaciones para emprender el análisis neoinstitucional de políticas

<ul style="list-style-type: none">• Plantear una definición clara de lo que se entiende por instituciones.
<ul style="list-style-type: none">• Delimitar el juego de las políticas objeto de estudio por medio de las categorías de contexto y de atributos de comunidad que sugiere el IAD de Ostrom.
<ul style="list-style-type: none">• Identificar qué instituciones son necesarias para que el problema halle una solución específica.
<ul style="list-style-type: none">• Establecer qué actores están involucrados, cuáles son sus intereses y cómo están conectados entre sí.
<ul style="list-style-type: none">• Utilizar el <i>Policy process</i> como fuente de información respecto a reglas, normas y estrategias de cada etapa.

<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las reglas formales e informales a las que acuden los actores para: manifestar sus intereses, manejar sus interacciones y garantizar la eficacia de las políticas.
<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar el punto de vista de los actores a quienes incumbe el problema que enfrenta la política objeto de estudio.
<ul style="list-style-type: none"> • Identificar modalidades de actuación de los participantes, la información disponible, la conexión entre acciones e impactos y la asignación de premios y castigos.
<ul style="list-style-type: none"> • Predecir comportamientos e impactos previsibles dada la estructura de incentivos existente.

Fuente: elaboración propia basada en Ostrom (Ostrom *et al.*, 1993: 127), citado en Subirats (Subirats *et al.*, 2008: 111).

Por último, es importante tomar en consideración las indicaciones que, con base en la opinión de algunos expertos, se pueden catalogar como indispensables para abordar las instituciones como determinantes en el análisis de las políticas públicas (ver recuadro 2.6). De esta forma, es posible hacer frente a las críticas al neoinstitucionalismo enunciadas anteriormente, para garantizar rigurosidad, pertinencia y utilidad del análisis de las políticas públicas.

3. Contexto para la decisión social

Con el fin de delimitar el contexto en el que tiene lugar el juego de las políticas, el capítulo precedente señaló la importancia de prestar atención a lo que E. Ostrom, en su enfoque IAD, denomina “Estado del mundo”. En sintonía con lo anterior, este capítulo se propone comprender la apuesta de desarrollo de un territorio como una de los principales asuntos de contexto que dan forma a la arena de acción del juego de las políticas; al mismo tiempo, se destaca la realidad globalizadora como otra categoría contextual que puede ser promotora o limitante de la actuación local y, al final, se aborda la dimensión política del esfuerzo descentralizador como marco institucional indispensable para la acción territorial. De manera transversal, se plantea un asunto fundamental relacionado con los atributos de la comunidad del IAD, a saber: la urgencia de un cambio de mentalidad que permita reconocer la solidaridad como una obligación personal en lo local, pero también como un activo social global sobre el cual se pueden forjar políticas públicas más justas y equitativas.

Recuadro 3.1 Cuestionario inicial acerca de la decisión social

- ¿Qué entendemos por desarrollo?
- ¿Predomina la lógica económica en la comprensión y búsqueda del desarrollo?
- ¿Las relaciones globales son de antagonismo y conflicto o de apoyo mutuo y cooperación?
- ¿Cómo conversan las dinámicas de la globalización y el territorio local?
- ¿Es la descentralización una solución para alcanzar la libertad de agencia?¹

¹ La libertad de agencia es una invitación a cada actor para convertirse en protagonista de su propio desarrollo; se entiende como la capacidad de actuar y provocar cambios. Así,

3.1 Desarrollo

La idea que la prosperidad de una sociedad depende de sus instituciones económicas, se remonta al filósofo escocés A. Smith, cuando señala la existencia de un marco institucional garante del libre comercio como piedra angular de la riqueza de las naciones. Comenzando el siglo XIX, el reverendo T. Malthus y el intelectual inglés D. Ricardo, coinciden en llamar la atención sobre los límites de la prosperidad. Después, J. Schumpeter fundamenta el crecimiento económico en el progreso científico-tecnológico y en el sistema legal con el que la sociedad garantiza esa propiedad intelectual.

Tabla 3.1 Historia de la hegemonía

Autor	Año	Planteamiento
A. Smith	1776	<i>Laissez faire</i>
T. Malthus	1798	Rendimientos decrecientes
D. Ricardo	1817	Ventaja comparativa
K. Marx	1867	Plusvalía
J. Schumpeter	1911	Espíritu emprendedor
R. Harrod, E. Domar	años treinta	Capital físico e infraestructura
J. M. Keynes	1936	Intervencionismo
W. W. Rostow	1953	Estadios del desarrollo
P. Samuelson, M. Friedman R. Solow, T. Swan, F. Ramsey (1928), D. Cass	años cincuenta	Revolución neoclásica Optimización dinámica
R. Prebisch, A. Hirschman C. Furtado, O. Sunkel	años cincuenta	Críticas al comercio Encadenamientos
P. Romer, R. Lucas, R. Barro, P. Krugman, J. Sachs, D.C. North y otros	años ochenta	Invención, innovación, geografía, estabilidad, instituciones
Doctrina social, M. Max-Neef, M. Yunus, A. Sen	años noventa	Desarrollo humano integral Calidad de vida

la agencia constituye un antídoto para enfrentar una de las enfermedades sociales más comunes en nuestro tiempo: la pasividad (Sen, 2000).

Durante los años treinta, R. Harrod y E. Domar destacan el capital físico como motor de desarrollo. Luego, como reflexión en medio de la gran depresión, aparece la voz disonante respecto a la confianza en el libre cambio y es así como el pensador inglés J. M. Keynes rescata el papel de la intervención del Estado en la estabilidad macroeconómica.

Durante los años cincuenta, W. W. Rostow enfatiza en el papel del contexto y las diferentes etapas que atraviesa una sociedad en el proceso de desarrollo, al tiempo que tiene lugar el progreso de la Teoría del crecimiento. Este último radica en la combinación de los postulados existentes con la optimización dinámica de F. Ramsey, bajo la batuta de P. Samuelson, R. Solow, T. Swan, D. Cass y T. Koopmans.

Cabe anotar que algunas ideas disidentes respecto a la igualdad de ingresos como fruto del libre comercio, se manifestaron desde pensadores del desarrollo como R. Prebisch, H. Singer y A. Hirschman. Este último destacaba la relación estrecha que existe entre política y economía, idea desdeñada por la hegemonía en cuestión.

En los años ochenta, el crecimiento económico toma un nuevo aire con las contribuciones de P. Romer, R. Lucas y R. Barro, entre otros, encaminadas a resaltar las diversas fuentes de prosperidad tales como la innovación tecnológica, el capital humano, el comercio internacional y la macroestabilidad (*cf.* Sala i Martin, 2004); todos estos aspectos tienen un común denominador: la institucionalidad económica que apoye, facilite y regule su cumplimiento en una sociedad.

D. Acemoglu (2008) plantea la cuestión en torno a la riqueza como la directriz que orienta las ciencias económicas. Al respecto, señala que la evolución de la Teoría económica pasa por la acumulación de factores como capital, trabajo, ahorro, productividad, progreso técnico y el papel de las ideas en la generación de riqueza. Todo lo cual indica crecimiento económico, pero no explica sus causas. D. C. North (1993) sugiere que, por el contrario, las instituciones son el factor explicativo de la riqueza que permite aclarar las diferencias en el logro económico de los países.

Tabla 3.2 Expresión política de la discusión económica

Sistema de Bretton Woods	Consenso de Washington
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pleno empleo vía política fiscal expansiva 2. Ajuste de la balanza de pagos vía política cambiaria intervencionista 3. Promoción del comercio internacional vía política comercial aperturista 4. Desarrollo económico desde la ayuda oficial 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disciplina fiscal 2. Prioridades del gasto público 3. Reforma impositiva 4. Liberalización financiera 5. Tasa de cambio competitiva 6. Liberalización comercial 7. Liberalización IED 8. Privatización 9. Desregulación 10. Derechos de propiedad

Fuente: Skidelsky (2009), Williamson (2004).

Es importante resaltar que la pugna entre Estado y mercado, respecto a la orientación de los destinos de una sociedad, tiene su expresión política en los conjuntos de medidas que sintetizan los acuerdos de 1944 y el denominado Consenso de Washington de los noventa. No es posible hacer una evaluación exhaustiva de los dos frentes ideológicos enfrentados en este debate entre intervención y *laissez faire*; no obstante, el lord inglés y biógrafo de Keynes, R. Skidelsky asevera:

La comparación entre los años de Bretton Woods y los del consenso de Washington muestra que en el primer periodo hubo menos desempleo, más crecimiento, menor inestabilidad de los tipos de cambio y menor desigualdad. La era del Consenso de Washington no fue, como a menudo se supone, más inestable en términos de crecimiento del PIB (2009: 151).

En general, la supremacía económica en la concepción del desarrollo hace eco exagerado de una premisa de Smith según la cual el egoísmo es la motivación que conduce los destinos de los seres humanos. Es una postura centrada en el *homo economicus* que concibe el mercado como escenario exclusivo de acuerdos sociales. Se trata de un reduccionismo que niega la persona misma y omite de paso las ideas del pensador es-

cocés, quien en su libro *Teoría de los sentimientos morales* establece que la conducta de los seres humanos está orientada por seis motivaciones: amor propio, conmiseración, propiedad, libertad, trabajo e intercambio. Con base en ello, el discípulo de F. Hutcheson plantea que el hombre debe dejarse en libertad para respetar el orden natural de las cosas; sus estudios de Filosofía moral constituyen la base de *Una investigación acerca de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, obra que le hace merecer a Smith el calificativo de padre de la Ciencia Económica.

El capitalismo puede tener bondades siempre que supere la mentalidad economicista de sus promotores y de muchos de sus críticos. La tarea consiste en pensar alternativas desde expectativas, allende nuestra arraigada mentalidad proclive a la fracasomanía,² renovadas por principios como la solidaridad; de tal suerte que tenga lugar el protagonismo de las personas en lugar de determinismos históricos y estructurales.

Pero someter la conducta de los seres humanos a las fuerzas del mercado, como factor explicativo de sus relaciones, es un enfoque reduccionista que empobrece la ciencia y su capacidad de brindar explicaciones cercanas a la realidad de la convivencia entre los hombres. No es la economía lo único que mueve a los seres humanos; ese escenario sería un campo de batalla entre seres autómatas e insensibles. Por fortuna, la biografía humana no solo tiene fines económicos; el amor por el conocimiento, la admiración por la naturaleza, el amor por la pareja, por los amigos, por los hijos, también cautiva, pero con mucha más fuerza que el dinero y sus efluentes.

A pesar del dominio de la teoría inaugurada por Smith sobre los debates del desarrollo, ha ido tomando forma la noción de desarrollo humano integral que, ya desde finales de los sesenta, propone la Doctrina Social de la Iglesia. La encíclica *Populorum progressio* de Pablo VI define el desarrollo humano integral con estas palabras: “[...] El desarrollo no se reduce al simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre” (PP,

² Término acuñado por Hirschman (1984) que resalta el papel de las expectativas que orientan nuevos procesos de políticas a manera de profecías autocumplidas. La costumbre de ver fracasos, autocumplidos o no, hace que los malos resultados de las políticas se asuman como un dato más, y no como una variable susceptible de modificación. Existe por tanto, un escaso aprendizaje acumulativo.

1967: párrafo 14). En 2009, la encíclica *Caritas in veritate* destaca la vigencia del desarrollo humano integral como un tema de dimensión mundial que amerita una respuesta urgente y cuya base no es otra que la acción solidaria encaminada a garantizar el desarrollo de los pueblos. Sin embargo, en la práctica este diagnóstico pontificio apenas ilumina promesas y discursos de líderes mundiales, pero su traducción en hechos es hoy día una tarea pendiente.

Por ejemplo, cuatro décadas atrás se identificaban cuatro desafíos esenciales del desarrollo: hambre, miseria, enfermedades endémicas y analfabetismo.³ Hoy día, según se observa en el capítulo segundo del documento vaticano “[...] se sigue produciendo el escándalo de las disparidades hirientes” (CIV, 2009: párrafo 22) que ya denunciaba el papa Montini.⁴

Como se expresa en la tabla 3.1, es en los noventa cuando el desarrollo humano se convierte en verdadero referente internacional, debido al impulso que recibe por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, para hacer una medición internacional periódica de la calidad de vida, cuyo soporte teórico se puede hallar en los postulados del economista indio Sen, y que toma en cuenta factores adicionales al ingreso tales como la salud y la educación.

Cabe anotar que la comisión para medir el desempeño económico y el progreso social, dirigida por J. Stiglitz, A. Sen y J. P. Fitoussi, destaca el carácter multidimensional del bien-estar e incluye aspectos adicionales como actividades personales (trabajo y ocio), gobernanza y voz políti-

³ Pablo VI en su encíclica de 1967 destacaba: “El desarrollo de los pueblos y muy especialmente el de aquellos que se esfuerzan por escapar del hambre, de la miseria, de las enfermedades endémicas, de la ignorancia; que buscan una más amplia participación en los frutos de la civilización, una valoración más activa de sus cualidades humanas; que se orientan con decisión hacia el pleno desarrollo, es observado por la Iglesia con atención” (PP, 1967: párrafo 1).

⁴ Las disparidades se evidencian “[...] no solamente en el goce de los bienes, sino todavía más en el ejercicio del poder” (PP, 1967: párrafo 9). A su vez, este punto recuerda la constitución pastoral *Gaudium et spes* cuando describe la vida económica-social así: “El lujo pulula junto a la miseria. Y mientras unos pocos disponen de un poder amplísimo de decisión, muchos carecen de toda iniciativa y de toda responsabilidad, viviendo con frecuencia en condiciones de vida y de trabajo indignas de la persona humana” (GS, 1965: párrafo 63).

ca, relaciones y conexiones sociales, medio ambiente y seguridad tanto económica como natural (*cf.* Stiglitz *et al.*, 2009). Además, con ocasión del vigésimo informe de desarrollo humano, se ha propuesto una nueva medición denominada Índice de pobreza multidimensional, que asume tres aspectos con igual ponderación: salud, educación y estándar de vida; este último indaga por privaciones básicas relacionadas con electricidad, agua potable, saneamiento, combustible de cocina y activos (*cf.* Alkire y Santos, 2010).

La situación posterior a la crisis reconocida en el año ocho del tercer milenio, plantea un desafío de hondo calado intelectual y práctico que se ubica en el terreno humanista del desarrollo, es decir, en los ámbitos de la ética y la solidaridad; en palabras de E. Iglesias se puede definir así:

El capitalismo que hoy campea en el mundo ha olvidado alguno de sus principios éticos y solidarios que empezó a formular Adam Smith que, antes de enseñar Economía enseñaba moral. Son las flagrantes violaciones de esas normas, por parte de los agentes financieros y sus especulaciones corruptas, lo que reclama la vuelta a los principios originales del sistema de mercado vigente (2009: 20).

Las teorías del desarrollo alimentan los modelos que las sociedades definen como directrices de su actuación colectiva. Al respecto, un filósofo español destaca que el reto que deben enfrentar los modelos de desarrollo consiste en convertirse en instrumentos políticos útiles para gobernar, atendiendo a las exigencias del contexto internacional y a las realidades internas de cada territorio de manera simultánea (Hidalgo, 2000). Sen agregaría el desafío del “[...] fortalecimiento de un sistema democrático como componente esencial del proceso de desarrollo” (2000: 197).

Desde el punto de vista práctico, se debe destacar que la cuestión del desarrollo y sus respectivos lentes de la riqueza y la pobreza, hacen parte de los asuntos que los gobernantes encuentran a diario en las discusiones y decisiones de su quehacer. El lente de la riqueza, centrado en buscar causas de buen desempeño económico para promoverlas en el territorio, unido al lente de la pobreza, orientado a identificar los sectores más vulnerables que precisan atención e iniciativas de desarrollo, constituyen un péndulo clave en el juego de las políticas públicas.

Un punto de partida que ilustra la posición del péndulo se ubica en los adjetivos que cada territorio le asigna a su apuesta de desarrollo: económico, social, humano, sostenible, local, entre otros. La realidad muestra que el predominio que la Ciencia Económica ha tenido sobre las teorías del desarrollo se replica en la esfera práctica, y hace que las preocupaciones por la generación de riqueza se antepongan a la urgencia de atender las diferentes pobreza. Es así como suelen aparecer con mayor fuerza, tanto en el discurso como en la planeación del desarrollo, nociones asociadas a la acumulación de riqueza como: ingresos, empresarismo, productividad, competitividad e innovación.

Sumado al predominio económico en las teorías y prácticas del desarrollo, es posible identificar la ausencia de una visión de largo plazo con garantías de continuidad, así como la falta de coordinación entre los esfuerzos locales y las iniciativas de otro orden territorial. Por tanto, las apuestas del desarrollo que están presentes en la planeación gubernamental evidencian una diversidad de posturas que no conversan con una estrategia auténtica de articulación.

De allí se desprende uno de los principales problemas del desarrollo en nuestros territorios: a pesar de las condiciones homogéneas en algunas características sociales fundamentales (trabajo, vivienda, educación, salud, seguridad, entre otras) y a pesar de las interdependencias evidentes, es posible identificar esfuerzos aislados que, fundados en buenas intenciones o no, actúan con desconocimiento o en detrimento del potencial de desarrollo que representa el consenso entre diversos territorios, respecto a un objetivo de largo aliento.

En consecuencia, los actores del gobierno de las políticas en general, y cada ciudadano en particular, deben ser conscientes de la importancia de contar con una apuesta de desarrollo colectiva, que permita incorporar la voz y la acción del mayor número posible de actores, así como los efectos de las decisiones globales y los fenómenos propios de la realidad de cada territorio, con el ser humano como protagonista imprescindible porque el desarrollo es, siempre y en todo lugar, una cuestión humana.

3.2 Globalización

En primer lugar, es preciso mostrar algunos planteamientos ilustrativos de la ausencia de consenso al momento de definir la globalización:

- Real Academia Española de la Lengua: “Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”.
- X. Sala i Martín: “La globalización económica se podría definir como el libre movimiento de capital, trabajo, tecnología y mercancías” (2004: 15).
- A. Sen: “Bajo el amplio título de globalización se coloca una multitud de interacciones globales, que varía desde la expansión de las influencias culturales y científicas a través de las fronteras, hasta la ampliación de la relaciones económicas y comerciales en todo el mundo” (2007: 169).

La definición del diccionario debe cumplir la tarea de brindar un punto de partida para el debate y, en este sentido, es claro el énfasis económico propuesto. En esta dirección apunta la sentencia del economista español quien le asigna cuatro atributos a la globalización económica, algunos de los cuales son difíciles de observar en la práctica; se destaca entre ellos el caso del empleo.⁵ En tercer término, el pensador indio presenta la amplia gama de posibilidades que tiene lugar en la interacción humana y hace explícito el interés por la cultura, la ciencia y la economía.

Al hablar de globalización, tal como sucede con el desarrollo, es evidente el predominio económico en la discusión del concepto; sin embargo, el análisis de las dinámicas del juego de las políticas necesita profundizar en dimensiones allende los determinantes del mercado. Por esta razón, es conveniente avanzar en la ruta sugerida por Sen, camino en el cual se inscribe el profesor colombiano L. J. Garay Salamanca cuando propone una globalización entendida como un proceso que se reproduce en las tres esferas relevantes de la dinámica social –económica, política y cultural–:

La esfera económica es el arreglo social para la producción, intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios [...] la esfe-

⁵ D. Rodrik (2007) asegura que el único mercado en el que los países pobres poseen una oferta abundante –el mercado laboral– ha permanecido intacto ante la tendencia liberalizadora. El sociólogo polaco Z. Bauman añade: “[...] se trata de negarle al prójimo el derecho a la libertad de movimiento que se exalta como el logro máximo del mundo globalizado, la garantía de su prosperidad creciente” (1999: 102).

ra política tiene lugar en el ordenamiento social para la coordinación, aplicación y legitimación del uso del poder en sus diversas formas [...] la esfera cultural es la conciencia social representada por los valores, creencias, principios, preferencias y gustos de la población (2000: 185-186).

De otra parte, cuando se concibe la interacción global como escenario de antagonismo es posible observar que las posiciones de uno u otro bando terminan por contradecir su postulado de partida.

Las bondades alrededor de la globalización –tecnologías, marcas, distancias cortas– se derrumban cuando se cuestiona la ambición de su significado: ¿qué significa en todas partes?, ¿qué significa para todos?; es posible que exista una aldea global paradisíaca de intercambios libres, pero cuando se toca a su puerta se convierte en escenario remoto, debido a la presencia de barreras en la entrada, tan sencillas como dinero, conocimiento, idioma y cultura. Por otro lado, la protesta antiglobalización reside en el descontento frente a los resultados injustos del intercambio económico, concebidos como el fruto de una pugna que tiene lugar en la arena global y que enfrenta dos bandos cuya asimetría de poder es manifiesta. No obstante, es posible canalizar esa voz global hacia la búsqueda de mejores acuerdos institucionales, en donde la globalización sea el medio de cooperación entre personas diferentes pero solidarias.

En este sentido, la perspectiva crítica asegura que la globalización adolece de indiferencia ante las deplorables condiciones de millones de personas débiles en el mundo, dada la ausencia de promoción y consolidación de una cultura solidaria global. Respecto a esta preocupación por la injusticia global, Sen (2006; 2007) señala que la llamada crítica antiglobalización tal vez sea en la actualidad el movimiento moral más globalizado en el mundo.

Sen (2000; 2007) ha sido enfático al resaltar una contradicción patente en el mundo actual: la opulencia sin precedentes y su convivencia con desesperantes privaciones, relacionadas con la desigualdad respecto a las oportunidades de las personas. Se desprende del diagnóstico del nobel indio, la exhortación al debate público en torno a esta paradoja de prosperidad y pobreza, como reto permanente de política que suscita amores y odios en todo escenario amplio de deliberación. El debate global evidencia la cuestión de marras cuando las críticas enfilan baterías en

contra de la globalización, como causa unívoca de pobreza y desigualdad, mientras que los defensores argumentan la capacidad incuestionable de los mercados mundiales para generar riqueza. Aunque las consignas efectistas de uno y otro cuño no constituyen una fuente confiable de argumentos, es preciso considerar este juego de dudas y certezas como aporte elemental que puede enriquecer el razonamiento público.

En el proceso de superar esas penurias, las amplias interrelaciones económicas entre naciones así como los incentivos económicos para el desarrollo y el uso de los métodos modernos de producción han sido muy útiles e influyentes. Sería difícil creer que el progreso de las condiciones de vida de los pobres del mundo podría acelerarse si se les impide acceder a las grandes ventajas de la tecnología actual, a la valiosa oportunidad del comercio y del intercambio y a los beneficios sociales y económicos de vivir en sociedades abiertas en lugar de sociedades cerradas (Sen, 2007: 177).

Se trata de una apología con fundamentos como la prosperidad material, la multitud de interrelaciones económicas y los métodos modernos de producción, pero también con reservas puesto que se reconoce el reto de dar respuesta a los débiles cuando reclaman voz y atención a sus intereses, de cara a obtener mayor justicia en la distribución de los beneficios que trae consigo la dinámica global, relacionados con mayor acceso a los mercados, al progreso tecnológico y a las oportunidades políticas.

Por otra parte, se puede afirmar que existen cuatro pecados de la globalización: pensamiento, palabra, obra y omisión; el primero alude a la forma de concebirla desde una orilla utilitarista de beneficio individual; la palabra es el mensaje que se transmite con fines mercantilistas o ideológicos como la publicidad falsa y los relativismos culturales; las obras son las decisiones que hacen uso indebido de las conexiones globales, por ejemplo al servicio del tráfico de seres humanos, drogas o armas; y la omisión consiste en una negación del potencial del intercambio global, por ejemplo, por medio de limitaciones al comercio, a la transferencia tecnológica, al acceso a medicamentos esenciales y a la conservación ambiental.

La respuesta al cuarteto de fallos requiere un cambio mundial que incluye una mejor comprensión de las interacciones globales y que, en

un sentido amplio, incorpora todas las dimensiones del desarrollo humano, la búsqueda de la verdad, unos cambios radicales en las políticas de promoción del desarrollo y la creación de acuerdos solidarios orientados hacia el bien común.

La cuestión de la justicia en el mundo global se debe responder desde dos perspectivas: el acceso y el beneficio proporcional de quienes acceden. En palabras del autor de *Desarrollo y libertad*, el tema de la injusticia obedece a la exclusión y a la inclusión desigual. La discusión no es si los pobres son más o menos pobres, sino más bien si las riquezas se distribuyen entre los actores que contribuyen a su creación; por esta razón el debate acerca de la globalización “[...] no se centra en si los pobres del mundo se benefician en algo del proceso de globalización, sino más bien en las condiciones que les hagan partícipes de oportunidades y beneficios realmente justos” (Sen, 2006: 117). En suma, dada la pobreza global, es necesario construir la justicia global con base en la solidaridad global.

Con frecuencia, la conveniencia de la globalización se juzga desde una perspectiva economicista que concibe la injusticia global como un resultado del mercado. Cabe resaltar, también de acuerdo con Sen (2007), que los resultados del mercado dependen profundamente de la distribución de recursos y otros factores determinantes; es decir, los mercados no actúan en el vacío y, por el contrario, existe un conjunto de variables que exige comprender la interrelación humana basada en intercambios de orden económico, social, político, cultural y moral. Este intercambio humano tiene como telón de fondo la presencia de las condiciones y posibilidades que fijan las instituciones.

La capacidad omnisciente que se le otorga al mercado es una fantasía que niega el carácter interdependiente de la interacción humana. El mercado puede ser un vehículo de progreso,⁶ pero el intercambio humano es mucho más que mercado y son las políticas públicas el escenario en donde tiene lugar la disputa por acuerdos más equitativos. Éstas, enten-

⁶ En su discurso de posesión, B. Obama destacaba el poder incomparable del mercado para generar riqueza y extender la libertad condicionado a una atenta vigilancia. Sen asegura que “[...] sería difícil prescindir por completo de la institución de los mercados sin socavar del todo las perspectivas de progreso económico” (2007: 186).

didas como las directrices para abordar las prioridades de la agenda pública, cuya hechura descansa sobre la base de mecanismos que confieren voz a todos los afectados,⁷ se convierten en complemento indispensable para hacer frente a la exclusión e inclusión desigual que caracteriza la economía global. El noble indio destaca el papel de las políticas públicas como instrumento que permite influir en los resultados del mercado, y al respecto señala:

Hay mucho por hacer a través de la acción pública que puede alterar de manera radical el resultado de las relaciones económicas locales y globales. Es necesario comprender y utilizar esta clase de interdependencias para superar las desigualdades y las asimetrías que caracterizan a la economía mundial (Sen, 2007: 186).

Se trata de una invitación que materializa la categoría que Subirats (Subirats *et al.*, 2008) define como *institution killing policy*,⁸ toda vez que, por ejemplo, la política pública redistributiva tiene la capacidad de incidir en el resultado desigual del mercado como institución que asigna recursos y oportunidades. En consecuencia, todo ciudadano debe estudiar las políticas públicas y conocer sus procesos e implicaciones en los ámbitos global y local para intervenir sea en la deliberación, en el seguimiento, en la retroalimentación o en todas sus etapas. De lo contrario, seguiremos condenados a las desigualdades y asimetrías que trae consigo la decisión de los pocos que se toman las políticas públicas en serio.

En este sentido, el intercambio intelectual es una fuente de enriquecimiento mutuo, siempre que no existan limitantes del progreso de las ideas ni condiciones para su uso; es un contrasentido oponerse a la globalización de las ideas y el conocimiento, por temor a ver comprometidas las instituciones locales. Sen postula que “[...] La globalización del conocimiento merece la mayor aprobación, pese a todas las cosas buenas que puedan decirse, y con razón, acerca de la importancia del conocimiento local” (2007: 170).

El razonamiento público global se construye desde el escenario local por medio de un ejercicio participativo que otorga voz a los intereses,

⁷ El debate en torno a la definición de políticas públicas se abordará en el capítulo tres.

⁸ Ver nota 6, capítulo 2, página 64.

tanto de beneficiarios como de afectados por la globalización, para promover la creación de los acuerdos institucionales que permitan tomar en consideración criterios de eficiencia, pero sobre todo de equidad y justicia, en sintonía con la prioridad del desarrollo.

La pobreza y desigualdad mundiales son un fracaso de los arreglos institucionales antes que el resultado previsto por cabecillas perversas del orbe; pueden alcanzar el carácter de contingencias siempre que existan acuerdos sociales, políticos y económicos apuntando en esa dirección. Pero el primer paso para alcanzar acuerdos más justos, consiste en construir un debate público que preste suficiente atención a la problemática que impide el desarrollo humano integral, un debate de escala mundial con una profunda vocación humanitaria que promueva el interés y la participación desde todos los rincones del planeta.

Un posible punto de encuentro para esta deliberación son los denominados asuntos intermésticos que, según A. F. Lowenthal (2008), son cuestiones con aspectos internacionales y nacionales simultáneos y, debido a la interdependencia demográfica, van desde la educación a la atención de la salud, desde remesas de dinero a licencias para conducir, y desde bandas juveniles a pensiones por jubilación. Más acá de la desaparición de fronteras y sus repercusiones en políticas de seguridad social para nativos y migrantes, este término se puede enriquecer con la preocupación por la cooperación, la solidaridad y la justicia entre los pueblos.

Desde el escenario local, la noción de asunto interméstico invita a pensar la relación de un territorio con sus pares, con el fin de dar espacio a la iniciativa mancomunada de carácter interterritorial para hacer uso del potencial de las relaciones interdependientes de cara a los problemas comunes del conjunto de unidades locales. Las discusiones alrededor de la ciudad región, región de ciudades, regiones ganadoras, territorios conurbados o gestión territorial compartida,⁹ pueden ofrecer insumos

⁹ Estas categorías se describen en un informe de evaluación del proyecto “Medellín cómo vamos”. Allí se plantea que “[...] la tarea fundamental es determinar los factores desencadenantes que permitan encaminarse por un círculo virtuoso de desarrollo regional” (2007: 6).

valiosos para la elaboración de la bitácora de desarrollo que asuma las dinámicas externas de la globalización y las consecuencias internas de la descentralización.

3.3 Descentralización

Con base en el marco conceptual neoinstitucional propuesto en este texto para orientar el proceso de comprensión del juego de las políticas en un territorio, y en sintonía con la importancia que Acemoglu (Acemoglu *et al.*, 2004) le asigna al poder político como determinante de las instituciones políticas y económicas, esta mirada a la descentralización se ocupa de la tarea propuesta por la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial –RINDE–, cuando la define como una forma de distribución del poder y asegura que “[...] es preciso recuperar la consideración de su dimensión política” (2007: 36); es posible asociar la descentralización con la materialización del marco constitucional en reglas institucionales que fortalecen la capacidad de orientar los resultados de la arena de acción a favor del desarrollo de cada territorio.

El concepto de descentralización aquí propuesto toma distancia de la interpretación administrativista que apenas delega funciones y, en su lugar, se centra en la devolución del poder político a las entidades del nivel local para la toma de decisiones (Bardhan, 2002); en el debate público existe confusión debido al uso de otros términos que guardan alguna relación, pero cuyas diferencias son sustanciales; tal es el caso de la deslocalización que alude a un asunto meramente geográfico y de la desconcentración que refleja una delegación jerárquica. La tabla 3.3 ofrece claridad a este aspecto.

Tabla 3.3 Descentralización y otros términos afines

Término	Dimensión	Definición
Descentralización	Política	Devolución del poder político a las entidades del nivel local para la toma de decisiones
Deslocalización	Geográfica	Cambio de ubicación geográfica de un organismo
Desconcentración	Administrativa	Cesión de capacidad decisoria desde un nivel jerárquico a otro inferior dentro de una misma organización

Fuente: elaboración propia basada en Boisier (2004).

Cabe anotar que el análisis de la descentralización entraña una fuerte discusión insertada en la pugna entre la eficiencia del sector público y la equidad de las oportunidades sociales. En este sentido es ilustrativa la afirmación de W. Durán según la cual “[...] la descentralización real es la devolución de la toma de decisiones y de la total discrecionalidad sobre el gasto a las autoridades locales” (1997: 21); de allí se desprende la necesidad de abordar la cuestión local desde la relevancia, no solo de la dimensión económica que enfatiza en la eficiencia, sino también desde la importancia de la dimensión política orientada hacia la equidad.

Si bien es necesario crear las condiciones prácticas que promuevan la eficiencia y la competencia, también se requiere contar con herramientas normativas que, con base en el análisis neoinstitucional de atributos de la comunidad y del contexto, permitan identificar los valores compartidos que son favorables a la búsqueda de equidad y cooperación en las decisiones.

Es evidente la relevancia de la dimensión política de la descentralización, ya que se trata de una modificación en el patrón de distribución del poder; “[...] significa competir por espacios políticos” (Boisier, 2004: 30). De aquí, se desprende que la democracia y la descentralización guardan una relación intermitente en la que una puede fortalecer a la otra, según las condiciones del contexto. En perspectiva neoinstitucional, una reforma enfocada hacia la descentralización en clave política,

corresponde al cambio institucional gradual, en el sentido que North plantea (1993), en presencia de un conflicto respecto a los ajustes en la estructura de poder sugerida por Acemoglu (Acemoglu *et al.*, 2004). Es gradual porque son las personas, mediante un proceso de adaptación que conjuga resistencias y conductas favorables, quienes hacen realidad la descentralización consignada en la normatividad; y aloja la posibilidad de conflicto, cuando existen actores interesados en crear, mantener o derogar instancias de manifestación de poder.

El caso colombiano es ejemplo de la relevancia de la distribución del poder como propósito descentralizador y, de hecho, ante el protagonismo de actores locales ilegales en muchos municipios del país: “[...] es urgente pensar en estrategias de corto plazo que permitan fortalecer la democracia local en términos de representatividad, legitimidad y autonomía de las entidades territoriales” (RINDE, 2007: 63). De esta forma, es indispensable conocer la dinámica local respecto a las situaciones y actores que dan forma a la arena de acción descentralizadora, en donde las preguntas centrales giran en torno a la cesión efectiva de espacios de poder, a los nuevos protagonistas locales de la decisión y al uso de esos nuevos escenarios de actuación local.

Existe también en Colombia un péndulo que va desde la centralización hacia la descentralización, que recrea un terreno de lo opinable en donde el segundo concepto necesita matices. En un análisis de D. I. Restrepo se muestra la recentralización colombiana en los últimos años y se destacan cuatro argumentos: aumento del tamaño del nivel central del Estado, delimitación de la autonomía local por parte de la tecnocracia central, directriz nacional para el conflicto y directriz nacional para el comercio exterior; luego se asegura que, debido al talante del presidente A. Uribe: “[...] en el ambiente de centralización autoritaria del poder pelea la recentralización” (2006: 384). Es preciso anotar que el justo medio se mueve en una u otra dirección, de acuerdo con las características propias del contexto en el cual tiene lugar la dinámica descentralizadora.

De acuerdo con el experto chileno S. Boisier (2004), el par centralización / descentralización no es dicotómico y, por el contrario, se complementa según el contexto histórico en el que tiene lugar su discusión y operatividad. Además, debido a las asimetrías de sus firmantes, la

descentralización no es *deus ex machina*¹⁰ del contrato social para lograr la democracia y el desarrollo desde la contribución de las partes: Estado, mercado y sociedad civil. Por el contrario, es fin y medio al mismo tiempo, dualidad que lo convierte en argumento de ejecutorias del Gobierno –medio– y de demandas de la oposición –fin–.

Desde una visión humanista, la descentralización pone en práctica el principio político de subsidiaridad, según el cual “[...] todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda (*subsidium*) –por tanto de apoyo, promoción, desarrollo– respecto a las menores” (PCJP, 2005: párrafo 186). En consecuencia, cada territorio local debe tener la competencia y los recursos necesarios para intervenir en su propio ámbito, al tiempo que el Estado debe abstenerse de restringir la iniciativa, libertad y responsabilidad de las células menores y esenciales de la sociedad.

Unido a esto, necesariamente aparece el principio de la solidaridad y la convivencia con la alteridad –reconocer al otro, comprenderlo y cooperar con su desarrollo–, que deben permear las relaciones de interdependencia entre personas e instituciones, de tal manera “[...] que los hombres de nuestro tiempo cultiven aún más la conciencia de la deuda que tienen con la sociedad en la cual están insertos” (PCJP, 2005: párrafo 195).

La descentralización implica un cambio cultural que, con base en la dignidad de la persona humana, permite hacer el tránsito desde la subordinación frente al otro (él tiene la culpa de mi desgracia y es él quien resuelve mis problemas), hacia la subsidiaridad con el otro (prevalece la responsabilidad personal de mi destino en corresponsabilidad con el otro). Es preciso superar la mentalidad de asumir el contexto negativo como un paisaje o un dato, para convertirlo en realidad modificable. Es decir, pasar del predominio del egoísmo que no es otra cosa que negación del otro, para plantear seres humanos que conviven con, y no a pesar de otros seres humanos. Para darle importancia a lo local es preciso hacer una revolución que conlleve a un cambio mental y social, antes que pe-

¹⁰ Expresión del latín que literalmente significa dios surgido de la máquina, pero es análogo al aforismo popular que alude al maná que cae del cielo como panacea a problemas apremiantes.

queñas reformas administrativas. Basta con abandonar nuestras atalayas de la comodidad para salir en defensa del bien común. Se trata de superar el egoísmo que trae consigo la negación del otro, para reconocer las necesidades apremiantes de nuestro alrededor, no como hechos o paisajes, sino como un estado de cosas modificable a través de nuestra participación comprometida.

Las propuestas teóricas del chileno Boisier ofrecen indicios para construir una descentralización encaminada a fortalecer la institucionalidad local: es preciso tener en cuenta que los territorios son revalorados en el contexto global ya que la exigencia de competitividad de las naciones se materializa por medio de la organización y autonomía de los territorios. Asimismo, el conocimiento histórico se hace obsoleto en la tarea de conducir a las sociedades por la senda de la calidad de vida con equidad y libertad. Por último, las características sistémicas y dinámicas del fenómeno en cuestión, hacen necesario un aprendizaje que pasa por la educación y la vivencia hacia el logro del cambio mental.

Sin embargo, es preciso incorporar los asuntos empíricos que cada territorio conoce y exige. Ese proceso de aterrizaje desde el diagnóstico hacia la acción real, puede ser enriquecido con iniciativas como la del esfuerzo fiscal propio que formula Wiesner, basado en el argumento de las externalidades “[...] que generan la demanda real por la información, por derechos de propiedad bien definidos, por transparencia y *accountability* política y fiscal” (1997: 28-29); en efecto, las externalidades pueden tener asidero en la visibilidad de la contribución fiscal de los habitantes de un territorio; sin embargo, también es necesario pensar en un esfuerzo político propio, en un esfuerzo solidario propio, en un esfuerzo de justicia propio que, por medio de la actuación ciudadana comprometida, permitan alcanzar las externalidades promotoras del desarrollo.

A manera de conclusión, se puede asegurar que “[...] El paso de la conversación a la acción consistirá entonces en la preparación y ejecución de un proyecto político de cambio para el territorio en cuestión” (Boisier, 2004: 38). La tarea es el desarrollo fundado en un juego social, donde todo jugador cumplirá con dos condiciones básicas: conocimiento y autonomía. Aficionados y subordinados no juegan.

Segunda parte

Dimensión política del análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas tiene un amplio terreno para recorrer de la mano de las contribuciones que diferentes disciplinas le pueden ofrecer. Filosofía, Ciencia Política, Economía, Sociología, Administración, Derecho, entre otras, pueden encontrar en las políticas el sitio de encuentro que facilite el diálogo de saberes en función de obtener impactos positivos en el bien común.

Cabe anotar que R. Goodin (Goodin *et al.*, 2006) asegura que son tres las dimensiones que caracterizan los estudios de las políticas como ámbitos y que permiten una mirada más allá de los hechos objeto del análisis positivista: relevancia, premisas normativas y orientación a la acción; por lo tanto, los análisis de políticas constituyen estudios normativos que aspiran a lograr acuerdos de intervención en el mundo de la acción. En este sentido, y con el fin de “[...] contribuir al mejoramiento de la vida, ofreciendo algo que los actores políticos puedan apropiarse y usar” (2006: 5), el investigador de las políticas tiene el propósito de indagar acerca de interrogantes relacionados con qué debemos hacer como comunidad política, en lugar de ocuparse solo de qué debemos ser.

M. Hajer y D. Laws (2006) entienden la práctica de las políticas como un sitio de aprendizaje y acción conjuntos, que destaca el carácter negociado que relaciona la acción individual con el contexto institucional. En este sentido, el Gobierno, entendido como el conjunto de actores e instituciones que dan forma al desarrollo del territorio por medio de políticas públicas, constituye un escenario propicio para el estudio de las políticas desde su génesis hasta sus resultados e impactos.

En consecuencia, el analista de políticas públicas debe comprender el entramado de interdependencias entre actores e instituciones, con el fin de dar cuenta de la complejidad que las decisiones de política traen consigo. Para lograr este propósito, el análisis requiere proximidad a la realidad que estudia; quien quiere estudiar las políticas, debe involucrarse en los procesos como observador atento de las interacciones propias del juego social que inciden en la política pública.

4. La apuesta predecisional

Las políticas públicas deben guardar estrecha relación con la cuestión social que la conversación pública juzga relevante. En ese espacio deliberativo interactúan los actores e instrumentos por medio de preguntas y respuestas que dan forma a los asuntos prioritarios y a las decisiones que orientan las intervenciones del Gobierno. En el capítulo tres se planteó la importancia de acudir al proceso de las políticas como herramienta útil para el análisis. En particular, se sintetizó el proceso en tres momentos: previo, concomitante y posterior; de acuerdo con L. F. Aguilar (2010), el proceso se puede descomponer en un conjunto de actividades previas a la decisión (formación de la agenda, definición del problema y construcción de las opciones), luego aparece la decisión en sentido estricto, y por último las actividades postdecisionales (comunicación, implementación y evaluación de la política).

Recuadro 4.1 Cuestionario inicial y conjunto predecisional

Formación de la agenda. “Proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por tanto, como una realidad que el Gobierno debe atender y debe ser objeto de una PP” (Aguilar, 2010: 32).

Cuestiones orientadoras. ¿Cuáles fueron los hechos sociales?, ¿quiénes los plantearon como problema?, ¿qué información se usó –evidencia y argumentos–?, ¿quiénes se opusieron y con qué argumentos?, ¿quiénes fueron excluidos?, ¿qué tipo de relación predomina en la relaciones entre Gobierno y actores sociales?

<p>Definición del problema. Esta etapa indaga por “[...] los elementos distintivos y socialmente nocivos del problema, así como las causas o los factores a los que se imputa la existencia del problema y su agravamiento” (Aguilar, 2010: 33).</p>
<p>Cuestiones orientadoras. ¿El problema se soporta en información confiable?, ¿existe investigación que lo respalde?, ¿existen buenas prácticas provenientes de otras latitudes?, ¿el diagnóstico es compartido por amplios sectores sociales?</p>
<p>Análisis de factibilidad. El propósito de un análisis competente es “[...] identificar todas las restricciones reales o potenciales, separarlas de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para diferentes estrategias de ejecución y estimar los costos y beneficios del relajamiento de las restricciones que no sean absolutamente fijas” (Majone, 2005: 109).</p>
<p>Cuestiones orientadoras. ¿La decisión se inscribe en una lógica de racionalidad económica?, ¿se tiene en cuenta la viabilidad administrativa?, ¿se incorpora la dimensión política como criterio de viabilidad?, ¿se tiene asegurado el criterio de legalidad?, ¿cuál de los criterios predomina en el proceso de decisión?</p>
<p>Problema público. Objeto de controversia política en cuyo origen coinciden una demanda social, un debate público y un conflicto entre actores sociales y autoridades públicas (<i>cfr.</i> Subirats <i>et al.</i>, 2008).</p>
<p>Cuestiones orientadoras. ¿Qué grupo de actores se beneficia?, ¿quién promueve el asunto como problema público?, ¿existe un propietario del problema?, ¿predomina un proceso de construcción social?, ¿qué argumentos predominan en la construcción?</p>

Desde el análisis de políticas, la etapa predecisional es fundamental debido a su papel de base sólida del proceso de las políticas; esto es, entendida como el espacio de deliberación para elegir teniendo en cuenta el conocimiento de los hechos, las posibilidades de implementación y los criterios de evaluación de avances y alcances frente a los propósitos. Este capítulo centra su atención en las actividades previas a la decisión ya que, como se anotó en páginas anteriores, la dimensión política que caracteriza el debate público respecto a problemas sociales, causas y soluciones, influye y determina la senda que ha de tomar el durante y el después del proceso de las políticas.

4.1 La formación de la agenda

La conversación entre Estado y sociedad puede interpretarse como un intercambio de preguntas y respuestas que, para los fines de las políticas, pueden tomar la forma de problemas y soluciones. La transformación de la vida privada en cuestión pública tiene lugar en el terreno de ese diálogo, que incluye también la pugna de intereses que da cuenta de la estructura de poder que predomina en el juego social.

La agenda de gobierno debe identificar la cuestión social que reviste carácter público, con el fin de encaminar la acción gubernamental hacia su resolución. Sin embargo, en la práctica puede suceder que la cuestión privada reciba mayor atención en la agenda gubernamental, en desmedro de la cuestión pública. Es importante destacar que la agenda de gobierno decide los asuntos de actuación –prioritaria o secundaria– y de omisión –deliberada o involuntaria–. En términos de Aguilar (1996) constituye la crucial decisión de decisiones.

El buen gobernante debe tomar parte del diálogo público para identificar y conocer aspectos relevantes de la cuestión, con el fin de incorporar los asuntos públicos justos, legítimos, pertinentes y coherentes con su apuesta de gobierno. La agenda responde a un proceso de comunicación, cooperación, competencia y coordinación entre los diferentes agentes que intervienen en la interacción social. Su estudio exige distinguir varios momentos como la formación de la cuestión social pública, la definición del problema y la evaluación de alternativas de actuación. La formación corresponde a la competencia de las cuestiones privadas para capturar la atención del público, la definición parte de asumir los problemas como

construcciones sociales, en tanto que la evaluación analiza las opciones de actuación u omisión.

Cabe anotar que la agenda de gobierno tiene un punto de referencia obligado en la opinión de los habitantes, bien sea para armonizar las decisiones públicas con la percepción ciudadana o bien para medir la magnitud de la distancia entre la postura gubernamental y los planteamientos predominantes en la ciudadanía. Sin embargo, en el camino de traducir las necesidades más sentidas de la población, aparecen mecanismos de revelación de preferencias mediante los cuales se priorizan los asuntos: en la agenda sistémica por medio de grupos de interés con influencia en las instancias de deliberación, y en la agenda institucional por medio de la pugna en la arena política

Esquema 4.1 Tipos de agenda



Fuente: elaboración propia basada en Aguilar (1996).

Existe una tipología que distingue entre agenda sistémica y agenda institucional. La primera corresponde al consenso general entre los miembros de la comunidad política –lugares comunes de aceptación consensual pero no traducida en políticas–, mientras que la segunda corresponde al conjunto de asuntos con atención manifiesta –especificidades de aceptación explícita en el sistema político que no cautiva la esfera de gobierno–. La agenda institucional puede describir la situación de muchos territorios en donde existe un conjunto de políticas propuestas que, a pesar de su soporte en la evidencia, no logran posicionarse en el imaginario de los gobernantes. En este contexto, la dirigencia es

maleable por las predicciones que desde las tribunas mediáticas abogan por la necesidad de anticiparse al fracaso. En consecuencia, termina por imponerse la lógica de profecías autocumplidas, en concordancia con la tendencia histórica hacia la promoción de la desigualdad desde nuestras políticas públicas. En este sentido, son dicientes las palabras de Aguilar (1996) cuando asegura que los Gobiernos corren el riesgo de ser rehenes, no solo de grupos de interés sino también de sus esquemas mentales que reclaman un mismo formato de respuesta para la cuestión social.

El inicio de la agenda sistémica se puede ubicar en dos escenarios: el contextualismo asociado con acontecimientos sociales que evidencian preguntas, problemas y necesidades, y el activismo de los actores sociales que convierten la evidencia en temas de interés colectivo, en busca de respuestas y soluciones satisfactorias. Una vez identificado el origen, es posible destacar tres características centrales:

- **Conflictividad.** La presencia de conflicto, potencial o real, es crucial para que la cuestión alcance estatus público. La conflictividad alude a la importancia de la dinámica política en el proceso de configuración de la agenda.
- **Involucrados.** Se trata de involucrar al público en general, previa incorporación del público atento –masa crítica–, grupos de atención –interesados en lo público– y grupos de identificación –víctimas directas–. Teniendo en cuenta la figura de voz convergente (*cfr.* Cobb y Elder, 1996), es posible plantear que a mayor inclusión del público general en la agenda sistémica, mayor es la probabilidad de convertirla en agenda institucional.
- **Lenguaje.** Lenguaje sencillo, efectista y con despliegue mediático que garantice la aceptación del público.

Tabla 4.1 Inclusión en la agenda sistémica

Conflictividad	
Requisitos de acceso: atención o conocimiento La acción es requerida competencia del Gobierno	Características de la definición: específica, significación social, relevancia temporal, complejidad técnica y precedentes
Involucrados y lenguaje	

Al final del proceso de deliberación y definición del problema, la agenda de gobierno incorpora la noción genérica propia de la agenda sistémica, pero permanece el desacuerdo respecto a las especificidades de la agenda institucional. En síntesis, se delimita el diálogo público pero continúa condicionado a los desenlaces de la confrontación, ya que se tiene claridad respecto a la pregunta, pero no respecto a la respuesta (ver tabla 4.1).

Por su parte, el inicio de la agenda institucional se sitúa en el activismo del político y de su interés por alinear la cuestión social con su programa de gobierno, en términos de coherencia y posibilidades reales de actuación. La discusión de la cuestión social puede dar lugar a una demanda insaciable que supere toda posibilidad de acción gubernamental. Cuando predomina la contingencia, la gobernabilidad queda hipotecada a la heterogeneidad de intereses manifiestos en el diálogo público, y la pretensión de intervenir de manera integral queda reducida a planteamientos hipotéticos no realizables. Resumiendo, la agenda institucional presenta dos rasgos característicos que son la contingencia y la viabilidad política.

- Contingencia. La contingencia hace que cada elección enfrente altos costos de oportunidad relacionados con la canasta de alternativas en discusión. Por tanto, la decisión consiste en establecer intersecciones entre conjuntos de opciones, con el fin de ofrecer respuesta al mayor número de preguntas sociales.
- Viabilidad política. La cuestión es valorada en el marco de las limitaciones propias de la intervención (recursos, tiempo, tecnologías, jurisdicción e ideas), pero también en términos del rédito político electoral.

Tabla 4.2 Inclusión en la agenda institucional

Contingencia	
Características del proceso: preferencias, problemáticas Tecnologías no claras Participación fluida	Factores de la decisión: preguntas, respuestas, actores y alternativas de elección
Viabilidad política	

En este punto, surge la necesidad de contar con un marco regulatorio que permita ordenar la cuestión social, mediante mecanismos claros de participación de los actores y definición de responsabilidades prioritarias de la intervención gubernamental. Así, la regulación formal e informal configura los patrones de atención, aceptación y receptividad, mediante los cuales el Gobierno puede ejercer la capacidad de crear proyectos y reducir conflictos (ver tabla 4.2).

Sistémica o institucional, la agenda corre el riesgo de obedecer a las demandas de los grupos de interés con incidencia directa en la conversación social, o a las ofertas del gobernante que antepone intereses ideológicos. Ante la posibilidad del sesgo de poder,¹ el conocimiento técnico ofrece un escenario de arbitrio con base en herramientas homogéneas de análisis que permiten interpretar la heterogeneidad de intereses.

No se trata de una estandarización impuesta, dado que la interacción entre expertos está mediada por la reputación intelectual y la objetividad. Es por el contrario, una apuesta social con base científica para lograr acuerdos encaminados a brindar estabilidad al proceso decisorio de las políticas.

No obstante, es preciso destacar el papel determinante que juegan los grupos de interés a través de los expertos en usar a su amañó el conocimiento técnico. El determinismo técnico es un sueño de la academia y la consultoría, que choca con la realidad de la cuestión social determinada por los grupos de interés que, en muchas ocasiones, conduce a un escenario de políticas disonantes con las propuestas de los expertos.

4.2 La definición de los problemas públicos

La perspectiva constructivista que se describe en la tabla 4.3 –frente a otras aproximaciones como la racionalista, la secuencial o la sectorial– coincide con el enfoque metodológico adoptado en este texto, en el sentido de incorporar las instituciones formales e informales asociadas a reglas, normas, tradiciones y costumbres, así como la constelación de

¹ Poder *influir* –habilidad de un individuo o grupo para lograr que los resultados reflejen sus intereses– desde los actores o poder *decidir* –capacidad de una persona o grupo de tomar decisiones por otros– desde los gobernantes (*cfr.* Fergusson y Querubín, 2006).

actores involucrados, como aspectos influyentes y determinantes en la comprensión del proceso de forja de las políticas públicas. La definición del problema está precedida por la lucha de intereses que hace prevalecer una cuestión social sobre otra. No obstante, la conversación social subyacente a la decisión ofrece elementos valiosos que, además de disuadir a otros actores, configuran patrones de aceptación pública.

Tabla 4.3 Perspectivas para abordar los problemas públicos

Perspectiva	Punto de partida	Decisión / omisión
Racionalista / definicional	Objetivos externos no controvertibles	Selección de medios que omite la identificación de intenciones en los poderes públicos
Secuencial / ciclo de vida	Inclusión en la agenda	Omite la redefinición de problemas públicos, lógica no lineal de la discusión pública
Sectorial / administrativista	Pertenencia organizacional de los actores administrativos	Omite la interpretación crítica del problema, la evolución de la política y la coordinación
Constructivista	Datos empíricos, percepción, intereses, valores	Decisión como proceso que indaga por los actores y su argumentación

Fuente: elaboración propia basada en Subirats (Subirats *et al.*, 2008).

¿Qué convierte una situación social en problema público? Teniendo en cuenta las contribuciones de A. O. Hirschman (1984) y J. Subirats (Subirats *et al.*, 2008), es posible asegurar que el problema se configura en función de las respuestas a preguntas por audiencia, intensidad, urgencia y novedad: ¿cuál es el número y concentración de las víctimas?, ¿qué tan importante es el problema para ellas?, ¿qué tanta influencia tienen?, ¿el problema es nuevo en la discusión social o constituye una reformulación de uno anterior? En consecuencia, la cohesión de los actores involucrados, el impacto del problema sobre ellos, la capacidad de incidir en la deliberación pública y la captura de atención pública, hacen que la cuestión social exista como construcción subjetiva de la realidad, en lugar de obedecer a una mera aproximación objetiva.

Esquema 4.2 Definición de un problema público



Fuente: adaptación de Subirats (Subirats *et al.*, 2008).

El problema público se plantea con fines resolutorios y el proceso deliberativo ofrece criterios de solución tales como memoria institucional, ámbitos de intervención y alcance. No obstante, la definición del problema puede omitir atributos relevantes y el desenlace de la política para solucionarlo estaría condenado al fracaso. Se hace necesario acudir a la estrategia de simplificación, que consiste en descomponer la cuestión pública en sus diferentes aspectos de viabilidad técnica, legal, financiera, política y cognitiva.

La propuesta del análisis fraccionado tiene sus bemoles ya que la apuesta por comprender sistemas de problemas corre el riesgo de conducir las políticas por caminos que resuelven el problema equivocado.² Por supuesto, la incertidumbre está presente en todas las decisiones, pero desde la comprensión del riesgo como variable inevitable, una adecuada definición del problema debe establecer una hipótesis causal, que encamine las políticas por cursos de acción orientados a la efectividad, pero no por ello exentos de incurrir en el error.

Los problemas públicos proceden de los problemas que los privados no han podido resolver, pues las políticas deben concebirse como una tarea sin punto final en donde convergen sociedad civil y Gobierno, como corresponsables del éxito o del fracaso de las estrategias de intervención. Por tanto, la efectividad de las políticas tiene su asidero en una definición del problema con base en responsabilidades compartidas, que reconozca la importancia del aprendizaje colectivo como el

² En términos estadísticos tiene lugar un error tipo III: aceptar la hipótesis correcta para un hecho mal conceptualizado. El error tipo I consiste en rechazar la hipótesis correcta mientras que el error de tipo II se manifiesta en la aceptación de la hipótesis falsa.

resultado de formas de actuación, que se construyen en el entramado de frustraciones y aciertos.

La tabla 4.4 resume las actividades predecisionales hasta aquí expuestas y plantea una posible equivalencia entre el proceso que traduce la agenda ciudadana en agenda de gobierno, y el proceso que convierte la situación social en política pública.

Tabla 4.4 Agendas y problemas

Agenda	Problema	Arena
Ciudadana	Situación social	Cavilación ciudadana
Sistémica	Social	Se reconoce socialmente
Institucional	Público	Inscripción en la arena política
Gubernamental	Política pública	Objeto de intervención del Gobierno

Asimismo, es importante destacar que la literatura de políticas públicas³ reconoce la existencia de cinco procesos de inscripción de problemas en la agenda: la mediatización que con base en un rol oportuno de los medios construye la agenda informativa; la movilización que desde la presión de movimientos sociales promueve una agenda social; la oferta política asociada a las iniciativas propuestas en la contienda por los votos que da lugar a la agenda electoral. En cuarto lugar, existe el modelo de anticipación interna que, desde la discrecionalidad de la actividad del funcionario público, plantea la agenda administrativa; por último, se reconoce la presencia de la acción corporativista silenciosa con base en un rol discreto de los grupos de interés que ponen en marcha una agenda oculta.

Con el fin de dar cuenta de la realidad colombiana, J. I. Cuervo (2007b) incorpora cuatro modelos: el modelo de mediación que alude a la representación política en acción, en donde la dirigencia política tra-

³ Autores como P. Garraud, R. Cobb, C. Elder, entre otros; todos ellos citados por J. Subirats (Subirats *et al.*, 2008) y A. N. Roth (2003).

duce problemas en debates públicos; el de la agenda internacional según los compromisos del país en aspectos internacionales, por ejemplo Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas de estabilidad macroeconómica y tratados de libre comercio; el de la agenda nacional que exige a departamentos y municipios acatar directrices del Gobierno; por último, se plantea el modelo de agencia judicial proveniente del activismo del sistema en función de la aparente protección de derechos fundamentales.

En este sentido, se debe agregar que la agenda local también se ve especialmente influenciada por delincuencia común, crimen organizado y otros actores armados que imponen otra agenda oculta para facilitar, permitir o promover economías ilegales, contratación irregular y demás actividades favorables a sus intereses.

4.3 La factibilidad

En el momento predecisional de las políticas es importante el entendimiento del problema para tener motivación para atacarlo,⁴ pero en muchas ocasiones puede surgir la incitación de resolver un problema antes de que exista un entendimiento adecuado; tal es el caso de la adopción de medidas del estilo de *monocultivo institucional*.⁵ Cuando la motivación supera el entendimiento cabe esperar frustración: $M > E = F$; invertir la ecuación es tarea del analista de políticas públicas, soportada en ajustes a los marcos conceptuales predefinidos y en resultados de análisis previos en términos de reformas al proceso de políticas públicas, que den relevancia al conocimiento local. La descripción downsoniana intenta predecir el ciclo de las políticas cuya motivación supera el entendimiento, no obstante en muchas situaciones de esta naturaleza la secuencia efectiva de las políticas puede exhibir un comportamiento diferente (*cf.* Hirschman, 1986).

⁴ Al respecto, Hirschman asegura que suponer que el entendimiento precede a la motivación, genera una confianza excesiva en la capacidad de solución de todos los problemas y conduce al estilo opuesto en la elaboración real de políticas al punto de “[...] tomar seudosoluciones impulsivas en forma apresurada” (1986: 196).

⁵ Ver nota 2, p. 30, capítulo 1.

Recuadro 4.2 Ciclo de atención a los asuntos

1. Etapa previa. Poca atención.
2. Descubrimiento y entusiasmo. Mucha atención, tema solucionable.
3. Dimensionamiento. Hay atención pero la solución es costosa.
4. Declinación. La atención comienza a buscar otros entusiasmos.
5. Ocultamiento. Poca atención.

Fuente: elaboración propia basada en Downs (1996).

La inclusión real de las prioridades del desarrollo en la agenda pública es un primer escenario para entender el compromiso permanente de conocer, deliberar y proponer soluciones; una vez se disponga de esa comprensión, debe aparecer la motivación para sumarnos a las diferentes iniciativas sociales que complementan la acción de los Gobiernos. Cabe anotar que la responsabilidad personal con la política pública deliberada no se reduce a compromisos esporádicos o pago elusivo de impuestos; precisa conocer mucha más información de la que nos brinda la oferta mediática.

El intelectual alemán Hirschman, con base en su experiencia en los procesos de las políticas latinoamericanas, asegura que el abordaje del problema público enfrenta un trío de dilemas que se describen a en el recuadro 4.3.

Recuadro 4.3 Dilemas para abordar el problema según Hirschman

1. Analizar la elaboración de políticas sobre el mismo problema o seleccionar diferentes problemas.
2. Asumir un gobierno apremiante que reacciona y mantiene una estructura básica implica la percepción generalizada de un gobierno sin norte,

en tanto que una estructura débil crea las condiciones para actuar con políticas autónomas que el Gobierno escoge como gran proyecto de cambio estructural.

3. El problema apremiante afecta a grupos de población cuyo canal de acceso al gobernante puede ser directo o indirecto.

Respecto al primer dilema, es posible afirmar que la política puede ser apremiante o escogida según la naturaleza del problema. En el primer caso, el Gobierno obedece a una lógica de atención de emergencias –reacción–, mientras que la escogencia hace alusión a su voluntad –acción–. Cabe aclarar que existe una transformación en esta tipología de problemas debido a que las crisis o la dinámica temporal, pueden hacer que la división entre uno u otro sea tenue o incluso, también puede aparecer la coincidencia.

Asumir un gobierno en clave apremiante, que reacciona y mantiene una estructura básica, implica la percepción generalizada de un gobierno sin norte, en tanto que una estructura fuerte crea las condiciones para actuar con políticas autónomas que el Gobierno escoge como gran proyecto de cambio estructural.

En el segundo dilema, y acudiendo a la terminología de H. Simon, el Estado se puede concebir como una empresa satisfactoria cuando las políticas son apremiantes y restringen la capacidad de determinación de los destinos colectivos o como una empresa maximizadora, cuando las políticas son escogidas con miras a afectar el curso de los acontecimientos.

En el tercer dilema la atención a problemas apremiantes o la posibilidad de escogerlos obedece al poder de los grupos de presión. Pero las presiones no se generan exclusivamente por fuera del Gobierno, ya que desde el interior también se promueven pugnas entre dependencias y entre integrantes de las coaliciones. Cabe anotar que existe la posibilidad de conexión –ideológica, intelectual, tecnológica–⁶ entre asuntos

⁶ Esto se presenta cuando las causalidades obedecen respectivamente a un proyecto político, a resultados de investigación o a inventos e innovaciones.

privilegiados y descuidados mediante la causalidad probada entre éstos y aquellos. Tarea en donde la academia en general, y los analistas de políticas en particular, están llamados a desempeñar un rol determinante como sustitutos de la movilización social informada, en tanto representantes de grupos de población sin voz en la deliberación pública.

Por otra parte, es preciso llamar la atención respecto al papel de la percepción ciudadana pues, debido a problemas de credibilidad de las políticas, las expectativas cobran mayor importancia porque orientan nuevos procesos de políticas a manera de profecías autocumplidas. Tales expectativas son más evidentes cuando se observa la percepción que, en muchos casos, no es otra cosa que la negación al cambio.

La costumbre de ver fracasos, autocumplidos o no, hace que los malos resultados de las políticas se asuman como un dato más, antes que como una variable susceptible de modificar. Se configura por tanto una cultura de contemplación de las problemáticas sociales como si fuesen un paisaje natural, y no un desafío que exige el concurso de todos los actores.

Recuadro 4.4 Tipos de fracasomanía

Académica. En materia académica se hace presente el desprecio del joven educado por los conocimientos de la vieja generación, que se evidencia en la tendencia intelectual a buscar remedios a los males locales en el extranjero. En este sentido, es ilustrativa la sentencia de Hirschman cuando asegura que “[...] la dificultad de establecer una tradición intelectual acumulativa cuando existe dependencia cultural se relaciona estrechamente con el hecho de que la elaboración de políticas revela un aprendizaje acumulativo muy escaso” (1984: 201).

Política. Es común que las fuerzas de oposición siempre estén intentando hacer evidente el fracaso de los gobernantes. El resultado es una clase dirigente que se anticipa al fracaso profetizado y una clase opositora

que hace política alrededor del fracaso; en suma, ambos sirviendo al mismo fin: alertas de fracaso convertidas en desastre real.

Colateral. Asociada con los efectos indirectos e imprevistos de políticas públicas, y que tiene en la exageración uno de sus principales argumentos. Es preciso descubrir los efectos imprevistos, advertir los efectos colaterales positivos y los negativos que puedan corregirse con ajustes a las políticas, de tal manera que la realidad se pueda abordar de manera sistémica, en donde convergen los desafíos en lugar de darse su expansión desbordada.

Fuente: elaboración propia basada en Hirschman (1984).

G. Majone (2001) asegura que una función crucial que se le asigna a las políticas públicas está relacionada con su efectividad en términos de modificar las expectativas de las personas. Esta tarea se relaciona directamente con el objetivo que Hirschman (1984) propone al analista de políticas públicas, en el sentido de descubrir las resistencias al cambio y los mecanismos favorables a él, así como los liderazgos políticos que capitalizan las mutaciones entre ellos. Así, las expectativas explican la profecía autocumplida en la que el pensador alemán sustenta su planteamiento de la fracasomanía. También es preciso recordar que el apoyo irrestricto a las soluciones eficientes se ubica en la orilla optimista de brindar solución a todos los problemas; tema en el cual el análisis estrictamente técnico parece olvidar la presencia demostrada de *trade-offs* en las decisiones económicas, con las consecuentes implicaciones en otros campos de las relaciones sociales.

Una vez se tiene en cuenta el nivel de entendimiento del problema, los dilemas a los que se enfrenta el tomador de decisiones y la presencia de fracasomanías, se configuran en un aspecto central de la discusión entre técnica y política, que consiste en reconocer la dimensión de las restricciones identificadas desde el conocimiento técnico, a la par de las limitaciones que impone la arena política.

Se ha señalado la importancia de la agenda en la conversación entre Estado y sociedad como momento de elección de cuestiones prioritarias, en primera instancia, y luego de elección de políticas para ofrecer respuestas. Este segundo momento se puede definir, en palabras de G. Peters y S. Linder (1993), como el diseño de políticas caracterizado por un análisis propositivo, encaminado a la comprensión de la selección de instrumentos de gobierno y dimensiones de evaluación.

En esta dirección, es preciso recoger la propuesta de Majone (2005) en el sentido de tomar en serio el análisis de factibilidad, con el fin de superar el reducido enfoque centrado en presupuestos y especificaciones técnicas, e identificar todas las restricciones para ponderar su verdadera injerencia en los cursos de los acontecimientos, por ejemplo, destacando el papel de restricciones de índole política e institucional.

El punto de partida del análisis de factibilidad es la delimitación del campo de actuación de la política pública, cuyas fronteras vienen dadas por el marco institucional de las restricciones y sus correspondientes esquemas de seguimiento y sanción,⁷ así como por las actitudes fundadas en la fracasomanía relacionadas con las profecías autocumplidas y la negación al cambio en el sentido de Hirschman (1984). No obstante, la deliberación puede hacer frente a las restricciones para convertir el marco institucional en facilitador de las políticas y hacerlo proclive al descubrimiento de nuevas posibilidades de acción.

En consecuencia, el conjunto de actividades predecisionales es el momento en el que las principales cuestiones sociales necesitan enriquecerse con ideas orientadas a su resolución. No obstante, con base en las ideas de Majone, y dado que la complejidad de la realidad social restringe la riqueza de lo posible, se pueden plantear tres asuntos básicos que debe tener en cuenta el analista de políticas públicas durante la factibilidad, que son: comprensión de condiciones y posibilidades, límites de las recetas y dimensión de la escasez.

⁷ El costo en que se incurre para garantizar efectividad del monitoreo y severidad de la pena constituye el factor explicativo del funcionamiento de las instituciones (North, 1993).

Recuadro 4.5 Restricciones e imposibilidades

Comprensión de lo posible. Antes que preguntarse por lo que se puede hacer, plantear este interrogante ¿qué es lo que no se puede hacer y por qué? En términos de E. Wiesner (1998), se debe indagar por las condiciones antes que por las intenciones.

No existen recetas únicas. Clara comprensión de los métodos de solución y las restricciones adicionales que el contexto de aplicación impone. Guarda relación con la propuesta de Downs del entendimiento en lugar de la motivación y con el caso citado por P. Evans del desconocimiento de la situación local que caracteriza el *monocultivo institucional*.⁸

Restricción de recursos. La solución probada en otros escenarios requiere medios –por lo menos temporalmente– que no están al alcance de los hacedores de política. Otra definición de la economía que se puede aplicar al análisis de políticas públicas es la que la concibe como ciencia de la escasez ya que comprende el estudio del uso de recursos escasos que tienen usos alternativos.

Fuente: elaboración propia basada en Majone (2005).

La ubicuidad de las restricciones e imposibilidades en mención, condiciona el proceso de factura de las políticas públicas. Es necesario reconocer que el poder de la decisión tiene límites asociados con la herencia institucional, información, burocracia, alcance espacio-temporal y compromisos adquiridos que interfieren la gobernabilidad de las políticas y, por tanto, dificultan la búsqueda de soluciones óptimas.

⁸ Ver nota 2, p. 30, capítulo 1.

Este es un caso de economía política que admite la importancia de la política en la toma de decisiones, y se trata por tanto de articular el conocimiento de alternativas desde el criterio económico, con la posibilidad de implementación efectiva desde el criterio político. El conjunto de factores objeto de análisis, complementario a la factibilidad económica, está compuesto por los actores protagonistas de la cogestión, instrumentos de gobierno, las formas de persuasión o coerción, la coordinación institucional y restricciones institucionales específicas.

Las instituciones pueden limitar la acción de los actores pero no deben imponer una acción particular. El analista de políticas busca soluciones ajustadas al marco institucional pero también expande las fronteras de lo posible con base en información y argumentación persuasiva. El experto italiano, tomando las ideas de M. Weber respecto a resaltar tanto la perspectiva como la pasión, sintetiza sus criterios de factibilidad al declarar que “[...] la elaboración creativa de políticas requiere el análisis frío y la persuasión” (Majone, 2005: 135).

Para finalizar, conviene hacer la siguiente salvedad: un análisis competente de factibilidad que contemple entendimiento del problema, dilemas que enfrenta el tomador de decisiones, fracasomanías y restricciones técnicas y políticas, puede conducir a propuestas responsables desde el análisis técnico, pero detestables desde el pragmatismo y afán político; por ejemplo, se pueden sugerir estrategias experimentales a manera de casos piloto sujetos a supervisión, o análisis de sensibilidad que permitan comparar grupos poblacionales de intervención frente a grupos control e, incluso, puede surgir la recomendación de aplazar decisiones hasta tanto se modifique el entramado de condiciones institucionales.

5. Dimensión democrática

Recuadro 5.1 Cuestionario inicial acerca de deliberación

- ¿Qué papel cumplen las ideas en el juego de las políticas públicas?
- ¿Es la deliberación medio o fin de la democracia?
- ¿Es instrumentalizada por políticos, poderes silentes o por quién?
- ¿Existe comodidad apática o delegación consciente?
- ¿Cuál es el fin de la deliberación?
- ¿Cuál es su posibilidad real?

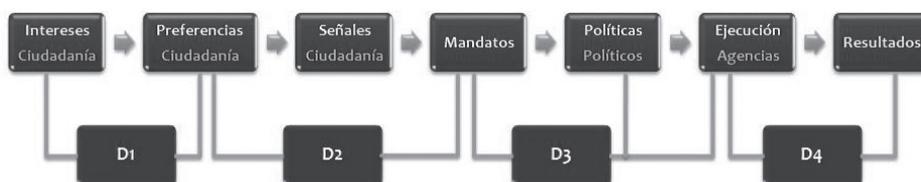
El estudio del proceso de las políticas evidencia la necesidad de contar, al mismo tiempo, con herramientas representativas y participativas que permitan construir escenarios en donde tenga lugar la intervención ciudadana orientada a garantizar la voz de todos los actores y la representación que haga factible la toma de decisiones y su puesta en marcha. Por tanto, inclusión y factibilidad se constituyen en criterios orientadores de las formas combinadas de participación y representación que caracterizan las políticas públicas.

Con base en A. Fung (2006), es posible asegurar que más allá de la discusión teórica acerca de la conveniencia y viabilidad de la representación o la participación en la democracia, el desafío práctico consiste en enfrentar los déficits democráticos por medio de la creación de remedios institucionales apropiados. Esto hace necesario acudir a soluciones híbridas, en lugar de formas puras de una u otra escuela, con el fin de crear las condiciones para que el Gobierno responda con la agilidad que los ciudadanos demandan.

Para mostrar los cuatro déficits democráticos más relevantes, Fung (2006) plantea que existe una representatividad mínima en el proceso de las políticas, que viene dada por una secuencia que traduce los intereses ciudadanos en resultados derivados de la acción del Gobierno. La traducción comienza por convertir los intereses en preferencias ciudadanas, las cuales dan origen a los mandatos que los políticos reciben del electorado por medio del voto; en ese punto, aparecen las decisiones de política que luego ejecutan los organismos de la administración pública. La eficacia de los resultados de las políticas está relacionada con la rendición de cuentas que garantice correspondencia entre la acción del Gobierno y el voto ciudadano, y con unas decisiones políticas que representen fielmente las preferencias ciudadanas.

Tal como se ilustra en el esquema 5.1, los déficits se pueden resumir como sigue: inestabilidad y confusión de las preferencias (D1), señales débiles (D2), *accountability* débil (D3) y falta de gobernanza exógena a la política (D4). El primero hace alusión a la dificultad de interpretar las preferencias ciudadanas, debido a la facilidad para cambiar de opinión que se observa en la ciudadanía ante novedades en la información disponible. La debilidad de las señales está estrechamente relacionada con las variaciones de las preferencias y da lugar a mandatos que el político no logra -no puede o no quiere- comprender con precisión. El tercer déficit se presenta cuando, en presencia de preferencias claras, el interés ciudadano no se ve reflejado en las políticas, ya sea por predominio de otros intereses o bien por la capacidad de la administración pública para incidir en el curso de la decisión política hacia resultados no previstos. Por último, la carencia de gobernanza exógena hace alusión a la necesidad de incorporar otros ámbitos de decisión individual y colectiva, que escapan al campo de acción de la administración pública.

Esquema 5.1 Déficit democráticos



Fuente: Fung (2006).

Con el fin de superar los déficits de la representatividad mínima del proceso de políticas, Fung (2006) insiste en la necesidad de instituciones de participación y deliberación ciudadana que se combinen con procedimientos representativos hacia el avance en valores democráticos, y que garanticen la respuesta estatal a las cuestiones sociales de acuerdo con los contextos políticos específicos.

En esencia, la necesidad de superar los déficits democráticos está relacionada con la búsqueda de nuevas voces que permitan alcanzar superávits de ideas y argumentos. A continuación, se describe la sana dependencia que tiene el proceso de las políticas respecto a la generación de ideas y el papel de éstas en la deliberación y en la evaluación de avances y alcances de las decisiones implementadas.

5.1 Las ideas en el proceso de las decisiones

Las teorías de crecimiento económico han avanzado desde la concepción reducida del capital como única fuente de acumulación, hacia el papel de la tecnología, luego hacia las ideas en general y, más recientemente, se han dedicado importantes esfuerzos para comprender las instituciones como variable explicativa del desempeño económico.

El descubrimiento del potencial explicativo de las ideas “[...] conduce directamente hacia la preocupación por las instituciones” (Evans, 2007: 277), en particular, por aquellas que dan forma a la organización social de la producción y de los incentivos que fomentan la creación. El capital explica el crecimiento pero sólo como elemento de un conjunto complejo de factores en donde las ideas –convertidas en productividad y sustentadas sobre el presupuesto de rendimientos crecientes– dan forma a un proceso de acumulación que articula el marco institucional de incentivos y restricciones para inventar e innovar, como derechos de propiedad y recursos conexos, mano de obra calificada, oferta educativa y capacidad instalada. Este marco institucional es el espejo de los conflictos propios del juego social, en donde los ganadores imponen su interés en desmedro del bien común y crean las condiciones de una acumulación desigual y persistente, que promueve el círculo vicioso alimentado por las trampas de pobreza.

Cuando las teorías del desarrollo destacan el papel de las ideas como fuente de invención e innovación, se suele asociar la responsabilidad de los científicos y de la tecnología al servicio de los procesos productivos y, en alguna medida, a la prestación de servicios sociales. No obstante, en el campo político también reviste gran importancia el protagonismo de las ideas, con el fin de fomentar las innovaciones institucionales e inventar las estrategias de acción pública que permitan hallar mejores soluciones a los conflictos de intereses presentes en el juego social.

Esquema 5.2 Dos caminos de diseño institucional



Fuente: elaboración propia basada en Evans (2007).

En consecuencia, es preciso reconocer el papel de las ideas en las instituciones económicas y políticas para afirmar que, además de la relevancia en materia económica, las ideas importan porque la política importa; de aquí se desprende el interrogante ¿cómo transformar las malas instituciones?

Una respuesta consiste en asumir un conjunto de instituciones básicas que puede fundarse desde la construcción de un patrón uniforme de soluciones institucionales que, con base en algunas experiencias empíricas, pretenda aplicaciones generalizadas en otras latitudes. Esta propuesta constituye una negación de los atributos de cada comunidad que pueden favorecer o entorpecer la aplicación del patrón uniforme; también olvida la realidad local y el conocimiento vernáculo, niega los diferentes estadios de desarrollo por los que atraviesa un territorio y hace caso omiso de la institucionalidad informal, que puede resultar obstáculo insalvable para la aplicación de reglas formales y recrea las condiciones para su fracaso. En esta respuesta se pueden ubicar las recetas del estilo Consenso de Washington, que sugieren alta confianza en el mercado y

en la estabilidad macroeconómica sin tener en cuenta las apuestas de desarrollo de cada territorio.

La segunda respuesta es el desarrollo deliberativo que pretende revisar el impacto del proceso de decisión democrático sobre las estrategias efectivas para el desarrollo. Como objeción al cuestionamiento pesimista de K. Arrow,¹ A. Sen sugiere que “[...] la cuestión no es la posibilidad de realizar elecciones sociales racionales sino la utilización de una buena base de información para realizar las valoraciones sociales y tomar decisiones sociales” (2000: 333-334). No se trata de contar con toda la información necesaria para tomar una decisión racional; por el contrario, el propósito consiste en ampliar la base de información y de conocimiento disponibles para discutir soluciones factibles y pertinentes; al respecto, Evans propone una visión de democracia densa que permita “[...] buscar formas de promover las instituciones que mejorasen la capacidad de los ciudadanos de adoptar decisiones por sí mismos” (2007: 275).

El desarrollo deliberativo consiste en hacer uso de la democracia deliberativa –que se explicará en el apartado siguiente– de tal manera que, a través de ejercicios sociales de decisión, se pueda incidir en la formación y transformación de las trayectorias del desarrollo. De acuerdo con Evans, quien acuña el término, se trata de una alternativa seria siempre que supere tres obstáculos: la autosostenibilidad social relacionada con la motivación y la satisfacción intrínseca de los deliberantes; la economía política de los intereses creados, y el cuestionamiento por el crecimiento eficiente dado el predominio de la viabilidad económica; respecto a esto último, la evidencia empírica permite concluir que “[...] las instituciones deliberativas proporcionan servicios públicos para más gente y tienen efectos neutrales sobre el crecimiento” (Evans, 2007: 293).

En este punto, es pertinente resaltar que la preocupación por las ideas y las instituciones conduce necesariamente al rol protagónico de las personas en su libertad de agencia. Para Sen, la agencia hace referencia a la necesidad de promover la acción de las personas, con el fin de provocar cambio social; el término agente se entiende como “[...] la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en

¹ Ver nota 5, p. 32, capítulo 1.

función de sus propios valores y objetivos” (2000: 35), de tal forma que el individuo participe en actividades que vayan desde el intercambio en el mercado, hasta la intervención directa o indirecta en el terreno político. En contraposición a los síntomas de una sociedad pasiva –conformismo, mediocridad, asistencialismo–, es indispensable construir un escenario en donde la sociedad civil se involucre activamente en el debate orientado a crear acuerdos institucionales más justos y equitativos. En síntesis, la libertad de agencia es una invitación a cada ciudadano para convertirse en protagonista de su propio desarrollo.

Con respecto al rol de las ideas en la deliberación ciudadana, como contrapeso a los déficits democráticos descritos arriba, es preciso recordar a G. Majone (2001) quien asegura que desde los setenta, en lugar de la falacia racionalista, la literatura ha hecho énfasis en las ideas y sus incorporaciones institucionales, como factor determinante en la elaboración de las políticas debido a las transformaciones de carácter ideológico, político y económico que han afectado la factura de las mismas.

Vale decir que las ideas son cruciales tanto en la negociación de las políticas redistributivas como en la identificación de políticas económicamente ventajosas. Al respecto, Majone sugiere una conexión entre eficiencia y redistribución que denomina relación de dualidad: la eficiencia debe incorporar condiciones redistributivas para conseguir aceptación política y la redistribución debe incluir criterios de eficiencia para no comprometer el crecimiento económico. De nuevo, para las políticas de eficiencia aparece el papel central de actores independientes con capacidad decisoria que permiten enfrentar intereses creados e inercia burocrática con el fin de deliberar, priorizar y decidir; en este sentido, el experto italiano subraya el papel de las ideas como variables independientes y de las instancias no mayoritarias destaca “[...] su habilidad para centrar la atención pública sobre una cuestión particular, difundir ideas sobre las políticas y traducir tales ideas en decisiones concretas” (Majone, 2001: 902).

Con el fin de garantizar la presencia de la relación de dualidad entre eficiencia y equidad, es preciso recoger las ideas de Sen (2000) en el sentido de suscitar deliberación abierta y examen crítico, en donde el debate público desempeñe un papel relevante como vehículo de cambio social y de progreso económico. Se trata de un debate cualificado que no solo obe-

dece a grupos defensores de intereses particulares, sino que, sobre todo, también puede convertir la visión social de actores sin voz en decisiones políticas. En consecuencia, la deliberación pública es el terreno institucional determinante para la factura, decisión y resultado de las políticas públicas que concilien los objetivos de la equidad y la eficiencia.

Las ideas tienen presencia transversal en el proceso de las políticas. En el análisis de políticas públicas es necesario comprender para persuadir; tal comprensión abarca conocimiento de varias materias: la agenda, el problema, las alternativas de solución, la decisión, la comunicación de la política, las directrices de la acción, el resultado observado. La argumentación subyacente es parte relevante de un debate público de calidad e incide en el desempeño y percepción de la política pública, objeto de estudio.

Es importante señalar que la apuesta por el entendimiento no constituye un obstáculo para la acción; por el contrario, invita a recoger la propuesta hirschmaniana en el sentido de superar la fracasomanía académica y tomar en cuenta los estudios anteriores en lugar de condenarlos a los anaqueles del olvido; es decir, construir sobre lo construido y sobre la confianza del saber vernáculo, en detrimento de la pretensión de fundar el conocimiento y la forma de gobernar. En esta labor de comprensión el analista de políticas puede ser el garante de los argumentos y el promotor de la movilización social hacia fines comunes.

De otro lado, resulta relevante la contribución que Sen (2010) hace al proceso de las decisiones porque invita a prestar atención no solo al ejercicio de razonamiento previo a la decisión, sino también a su aplicación, resultados e impacto. Para ello, el autor indio recuerda su propuesta de considerar la distinción entre efectos *comprehensivos* y efectos *de culminación*, con el fin de dar cuenta de las visiones deontológica y consecuencialista, respectivamente. Mientras la argumentación comprensiva indaga por los procesos, la idea consecuencialista se ocupa de los impactos, pero ambas pueden integrarse en la evaluación general de las realizaciones sociales. Al respecto, Sen asegura:

La valoración de los efectos comprensivos puede ser parte integral de la evaluación de los estados de cosas y por tanto una pieza fundamental en la evaluación de las consecuencias [...] La idea de realizaciones sociales [...] exige que los efectos sean juzgados

en esta forma amplia y que se tengan en cuenta las acciones, las capacidades de actuar y las relaciones (2010: 247-248).

Esta visión amplia de la evaluación, sumada a la importancia de la discusión pública y a la deliberación, permiten la conversación del análisis de las políticas para el desarrollo con el reconocimiento de la libertad de agencia de las personas y de las cosas que la gente valora. Así, este enfoque de las realizaciones y privaciones sociales se soporta sobre una visión amplia del desarrollo con énfasis en su contenido humano.

De acuerdo con lo anterior, la propuesta de Sen toma distancia de la obsesión por la mensurabilidad de los propósitos de las políticas, para otorgarle mayor relevancia al componente argumentativo proveniente del escrutinio personal y el razonamiento público. Por lo tanto, no es posible pretender reducir la complejidad de las políticas públicas a indicadores cuantitativos de bienes inanimados como el ingreso; por el contrario, dar la importancia que merece al escenario deliberativo, permite identificar acciones, resultados e impactos factibles, así como criterios que garanticen el entendimiento de avances, alcances y contingencias asociados con los efectos comprehensivos y de culminación de las políticas.

Se debe insistir en que las ideas tienen presencia transversal en el proceso de las políticas y muy a menudo, “[...] conocimiento, ignorancia e incertidumbre hacen la diferencia entre el éxito y el fracaso de las políticas públicas” (Rueschemeyer, 2006: 227); de esta forma la deliberación pública y la evaluación de condiciones y consecuencias, por medio de una base amplia de información y claridad en las reglas del juego, dan forma al terreno institucional que determina la factura, decisión y resultado de las políticas que concilien los objetivos de la equidad y la eficiencia.

Las responsabilidades aquí enunciadas del analista de políticas públicas se pueden sintetizar alrededor de la necesidad de brindar altura al debate local y nacional, acerca de los objetivos y estrategias para el desarrollo. Éste está llamado a desligar las decisiones sociales del espectáculo mediático, del cálculo electoral y de las presiones al margen de la ley. El poder de las ideas tiene que hacer uso del conjunto de conceptos y técnicas de las ciencias de las políticas, para posicionar –en palabras de Majone (2005)– la evidencia, la argumentación y la persuasión como cri-

terios objetivos de decisiones públicas en la orientación de los destinos de nuestras ciudades y regiones.

5.2 Un modelo deliberativo

De acuerdo con A. Fung y E. O. Wright (2002) las ideas centrales de las políticas democráticas giran en torno a tres objetivos esenciales: facilitar la activa participación política de los ciudadanos, fomentar el consenso político a través del diálogo, promover e implementar políticas públicas que ayuden a formar una economía productiva y una sociedad incluyente, y asegurar que todos los ciudadanos se beneficien de la riqueza nacional; así, participación ciudadana, consenso deliberado y políticas públicas incluyentes son la síntesis democrática que debe orientar la gestión de la cosa pública, todo abarcado por la noción de desarrollo deliberativo, explicada anteriormente.

Los profesores Fung y Wright abordan la discusión entre Estado afirmativo y Estado mínimo. En la defensa del primero se cita a K. Polanyi que, en su obra *La gran transformación*, concibe el mercado capitalista como un “molino satánico”, es decir, como una suma de fuerzas que sirve para perjudicar al ser humano, frente a lo cual es necesaria la presencia de un Estado que promueva la participación, la responsabilidad y las formas creativas y efectivas de intervención que hagan frente a las mercancías ficticias.² Por otra parte, el Estado mínimo busca desregulación, privatización, reducción de los servicios sociales y recortes en los gastos estatales, con el fin de contrarrestar la ineficiencia. Al respecto concluyen que “[...] el problema tiene que ver más con el diseño específico de nuestras instituciones, que con las tareas que enfrentan” (2002: 393). Así, el desarrollo entendido como cambio institucional, constituye una exhortación al diseño de instituciones fundado en ideas innovadoras para las conversaciones sociales.

Los autores en mención también enuncian cuatro valores que debe tener en cuenta todo proceso de factura de instituciones democráticas,

² K. Polanyi asegura que ni la mano de obra ni la tierra ni el dinero son mercancías. La primera es una actividad humana, la segunda es naturaleza y el dinero es apenas un símbolo de poder de compra. No obstante, debido al advenimiento del proceso de compraventa

en un contexto de complejidad global, técnica y social: “[...] un fuerte concepto igualitario de la justicia social, libertad individual combinada con control democrático sobre las decisiones colectivas, vitalidad de la solidaridad y la comunidad y el florecimiento de oportunidades para la realización de sus potenciales individuales” (2002: 393). En este sentido, la nueva arquitectura institucional sienta sus bases sobre las realidades prometedoras de los ejercicios de democracia deliberativa,³ tales como consejos de vecinos con dominios específicos de política, corporativismo regional en donde grupos de interés formulan y monitorean políticas, y reorganización democrática del gobierno, como combinación de participación directa y representación.

Resumiendo, la experimentación deliberativa no es otra cosa que la reacción de inconformidad ciudadana ante un estado de cosas que no funciona bien; constituye, por tanto, una fuente de cambio institucional que nace de las personas y se orienta hacia la promoción de la participación activa y la deliberación continua, para incidir en el proceso de las políticas públicas encaminadas a la justicia y a la inclusión.

En el marco de su trabajo denominado “Utopías reales”, Fung y Wright (2002) encuentran los cinco principios de diseño institucional que se describen en el recuadro 5.2.

Recuadro 5.2 Principios de diseño institucional de experimentos deliberativos

Orientación hacia la solución de problemas. También denominado enfoque sobre problemas programáticos, tiene un fuerte componente de pragmatismo que favorece la cooperación en lugar de la competencia. No

de dimensión no sólo local, sino también nacional e internacional, estos tres elementos “[...] debían transformarse en mercancías para mantener en marcha la producción” (Polanyi, 1992[1944]: 84). Esta ficción convertiría al ser humano en un accesorio sujeto a la dictadura del sistema económico.

³ De acuerdo con Fung y Wright (2003: 20), se trata del “[...] gobierno participativo para el empoderamiento del ciudadano”. Lo cual es citado por P. Evans cuando destaca la importancia de los esfuerzos “[...] por introducir la discusión y el intercambio dentro de los procesos de gobernabilidad” (2007: 285).

obstante, puede tener la implicación negativa relacionada con el descuido de asuntos sociales de mayor relevancia. En breve, es una orientación hacia prioridades sociales.

Centralidad de la deliberación directa. Se trata de una apuesta por la planeación con los demás, basada en la apertura a la opinión de los otros en lugar de la imposición o la adaptación de soluciones prediseñadas. El proceso comienza por proponer una agenda de discusión, se procede al ejercicio de la argumentación justificada y se fijan las prioridades y estrategias en términos de intereses comunes. Por supuesto, la incertidumbre que enfrenta el diseño institucional hace que el proceso esté compuesto por varias rondas, con el fin de decidir por medio de persuasión antes que por votación. En síntesis, el diseño institucional fija acuerdos para promover la capacidad de reflexionar acerca de su propia transformación. Se trata de un proceso de deliberación razonada.

Eliminación de la distinción público / privada. Se busca combinar las ventajas que la eficiencia del mercado le puede aportar a la gestión pública al tiempo que las decisiones privadas se pueden enriquecer con objetivos de equidad. Racionalidad y responsabilidad social se unen para lograr decisiones legítimas, incluyentes y sin jerarquías. Permite avanzar del antagonismo a la dualidad.

Participación de la diversidad de grupos en el diálogo. Las nuevas formas participativas no son análogas a la tradicional organización social y política que conocemos; por el contrario, poseen características eclécticas para abordar el propósito común que las aglutina, a través de la cooperación antes que de la competencia;

todo ello en el marco de la novedad de trabajar en conjunto con actores con los que nunca habían compartido, e incluso con actores que habían sido antagónicos en otros escenarios. Las ventajas de este cuarto principio pasan por la efectividad proveniente de la creatividad y diversidad de miradas desde las que se enfoca la cuestión y, por otra parte, por la mayor capacidad de justicia social, en el sentido de otorgar voz a los dolientes de acuerdos desiguales. La inclusión es pilar de la experiencia participativa.

Transformación del aparato estatal en instituciones participativas y deliberativas. Los experimentos participativos “[...] buscan transformar los mecanismos de poder del Estado en formas políticas locales, democráticas, deliberativas y movilizadas permanentemente” (Fung y Wright, 2002: 401); tales transformaciones tienen lugar incluso con la cooperación de agentes del Estado. No se trata de una lucha por obtener el poder sino por usar el poder disponible.

Fuente: elaboración propia basada en Fung y Wright (2002).

La deliberación debe ser entendida como variable explicativa de mejores procesos de decisión, ya que constituye un mecanismo para obtener los resultados deseados en términos de efectividad, equidad y participación. Después de la puesta en práctica de modelos deliberativos orientados por los principios consignados en el recuadro 5.2 y por los objetivos señalados en el recuadro 5.3, Fung y Wright concluyen: “Cada uno de estos experimentos no consiste solamente en pulir y practicar habilidades de democracia deliberativa, sino que también cada uno de ellos literalmente establece escuelas de democracia, para el desarrollo de las capacidades políticas de los participantes” (2002: 409).

Recuadro 5.3 Objetivos institucionales de experimentos deliberativos

Efectividad. Eficacia para alcanzar los objetivos públicos y eficiencia para hacerlo mejor que con los acuerdos institucionales disponibles. Es un objetivo que opera en función de la habilidad para deliberar de las personas involucradas, la cual puede ser innata o creada en el ejercicio deliberativo mismo, y sustentada sobre cuatro razones, a saber: cercanía al sitio de acción, convicción y compromiso informado, retroalimentación de la acción colectiva y autonomías en permanente comunicación.

Equidad. Las iniciativas participativas “[...] se enfocan en problemas específicos de gente en desventaja” (Fung y Wright, 2002: 404), en atención a objetivos normativos de equidad, diversidad democrática y deliberación razonada que devienen en justicia como criterio de decisión antes que dinero, poder, número o jerarquía.

Participación. Significativa y sostenida mediante incentivos como los canales de expresión de preocupaciones sentidas de la población, y las oportunidades reales de ejercer el poder; también se obtiene calidad de la participación debido a la interacción social de argumentos.

Fuente: elaboración propia basada en Fung y Wright (2002).

El modelo propuesto por los profesores norteamericanos es un plan de trabajo para realizar análisis de casos con un marcado tono participativo; se trata de una versión ideal de democracia “[...] que pretende resolver problemas públicos prácticos a través de la acción deliberativa” (Fung y Wright, 2002: 418); así, es preciso confrontar estos fundamentos teóricos con la realidad de los experimentos de democracia deliberativa.

Las preguntas que pueden orientar la validación del modelo en cuestión giran en torno a lo siguiente:

- **Deliberación.** Autenticidad de los ejercicios de deliberación: predominio del aprendizaje social, apertura a la nueva información y posibilidad de cambiar las preferencias individuales en lugar de la agregación tradicional de intereses, en función de respuestas técnicas predeterminadas vía jerarquía, tráfico de influencias o amenazas. ¿Predomina la persuasión o la intimidación, la agencia o la pasividad?, ¿qué tan genuinos son los procesos deliberativos de toma de decisiones sociales?
- **Acciones.** Es preciso tener en cuenta los recursos y las condiciones de implementación, tales como voluntad y capacidad por parte de los responsables de la actuación y el acatamiento real de las decisiones por parte de terceros.
- **Monitoreo.** Hablar de democracia deliberativa no se puede reducir a la efervescencia y calor de la toma de decisiones; por el contrario, la participación debe estar presente a lo largo de todo el proceso de las políticas, por ejemplo mediante la rendición y exigencia de cuentas; por tanto, es necesario promover la implementación y la evaluación participativas.⁴
- **Resultados.** Al final del proceso deliberativo, es importante identificar la contribución al marco institucional que da forma a las políticas, en el sentido de ensanchar el ámbito de lo posible, por medio de innovaciones institucionales e invención de estrategias de acción conducentes a mejores resultados a lo largo del proceso de las políticas públicas.

⁴ Las preguntas por las decisiones traducidas en acciones y por el monitoreo y rendición de cuentas remiten al problema de la relación agente-principal, según el cual, el agente (ejecutor) puede tener incentivos para favorecer su propio interés en detrimento del interés del principal (ciudadanía), ya que éste no tiene capacidad de monitorear todas las acciones y decisiones de aquél. En otra ocasión se ha afirmado que en materia de políticas públicas “[...] el agente está obligado a atender la petición de cuentas del principal sobre el uso de los recursos que le ha delegado, el agente también debe rendir cuentas de sus acciones y decisiones, debe justificarlas y debe estar sujeto a la acción sanción por parte del principal” (Eslava, 2008: 6).

- Escuelas de democracia. El análisis aplicado de este modelo también debe indagar por la posibilidad formativa de los procesos deliberativos. Se debe evaluar, por tanto, en qué medida se logra que las preferencias ciudadanas y las capacidades deliberativas abandonen el tradicional papel de condiciones predeterminadas, para convertirse en protagonistas del proceso como objetos de transformación.

Por último, las principales críticas que se hacen al modelo en cuestión son asuntos que merecen atención especial al momento de estudiar un ejercicio deliberativo específico.

En primer lugar, aparece el riesgo de la captura de rentas por parte de actores particulares en detrimento de la búsqueda de bienes públicos; también aparece la crítica de la balcanización o fragmentación de políticas en desmedro de una visión de desarrollo unificada; en tercer término, dado que los ciudadanos más aventajados en cuestiones de ingreso suelen participar más,⁵ los ejercicios deliberativos enfrentan la dificultad de contar con voces de todos los sectores poblacionales que garanticen acuerdos incluyentes. Además, existen relaciones de poder que pueden dar al traste con el objetivo deliberativo de configurar desafíos verdaderos a intereses y privilegios dominantes, para fomentar la justicia y la equidad. En quinto lugar, aparece el carácter apático del ciudadano contemporáneo que está lejos del compromiso y la disciplina que exige la participación. Por último, se encuentra el reto de mantener a salvo la estabilidad y la sostenibilidad frente a las amenazas provenientes de las estructuras de poder, que sienten incomodidad con las innovaciones deliberativas.

Para terminar vale la pena hacer una digresión en términos de la situación colombiana, respecto a la reflexión entre las intenciones y condiciones de la deliberación. Ante las posibilidades que las experiencias positivas le conceden a la deliberación, es necesario acudir al doble beneficio de la duda en el sentido de protegerse del error de implementar sin éxito soluciones participativas y de plantearse interrogantes res-

⁵ Un ejemplo que ilustra esta afirmación se observa en las cifras de la encuesta de percepción de “Medellín cómo vamos 2010”, cuando señalan que la participación en la zona de mayores ingresos de la ciudad (Suroriental) asciende al 12%, en tanto que la zona con menores ingresos (Nororiental) registra un 3%.

pecto a las condiciones de los contextos particulares en que han tenido lugar. Por ejemplo, F. Velásquez (Velásquez *et al.*, 2008) ofrece un panorama que se ubica en una posición de imposibilidad de la participación ciudadana debido a la presencia de actores armados y a su capacidad para imponer las reglas de juego en la forma de orientar la gestión pública de la democracia local. El texto en mención logra identificar una relación entre representación política y participación ciudadana “[...] en la que la primera copa y domina el espacio de lo público, dejando a la participación relegada a momentos en los que o bien es funcional a los grupos en el poder, o bien pasa desapercibida, o simplemente no opera” (2008: 220).

No se trata de abordar la cuestión participativa desde orillas de optimismo o pesimismo, por el contrario, el análisis merece mayor profundidad en los aspectos funcionales bajo los cuales puede operar un modo de gestión participativo, con el fin de conocer las posibilidades reales de implementación en escenarios locales.

En últimas, se trata de una pugna de poderes en donde los contrapesos sociales están en la obligación de construir el terreno de juego, en el que las instituciones participativas tienen la posibilidad de jugar y también ganar. Las políticas públicas, entendidas como instituciones, son una herramienta fundamental en ese proceso de construcción de nuevos escenarios, en donde las decisiones colectivas están sometidas a reglas de juego claras para todos los jugadores.

6. Coordinación

Recuadro 6.1 Cuestionario inicial acerca de coordinación

- ¿En qué consiste una política coordinada?
- ¿Qué implica la articulación?¹
- ¿Quién coordina a quién?
- ¿Cuáles son las ventajas de una política coordinada?
- ¿Es posible la coordinación en la práctica?

La coordinación remite en primera instancia a la acción. La acepción elemental de la Real Academia Española de la Lengua define el verbo coordinar como disponer cosas metódicamente y concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común. No obstante, las posibilidades concretas precisan un marco conceptual que se enriquece con los acentos que los analistas establecen como objeto de estudio.

Las teorías de la administración pública enriquecen la coordinación institucional cuando destacan la importancia de la administración intergubernamental, tanto desde el punto de vista organizacional –construcción de capacidad, concentración en ciertas tareas y resolución de problemas– como desde la resolución de problemas públicos a partir de la

¹ El par coordinación-articulación se puede distinguir como sigue: mientras la coordinación se puede asociar con un principio de la decisión institucional, la articulación se inscribe en la praxis de la implementación. Esto es, desde la coordinación se pueden plantear lineamientos para orientar las decisiones aisladas de cada dependencia institucional y actores involucrados, mientras que la articulación conjuga las funciones existentes en orden a satisfacer la prioridad definida como meta institucional común. La Teoría elemental de conjuntos permite ilustrar los términos: dados tres conjuntos la coordinación se da en el universo y las intersecciones entre pares de conjuntos son la articulación (*cf.* Eslava, 2009: 9-10).

interacción y construcción de redes entre sector público y privado (Marando y Florestano, 1990).

De igual manera, L. Garnier propone la coordinación estratégica entendida como “[...] una herramienta de la planificación que permita avanzar en la construcción permanente del equilibrio necesario entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política” (2000: 47). Por su parte, F. Repetto (2005) se enfoca en la dimensión política y entiende la coordinación pro integralidad, como el proceso que genera sinergia entre acciones y recursos de los involucrados en un campo de gestión pública y, al mismo tiempo, construye un sistema de reglas de juego que incentivan la cooperación en menoscabo del conflicto de intereses e ideologías.

Habida cuenta de la complejidad actual de las políticas sociales, C. Molina e I. Licha proponen una definición de coordinación que supera el sentido necesario pero no suficiente de la acción y lo complementa con la relevancia de la formación de las políticas: “[...] proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal), y de diferentes alcances (macro, meso y micro), que involucra a diferentes actores y sectores, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias que favorecen el logro de objetivos estratégicos” (2005: 5).

De esta forma, con el fin de resaltar este carácter multidimensional, se puede apostar por una aproximación neoinstitucional de la coordinación de las políticas públicas, en donde la interdependencia de actores y los incentivos del marco institucional, estructuran el juego social que tiene por objetivo atender las prioridades del desarrollo.

6.1 La dimensión política de la coordinación institucional

Es importante recordar que las políticas públicas obedecen a un conjunto de decisiones que involucran varios actores (simultáneas), varios periodos de tiempo (sucesivas) y un conjunto de prioridades (focalizadas), en donde la política (*politics*) define el tránsito entre problemas sociales y prioridades en la agenda, por medio de los recursos de poder que posean los actores involucrados; ya se ha señalado que, desde una aproximación neoinstitucional, las políticas pueden entenderse como “[...] instituciones creadas por estructuras de poder y se imponen como directrices para abordar las prioridades de la agenda pública” (Eslava, 2008: 7).

Las políticas públicas necesitan coordinación. Tanto las políticas económicas como las políticas sociales que orientan los destinos de un territorio demandan espacios que promuevan el diálogo entre actores, para lograr acuerdos estratégicos que brinden directrices y asignen responsabilidades. Es importante comentar que la política económica en el gobierno local suele estar caracterizada por la vinculación subordinada, propia de una coordinación de carácter jerárquico; y las decisiones monetarias, fiscales y comerciales ofrecen un marco de acción nacional o supranacional que delimita el margen de maniobra de la decisión local. Por el contrario, el conjunto de bienes y servicios objeto de las políticas sociales exige un papel más activo por parte de los diferentes actores que inciden en el proceso que decide los ámbitos de intervención del esfuerzo colectivo.

Es pertinente aclarar que la coordinación jerárquica no constituye una excusa válida del gobernante local, pues la gestión de recursos propios puede ofrecer el margen de maniobra necesario para dar respuestas diferentes al dictado nacional en materia económica, por ejemplo, en asuntos neurálgicos como la generación de ingresos.

El papel activo de la coordinación durante todo el proceso de las políticas, involucra el componente operativo que necesita la conversión de ideas en hechos verificables; no obstante, la institucionalidad política es el escenario crucial para explicar la existencia o no de políticas coordinadas. La coordinación es una función esencialmente política que supone la existencia de una visión estratégica para guiar el proceso de las políticas públicas (Garnier, 2000). La visión estratégica que dirige y anima la coordinación obedece a la capacidad ciudadana para decidir y al poder político para diseñar las instituciones que permitan a la sociedad caminar en dirección a cumplir la visión de conjunto.

En este sentido, las actividades predecisionales de las políticas revisten mayor importancia para el proceso ya que allí se define el derrotero que permite aglutinar los esfuerzos de los actores para tomar las decisiones simultáneas, sucesivas y focalizadas. Así, la agenda responde a un proceso de comunicación, cooperación y competencia entre los diferentes actores que intervienen en la interacción social, en donde la coordinación está llamada a servir como instancia de mediación y ordenación.

En consecuencia, además de los asuntos de carácter administrativo y gerencial, que exige la adecuada gestión coordinada de las políticas, la

dimensión política constituye el factor explicativo central de las cuestiones respecto a la interdependencia entre actores e instituciones, siendo el cambio institucional, las relaciones de poder, los intereses, los recursos y los incentivos, entre otros, las categorías de análisis relevantes para entender la coordinación de políticas públicas en el territorio.

6.2 Instituciones para construir confianza

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de espacios, donde múltiples actores buscan promover coordinación por medio del intercambio de información tendiente a identificar problemas que debe atender la política pública (Repetto, 2005). Por ende, los incentivos que el marco institucional ofrece para organizar poder, intereses, actores, recursos y conductas, son factor explicativo en la política de las políticas: incentivos institucionales e interdependencia de los actores son requisitos fundamentales para definir las prioridades que las políticas deben impactar. Las políticas públicas, en calidad de reglas de juego (*institutions killing policies*, usando la terminología de J. Subirats), son el instrumento que permite aglutinar intereses, jalonar los procesos y provocar los cambios en la sociedad: en clave neoinstitucional, el analista de políticas se plantea interrogantes relacionados con la secuencia de las decisiones que tienen lugar en la interacción entre actores e instituciones, en donde la pregunta central gira en torno al papel que una institución, un organismo o un actor puede desempeñar como factor determinante de la totalidad del proceso de las políticas públicas.

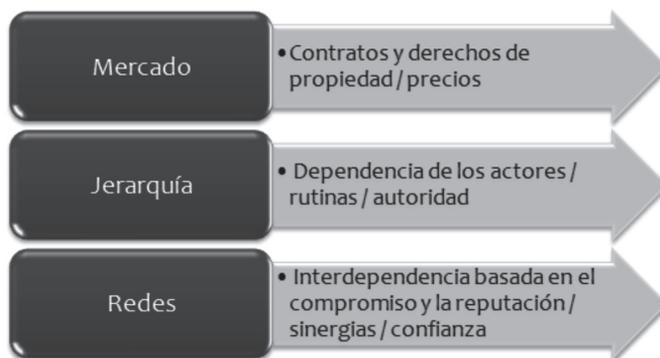
Las instituciones surgen de la necesidad de poner límites a la interacción humana y permanecen en el tiempo ya que brindan un marco mínimo de confianza. Su funcionalidad encuentra dificultades cuando los ganadores institucionales resuelven los conflictos de intereses a su favor, con lo cual se genera un círculo vicioso de persistencia del poder que puede obstaculizar el desarrollo. No obstante, es preciso entender que las instituciones no solo restringen sino que también facilitan el intercambio humano; no solo se imponen sino que también se asumen con convicción, ya que pueden promover una cosmovisión compartida y orientada hacia el bien común.

Otro elemento del análisis institucional tiene que ver con la convivencia entre instituciones formales e informales. Mientras las primeras

contemplan el rango de reglas políticas y económicas comprendido entre constituciones y disposiciones específicas, las instituciones informales incluyen códigos de conducta, normas de comportamiento, tradiciones y valores. Aunque puede darse la contradicción entre ellas, también es posible encontrar un escenario de complementariedad; al respecto D. North señala que “[...] Las normas formales pueden complementar y alentar la efectividad de las limitaciones informales. Pueden reducir la información del monitoreo y de los costos del cumplimiento obligatorio y por tanto hacer que las limitaciones informales sean soluciones posibles a un intercambio más complejo” (2006: 66). En la aplicación de la coordinación de las políticas públicas es conveniente reducir las diferencias entre reglas formales e informales, debido a la presencia de unas y otras en el juego de la coordinación; por tanto, además de la sinergia entre actores “[...] También se necesita una cierta armonía institucional formal e informal” (Repetto, 2005: 46). Las formas de coordinación que se describen a continuación muestran que las soluciones pueden ir desde la formalidad de un contrato hasta la informalidad de una rutina.

Con base en A. Thompson (Thompson *et al.*, 1991), citado por J. Lozano (1999), es posible asociar el análisis institucional con la existencia de tres tipos de coordinación de las actividades sociales: mercados, jerarquías y redes. J. Bradach y R. Eccles (1989) plantean una tipología similar desde mecanismos de control en las organizaciones: precios, autoridad y confianza.

Esquema 6.1 Formas de coordinación institucional



Fuente: elaboración propia basada en Bradach y Eccles (1989) y Lozano (1999).

Como lo ilustra el esquema 6.1, en el primer tipo de coordinación existen actores independientes que, en el marco del respeto por los contratos y derechos de propiedad, acatan las señales de los precios como mecanismo orientador de las actuaciones individuales; la jerarquía por su parte, hace alusión a la dependencia de actores que se someten a los lineamientos emanados de la autoridad, en tanto que la tipología de redes, se refiere a una comunidad que reconoce la interdependencia entre individuos y en la que prevalecen nociones como el compromiso con las normas sociales, la reciprocidad y la reputación, siendo la confianza el factor determinante para la actuación orientada al beneficio mutuo. Asimismo, la coordinación del mercado permite la coordinación entre actores independientes que pueden no conocerse, siendo el ingreso el factor explicativo de la capacidad de interacción; por su parte, la jerarquía asume actores dependientes en donde el poder emanado de la autoridad, y la consecuente obediencia, explica la posibilidad real de coordinación; por último, las redes permiten coordinar actores que se reconocen como interdependientes y que se coordinan en función de intereses mutuos.

Es importante destacar que la respuesta institucional a los problemas de coordinación, enfrenta la posibilidad de encontrar obstáculos asociados con la inestabilidad de las reglas, la discrecionalidad de los actores y la incertidumbre de los acuerdos, lo cual actúa en contravía a la generación de confianza, principal contribución de las instituciones al juego social de la decisión. De acuerdo con G. Majone (2001), es posible afirmar que este escenario supone una situación de contratación incompleta –contingencias no previsibles– que trae consigo problemas de compromiso imperfecto –desacuerdo para mitigar la contingencia–. Por esto, aparece la contratación relacional de O. Williamson que, con base en la reputación,² ofrece soluciones al contrato y al compromiso debido a que no se detiene en la implementación sino en los objetivos.

Igualmente, es preciso tener en cuenta otros aspectos de carácter práctico que inciden en la solución coordinada a los problemas sociales como: los poderes fácticos que crean las instituciones informales o se mimetizan en las formales, la organización territorial que afecta las

² Reputación construida sobre la evidencia de cumplimientos y soluciones efectivas a lo largo del tiempo.

relaciones intergubernamentales, la dependencia de recursos financieros, el margen de maniobra de los gobernantes y su voluntad política, la amplitud del portafolio de servicios públicos ofrecidos, la legitimidad de los espacios de deliberación y decisión, y demás elementos que pueden inclinar la balanza del cambio institucional en favor de intereses contrarios al bien común.

En otro apartado se discutió la relevancia de los recursos como objeto del análisis de políticas y se enunció la importancia que tiene la comprensión de las múltiples combinaciones del conjunto de recursos disponibles que, de acuerdo con Subirats, comprende diez elementos: violencia-fuerza, jurídico-derecho, humano-personal, económico-dinero, cognitivo - información, interactivo-organización, confianza-consenso, cronológico-tiempo, patrimonial-infraestructura, mayoría-apoyo político (2008: 73).

Para el análisis particular de la coordinación de políticas, Repetto (2005) también enfatiza en las dotaciones de recursos como condición precedente a las instancias de poder y, en este sentido, propone una clasificación que abarca cuatro ámbitos: político, económico, administrativo e ideológico, los cuales hacen alusión a la legitimidad y capital político, al capital financiero, a la autoridad organizacional y a las ideas y reputación, respectivamente.

La comparación entre estas clasificaciones sugiere que la primera reconoce explícitamente el papel del poder de *facto* y sus implicaciones directas en clave de institucionalidad informal, lo cual abarca la posibilidad coercitiva de la violencia así como la capacidad persuasiva de la confianza. En este sentido, cabe resaltar algunos aspectos prácticos para lograr coordinación institucional, que se consignan en la tabla 6.1.

Sin olvidar la importancia de las instituciones económicas y su interacción con las instituciones políticas a través del poder político, tanto jurídico como fáctico (Acemoglu *et al.*, 2004), es preciso reconocer la relevancia de la institucionalidad política como factor determinante de la coordinación del proceso de las políticas. En este sentido, vale la pena destacar algunos elementos fundamentales que permiten avanzar en la comprensión de la política de la coordinación y que se pueden enunciar así: la coordinación no se decreta, las reglas informales importan, confianza en la coordinación, coherencia temporal de intereses, coaliciones de gobierno y liderazgo social (*cfr.* Repetto, 2005).

Tabla 6.1 Coordinación institucional concreta

La coordinación no se decreta	Reglas formales de baja calidad promueven la discrecionalidad en el uso de recursos objeto de coordinación
Las reglas informales importan	El olvido de la informalidad eleva los costos de transacción de los acuerdos coordinados
Confianza en la coordinación	Las instituciones de coordinación tienen real valor en la medida que generen confianza e incentivos para el compromiso entre intervinientes
Coherencia temporal	La coordinación debe estar basada en prioridades estratégicas que permanezcan en el tiempo
Coaliciones políticas	La capacidad política agregada es superior a la sumatoria de capacidades individuales. Además, la decisión social debe acatar la prioridad estratégica de desarrollo, no la electoral
Liderazgo social	La coordinación requiere líderes con autoridad y sin debilidad

Fuente: elaboración propia basada en Repetto (2005).

6.3 Inserción política

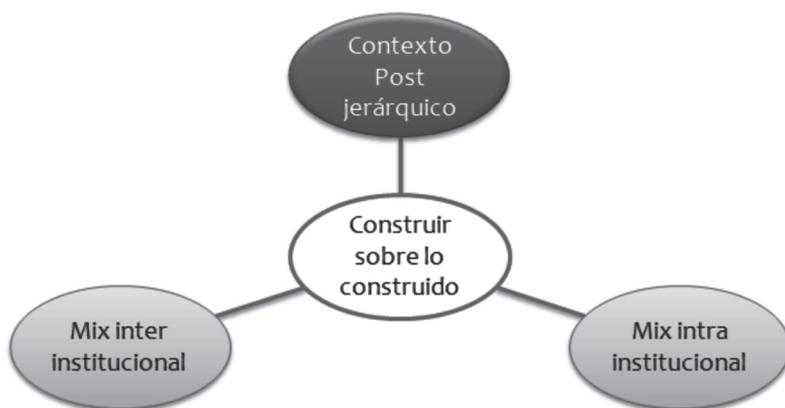
En nuestras sociedades prevalecen condiciones de escasez en las que la oferta institucional no logra satisfacer la presencia de las múltiples demandas sociales; en consecuencia, la intencionalidad orientada al bienestar de toda la gente se ve rebasada por la magnitud de las problemáticas y se evidencian dificultades de índole financiera, operativa y de impacto de las intervenciones, tanto gubernamentales como de la sociedad civil. En este contexto, cobra mayor relevancia la integralidad de las acciones sociales y la articulación de los actores, como principios orientadores de la gestión institucional.

Esta gestión integral y articulada de las políticas públicas se puede asociar a la acción combinada de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, para establecer unidad de criterios y de prácticas, en el conjunto de las instituciones, en torno a una estrategia común de carácter social (Garay, 2004). Así, se hace necesario el fortalecimiento

institucional que facilite la aparición de una suerte de transdisciplina³ que permita abordar la cuestión desde diferentes ángulos. En este sentido, la coordinación institucional se refiere a la articulación de las conductas de agentes independientes, que al mismo tiempo reconocen su interdependencia y son conscientes de que la construcción de sociedad tiene en cuenta que las políticas públicas obedecen a un conjunto de decisiones que se dan de manera simultánea, pero también sucesiva y focalizada; es decir, involucran diversas instituciones y varios periodos de tiempo para atender las necesidades más sentidas de la población. Así, la coordinación institucional debe estar encaminada a garantizar esquemas institucionales de articulación de los diferentes actores involucrados en el devenir social para el diseño, puesta en marcha y evaluación de políticas públicas integrales.

La coordinación institucional propende por la incorporación de un enfoque transdisciplinario de políticas públicas, para la solución de necesidades complejas y multidimensionales. Por tanto, se relaciona con la noción de construir confianza en un contexto post jerárquico en presencia de combinaciones en el interior y entre instituciones, tal como se ilustra en el esquema 6.2.

Esquema 6.2 Coordinación institucional



³ El término se sugiere en M. Max Neef (Neef *et al.*, 1986) y remite a la combinación de enfoques científicos de forma complementaria y simultánea que permite la orientación de las acciones y aspiraciones de todos los actores del desarrollo. En su adaptación a la comprensión de las múltiples articulaciones de la gerencia social, J. Moro (2005) lo

Por otra parte, Molina destaca tres aspectos que se deben tener en cuenta al momento de definir la política pública: decisiones en conflicto, acciones y carácter de lo público; el conflicto hace referencia a la presencia de múltiples soluciones, diversos intereses y disputa por los recursos escasos, la existencia de acciones se sintetiza en la afirmación categórica según la cual “[...] la única política pública es aquella que se ejecuta. Sin acción, sin resultados, no hay política pública” (2002: 2), y en tercer lugar, el carácter de lo público está relacionado con la legitimidad de la política, la relevancia de la acción y la institucionalidad del proceso. Además, si no hay consensos entre actores, convicción respecto a los beneficios, ni sinergias e incentivos para la ejecución, las políticas corren el riesgo de quedarse en iniciativas (Ramírez y Peñaloza, 2006). Así, sumada a la relevancia de las actividades predecisionales, la ejecución también reviste particular interés en el propósito de identificar si existe la capacidad de los involucrados para cumplir sus roles, respecto al acatamiento de los consensos consignados en la política acordada, o si por el contrario el nivel operativo posee la capacidad de introducir lineamientos sesgados por motivaciones contrarias al interés común.

El proceso de formación de las políticas y las garantías de ejecución e impacto, constituyen el principal objetivo de la coordinación institucional. En esta dirección, se inscribe la inserción política como insumo de actores e instituciones para ajustar el diseño institucional de forma favorable a su interacción coordinada. Los territorios necesitan enfrentar sus problemáticas sociales con estrategias ambiciosas que permitan aunar los esfuerzos de la sociedad civil y el sector público. Un gobernante local no está en capacidad de brindar soluciones definitivas a todas las demandas sociales, pero sus decisiones pueden ejercer el liderazgo para jalonar otros actores fundamentales y avanzar en la dirección correcta.

La tabla 6.2, muestra algunos elementos prioritarios de política pública trazados desde el pensamiento global y desde el gobierno local colombiano, en donde es posible identificar los asuntos relacionados con la lucha contra la pobreza, como el eslabón de una estrategia integral y articulada para la acción pública local.

entiende como una fusión de saberes y aprendizajes de la experiencia, para producir una mirada propia sobre los problemas sociales.

Tabla 6.2 Prioridades de política pública

Directriz	Énfasis	Orden
Índice de desarrollo humano	Capital humano	Mundial
Objetivos de desarrollo del milenio	Erradicación de la pobreza	Mundial
Desarrollo humano integral	Solidaridad	Mundial
Consulta de San José	Pobreza / niñez	Subcontinental
Prosperidad para todos	Empleo, menos pobreza y seguridad	Nacional
Antioquia para todos: manos a la obra	Seguridad y educación	Departamental
Medellín es solidaria y competitiva	Equidad e inclusión social	Municipal

Es preciso hacer énfasis en la inserción política de la deliberación y la acción públicas, a la luz de las prioridades del gobierno territorial, así como de las directrices globales, todas ellas encaminadas a reducir la pobreza. Para ello se debe tener en cuenta el conjunto de insumos conformado por instrumentos de planeación del orden político y académico como los consignados en la tabla 6.2.

Pocas oportunidades brinda el debate ciudadano para demostrar que existe la posibilidad de unir a toda la sociedad en función de objetivos diferentes a esfuerzos desarticulados y distantes de las prioridades de la agenda pública. Pasar de unidades efímeras a proyectos de unidad solo requiere identificar el tema que más daño causa. Así como la búsqueda de la paz demuestra que es posible pensar y actuar como un colectivo que trabaja no sobre las contradicciones sino con ellas, de igual manera, es posible comenzar y recomenzar a posicionar la lucha contra la pobreza como el tema común en torno al cual puede converger la coordinación institucional.

7. *Accountability* y control social

Recuadro 7.1 Cuestionario inicial acerca del control social

- ¿La posibilidad de sancionar es una condición sine qua non del ejercicio del control social?, ¿lo es también la autonomía ciudadana?
- ¿Es el voto el único recurso directo de la ciudadanía?
- ¿El control social es una labor posterior a los resultados de las decisiones públicas?
- ¿Cuáles son los actores sociales responsables de implementar el proceso de control social?
- ¿Cuál es el papel que desempeña un tanque de pensamiento en el proceso?

El pensador británico J. Bentham planteó la figura del tribunal de opinión pública como propuesta de debate social que se inspira en el principio del derecho *audiatur et altera pars*, en donde las partes deben escucharse bajo condiciones de benevolencia y prudencia. En su obra póstuma *Deontología o ciencia de la moral* se describe el tribunal como un escenario en donde el individuo puede: hacer las veces de juez que debe “[...] considerar los actos al descubierto”, de abogado que “[...] tiene por misión obtener de la sanción popular un juicio verídico”, y de parte que “[...] debe tener siempre en el pensamiento las condiciones bajo las cuales se adquiere el afecto de otro, que consisten en el cambio de servicios mutuos, en el sacrificio oportuno de lo presente y de lo por venir” (*cf.* Bentham, 1836: 114-115).

Por tanto, el tribunal de opinión pública consiste en un juego de roles que, traducido al proceso de las políticas públicas, constituye un mecanismo que distribuye responsabilidades entre los diferentes actores, en su calidad de sujetos de derechos pero también de deberes. La

accountability o rendición de cuentas parece reflejar el espíritu de la propuesta benthamiana, en la medida que tanto el tribunal como el ejercicio de *accountability* auténtica, configuran espacios para promover la libertad de discusión, la responsabilidad pública y las sanciones morales y populares.

El vocablo inglés *accountability* alude a la responsabilidad por lo que se hace y a la capacidad de brindar razones satisfactorias para justificarlo¹ en términos de gestión pública; “lo que se hace” comprende deliberación, decisiones, acciones, estrategias y resultados alrededor del proceso de las políticas públicas. En español las traducciones pasan por términos como rendición de cuentas, responsabilización, responsabilidad, transparencia, probidad, entre otros, en donde la participación debe jugar un papel importante. No obstante, la traducción común es la rendición de cuentas con lo que el campo semántico del anglicismo en cuestión suele quedar reducido a un contexto jerárquico formal, en donde los responsables de la factura de las políticas dan cuenta de sus acciones de manera unilateral y, en consecuencia, queda en entredicho el problema clave por resolver, a saber: “[...] La necesidad de legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen el poder a nombre nuestro, los ciudadanos” (Cunill, 2003: 9).

Se trata de un concepto en construcción (partiendo de un asunto elemental pero de gran significancia como la traducción del vocablo inglés) que debe orientar su implementación hacia la comprensión de los alcances y las limitaciones que nuestro sistema político ofrece, en concordancia con las posibilidades del activismo social por parte de las instancias representativas de la voz ciudadana.

D. Bonbright (2007) entiende la *accountability* como el medio para influir el uso del poder; a renglón seguido, asegura que es el proceso para crear frenos y contrapesos que aseguren que el menos privilegiado pueda retar y reconfigurar las dinámicas del poder social. Por tanto, se entiende como un proceso de naturaleza política encaminado a la democratización de la toma de decisiones colectivas, en donde la participación ciudadana es protagonista.

¹ Definición basada en Cambridge Dictionaries (2011).

La tarea que se deduce entonces es la construcción gradual de *accountability* que, sin perder el referente normativo de la participación, comienza con la representación de los intereses ciudadanos a través de interlocutores que cuenten con mecanismos de poder en el grado necesario para que sus acciones de control social tengan consecuencias. Tal interlocución pasa por la representatividad de los partidos políticos, la opinión pública recreada desde los medios de comunicación, la capacidad de los gremios de hacerse escuchar, la reputación académica y, por supuesto, la organización social espontánea.

Tabla 7.1 Hacia el control social

Quiénes	Cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales
Cómo	Bajo condiciones de autonomía
Cuándo	Preparación, monitoreo y retroalimentación sobre decisiones y acciones
Con qué	Recursos para forzar la observancia de los deberes administrativos que pueda devenir en consecuencias para los poderes públicos

Fuente: elaboración propia basada en Cunill (2003).

De esta forma, es necesario acudir a una noción más amplia que garantice un control social fundado en flujos de información en varias direcciones; es decir, los escenarios de rendición de cuentas en donde los gobernantes presentan extensamente sus ejecutorias, tienen que obedecer a mecanismos de exigencia de cuentas por parte de los ciudadanos beneficiados y afectados. El control social constituye una categoría más amplia en tanto que comprende no solo el intercambio de información, sino también la posibilidad de intervenir en el ejercicio del poder; incorpora la rendición de cuentas pero también la petición de cuentas y, en general, ofrece respuestas bajo criterios de inclusión, integralidad y eficacia como los consignados en la tabla 7.1, y a lo que Cunill le exige “[...] un entorno institucional habilitante para que pueda desplegarse como práctica política y autónoma, con capacidad, a su vez, de tener efectos reales en la institucionalidad pública concernida” (2009: 33).

7.1 Abordaje conceptual de la *accountability*

La Teoría del Agente Principal –TAP– se puede definir como la relación privada entre gerente (agente) y accionistas (principal), que se extiende a la política como la relación pública entre gobernante y ciudadanos en el marco de la democracia representativa. El problema consiste en que el agente puede tener incentivos para favorecer su propio interés, en detrimento del interés del principal, ya que éste no tiene capacidad de monitorear todas las decisiones y acciones de aquél. Sin embargo, esta relación también trae consigo otro tipo de problemas como los que se enuncian en la tabla 7.2.

Tabla 7.2 Problemas de la relación agente - principal

Asimetrías de información	Información privilegiada del agente y dificultades de acceso y análisis por parte del principal
Asimetrías de poder	El agente recibe orientaciones no vinculantes ya que existen dificultades del principal para sancionar
Múltiples principales	Conjunto amplio de directrices, incluso contradictorias

La TAP ofrece un marco conceptual apropiado para la comprensión de la *accountability*: dado que el agente está obligado a atender la petición de cuentas del principal sobre el uso de los recursos que le ha delegado, el agente debe rendirlas respecto a sus decisiones y acciones, justificarlas y sufrir un castigo en caso de una eventual mala conducta.

Por otra parte, A. Schedler identifica dos dimensiones que configuran la noción de la rendición de cuentas: *answerability* entendida como “[...] la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público” (2004: 12) y *enforcement* que es “[...] la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (2004: 12). La propuesta del politólogo austríaco se enriquece con un tercer elemento denominado *receptiveness* que, de acuerdo con J. Ackerman, hace alusión a “[...] la capacidad de los funcionarios oficiales de tener en cuenta el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos” (2004: 8). En suma, conocimiento para la contestabi-

lidad, incentivos para la obligatoriedad y confianza para la receptividad, conforman la terna de un ejercicio adecuado de rendición de cuentas. Desde la TAP, las tres dimensiones se pueden interpretar como sigue:

- Contestabilidad *–answerability–*. Informar y justificar por parte del agente y monitoreo por parte del principal.
- Obligatoriedad *–enforcement–*. El agente enfrenta la posibilidad real de sanción por parte del principal
- Receptividad *–receptiveness–*. El agente tiene en cuenta el conocimiento ciudadano, lo cual garantiza incidencia del principal.

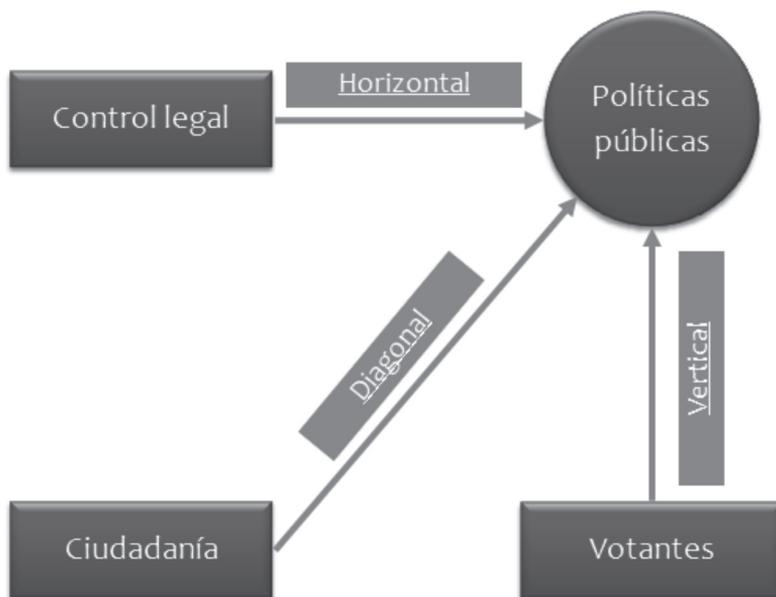
Tabla 7.3 Dimensiones de la rendición de cuentas y TAP

Dimensión	Agente	Principal	Potencia
Contestabilidad	Informador	Informado	Conocimiento
Obligatoriedad	Poder limitado	Capacidad de sanción	Incentivos
Receptividad	Incluyente	Cooperación	Confianza

Ackerman (2004), por su parte, propone tres mecanismos de rendición de cuentas: vertical, como práctica de abajo hacia arriba asociada al ejercicio electoral; horizontal, como ejercicio de contrapeso de poderes y diagonal, como una propuesta híbrida entre las dos anteriores. Es posible interpretar la propuesta diagonal como un ejercicio participativo que se mueve desde la presión, por medio de mecanismos horizontales, hacia la intervención electoral en donde el punto de equilibrio es la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

- Horizontal. Independencia y contrapeso de poderes, control entre poderosos. Organismos multilaterales y otras ramas del poder público.
- Vertical. Elecciones, el voto como acción sanción. Además de la movilización, la acción legal y la exposición mediática y todos los mecanismos del lado de la petición de cuentas *–demanda de abajo hacia arriba–*. Sociedad civil.
- Diagonal. Participación de los actores verticales en los mecanismos horizontales. Sinergia entre los diferentes actores gubernamentales y la sociedad civil.

Esquema 7.1 Mecanismos de control social



Fuente: elaboración propia basada en Ackerman (2004).

En síntesis, para que el proceso de control social sea completo debe cumplir con las tres características en mención: contestabilidad –*answerability*–, que permite informar y justificar las acciones y decisiones; obligatoriedad –*enforceability*–, que permite contemplar incentivos para premiar o sancionar los aciertos y desaciertos de la gestión pública; y por último receptividad –*receptiveness*–, que garantiza la retroalimentación entre ciudadanos y gobernantes para incidir en el proceso de las políticas públicas. Así entendido, el esquema 7.1 muestra que el control social comprende la *accountability* horizontal, rendición de cuentas como contrapeso de poderes, la *accountability* vertical entendida como los mecanismos de petición de cuentas del lado de la demanda –de abajo hacia arriba–, pero sobre todo, debe propender por la *accountability* diagonal en la que la petición de cuentas disponga del poder de los mecanismos horizontales, con el fin de garantizar la incidencia permanente de la sociedad civil en la agenda pública (cfr. Ackerman, 2004).

La clasificación sugerida de *accountability* ayuda a resolver el problema semántico ya que hace visible la otra cara del término: control social.

Es claro que el concepto rendición de cuentas deja de lado su contraparte: la exigencia de cuentas, razón por la cual, se incurre en lo que G. Arboleda identifica como una práctica en la que los gobernantes rinden cuentas “[...] a su manera y preparan un informe bajo sus propios criterios y parámetros [...] donde el funcionario simplemente informa e intenta justificar sus decisiones” (2008: 252). En contraposición a ello, el concepto de control social le da mayor importancia a la participación de la sociedad civil como el principal protagonista de la acción pública.

7.2 Auge del control social

Con base en Cunill (2007) se puede afirmar que el auge del control social guarda estrecha relación con la discusión acerca de las dinámicas de la democracia y el mercado, como mediadores de la conversación entre Estado y sociedad ante la inoperancia del primero para dar respuesta a las preguntas formuladas por su interlocutora (ver esquema 7.2). La consecuente crisis del Estado puede interpretarse como asunto fiscal en donde el mercado puede suplantar la gestión pública en la provisión de servicios sociales, o bien la interpretación puede estar enfocada en los resultados de la gestión pública, escenario ante el cual la salida a la crisis pasa por una democracia encaminada a la construcción de ciudadanía.

Esquema 7.2 Lógica mercado-céntrica y enfoque democrático



Fuente: elaboración propia basada en Cunill (2007).

La lógica mercado-céntrica radica en la confianza en su eficiencia, de tal manera que la creación de opciones alternativas ofrezca respuesta

a las preferencias ciudadanas. Los supuestos subyacentes a la elección como mecanismo de influencia ciudadana, están basados en la capacidad de elegir o no elegir entre las diferentes posibilidades que brinda el mercado, en el marco de un ejercicio que cuente con una base amplia de información.

Aunque los supuestos son fuertes, este enfoque de elección eficiente puede influir en decisiones de la gestión pública, en donde el mercado constituya un mecanismo válido para responder a las demandas sociales. Sin embargo, trae consigo problemas asociados al individualismo y la desigualdad, dado que la elección responde a preferencias individuales y está condicionada por la capacidad de pago del elector. En consecuencia, debido a la exclusión de la opinión ciudadana de un conjunto considerable de población, se corre el riesgo de darle carácter público a problemas de índole privada.

El enfoque democrático se erige sobre la participación ciudadana, entendida como la intervención directa de los sujetos sociales en asuntos públicos, y son tres sus postulados básicos: la elección es parte de un conjunto de mecanismos para influir en la gestión pública, la ciudadanía ejerce presión por la realización y ampliación de sus derechos, el Estado es protagonista en la construcción de ciudadanía (*cf.* Cunill, 2007).

El control social fundado en la participación implica la demanda de cuentas por parte de los ciudadanos y complementa el ejercicio de la oferta de cuentas por parte de los tomadores de decisiones; se conjuga por tanto la rendición y la exigencia con el fin de asegurar la legitimidad y credibilidad de la discrecionalidad del poder.

De esta forma, siempre que se haga uso de la capacidad de incidencia proveniente de los poderes, descritos en la tabla 7.4, el control social, en tanto que escenario de mediación entre exigencia y rendición de cuentas, se convierte en instrumento indispensable en la consecución de objetivos políticos relacionados con la efectividad de las políticas públicas, ya que mejora la calidad de las decisiones, contribuye a la gobernabilidad y empodera a los ciudadanos, todo lo cual, amplía la democracia y construye ciudadanía (Cunill, 2007).

Tabla 7.4 Capacidad de incidencia del control social

Poderes tradicionales		
Poder de número	Movilizaciones y protestas	Sanciones simbólicas
Poder comunicativo	Opinión pública	Sin carácter mandatario
Poderes indirectos	Institucionalidad	Dependencia
Nuevos poderes directos		
Poder de la deliberación	Ex-ante	Argumentación
Poder de veto	Ex-post	Revocatoria
Poder asignativo		Asignación de recursos
Poder de certificación		Buena pro ²
Poder de la transparencia	Transversal	Condición

Fuente: elaboración propia basada en Cunill (2007; 2009).

Como ya se ha resaltado en otros apartados, las instituciones, siguiendo a D. C. North (1993), son las reglas de juego en una sociedad y dan forma a la interacción humana. En este sentido la institucionalidad comprende el conjunto de restricciones de la interdependencia entre los actores, al tiempo que facilita su interacción. El entorno institucional habilitante mencionado arriba, se puede entender como el marco institucional o conjunto de reglas, restricciones informales y sus características en términos de *enforcement* –costos necesarios para cumplir los términos de intercambio–, que determinan la interacción humana (North, 1998).

² Adjudicar la propuesta que ha obtenido el mayor puntaje dentro de un proceso de selección y que resulta ganadora según los criterios de evaluación.

En materia de control social, con base en E. Ostrom (2005), las limitaciones o facilidades vienen dadas por las condiciones de contexto, atributos de comunidad y arenas de acción, que se construyen como fruto del entorno sociopolítico en general y del proyecto político del Gobierno en particular, así como por el capital social y la autonomía de la asociatividad de las organizaciones sociales. Cunill (2007) destaca tres factores particulares de la institucionalidad para el control social: práctica de uso que depende de la confianza en las instituciones sociales, infraestructura relacionada con disponibilidad de los poderes garantes de efectividad de las iniciativas contraloras, y sustentabilidad basada en un equilibrio entre autonomía social y marco legal para su promoción.

En cuanto a la especificidad del control social, es preciso señalar que el enfoque democrático es más promisorio que la apuesta por el mercado, siempre que el papel del Estado no consista en simular, capturar o manipular la participación. En ese sentido, es importante llamar la atención sobre el control social, no solo como una forma de participación basada en la corresponsabilidad o el poder compartido, sino también como una relación de exterioridad con el Estado.

En esta dirección, Cunill (2007) define el control social como una forma de participación ciudadana expresada como crítica y vigilancia sobre lo público, con dos atributos esenciales: autenticidad (autonomía social expresada en una relación regulativa) y eficacia (poderes sociales traducidos en consecuencias sobre los actores públicos). La misma autora chilena sintetiza lo expuesto cuando señala que “[...] la noción de contraloría (o auditoría o control) social remite al conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía” (Cunill, 2009: 5).

Tabla 7.5 Control social en el proceso de las políticas

Etapa	Escenario participativo	Instrumentos
Previa	Actividades predecisionales como la formulación y análisis de decisiones y presupuestos	Deliberación electoral Consejo de Planeación Presupuesto participativo Derecho de petición
Concomitante	Seguimiento al manejo fiscal del territorio Supervisión del desempeño	Veeduría ciudadana Rendición pública de cuentas Información en línea
Posterior	Evaluación de impacto	Observatorio de políticas

Anteriormente se señaló que la *accountability* comprende deliberación, decisiones, acciones, estrategias y resultados alrededor del proceso de las políticas públicas; de esta forma, el control social, en su sentido más amplio de interdependencia entre ciudadanos y gobernantes, que incorpora tanto la rendición como la petición de cuentas, guarda relación estrecha con la totalidad del proceso. La tabla 7.5 describe los principales escenarios de participación que exige el control social, durante cada una de las tres grandes etapas de una política pública; también se presentan instrumentos de institucionalidad política, que permiten ilustrar las posibilidades de participación concreta para contribuir al éxito de las iniciativas ciudadanas de control social.

Asimismo, es importante establecer la relación entre control social y el proceso de las políticas públicas, con el fin de encontrar momentos oportunos de intervención ciudadana antes, durante y después de las decisiones colectivas; al respecto Cunill sugiere que “[...] no basta con monitorear y reaccionar sobre los resultados de la acción pública, sino que es preciso incidir también en las decisiones y políticas a fin de que desde el inicio del ciclo de políticas se tengan en cuenta las consecuencias para la sociedad” (2007: 7).

En este sentido, de acuerdo con la nota conceptual del Banco Mundial (2003) acerca de la rendición de cuentas a la sociedad con base

en prácticas emergentes, es posible definir seis etapas del proceso para ejercer un control social de calidad. La tabla 7.6 describe cada una de las etapas. Es importante resaltar que el proceso así descrito no puede desconocer las características señaladas, concernientes a la contestabilidad, obligatoriedad y receptividad.

Tabla 7.6 Proceso de control social

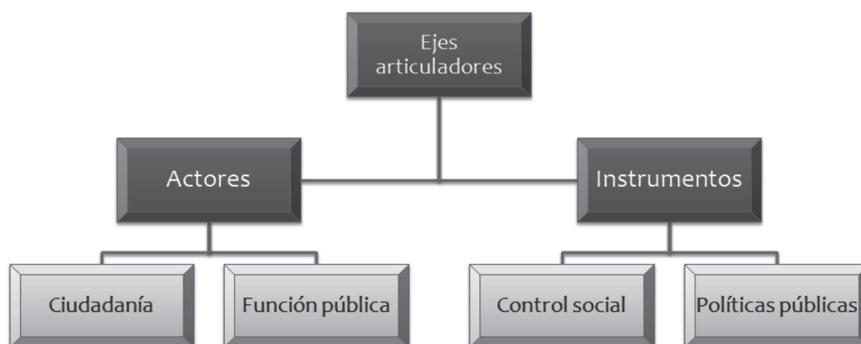
Punto de entrada	Es necesario identificar objetivos prioritarios del control, así como los puntos débiles que pueden obstaculizar el normal desarrollo del proceso de las políticas públicas e impedir el logro de los resultados previstos
Obtener información	Acceso a información confiable, oportuna y de calidad que tenga en cuenta el lado de la oferta –fuentes oficiales– y el lado de la demanda –fuentes ciudadanas–
Analizar la información	Puede incorporar análisis de expertos así como ejercicios participativos que permitan tener mayor comprensión de los temas objeto de control social con el fin de “[...] pasar de la simple protesta a un diálogo con base en hechos reales” (Banco Mundial, 2003: 5)
Divulgar la información	De nada sirve realizar un ejercicio de control social que no trascienda el espacio de discusión de la iniciativa específica. Se requiere comunicar los hallazgos a la opinión pública en general y a los funcionarios en particular
Motivar: apoyo a rendición de cuentas	Se debe promover la organización de la acción colectiva sobre la base de ciudadanos que dispongan de condiciones suficientes en materia de calidad de información, deliberación y compromiso
Negociar el cambio	Obtener la reacción oficial con el fin de promover o presionar el redireccionamiento de decisiones y recursos. Al respecto, el Banco Mundial asegura que el reto “[...] crucial de una estrategia de rendición de cuentas a la sociedad lo constituye la capacidad de obtener la reacción de los funcionarios públicos y de implantar un cambio real” (2003: 6)

Fuente: elaboración propia basada en el Banco Mundial (2003).

7.3 Un sistema de control social

El control social se debe fortalecer con el fin de facilitar el seguimiento a la gestión, garantizar la interacción con los gobernantes e incentivar la participación ciudadana organizada. D. Arisi y S. González (2007) proponen cuatro componentes para un sistema nacional: institucional, que hace alusión al desarrollo de estructuras, herramientas y capacidades institucionales; horizontal, para fortalecer la generación de información al servicio del principal, así como mayor coordinación entre los agentes; vertical, orientado a la diferenciación, estandarización, promoción y difusión de mecanismos verticales, y por último un elemento de control diagonal, para promover la articulación entre actores de la sociedad civil y el Estado. Con base en ello, a continuación se propone un sistema de control social.

Esquema 7.3 Actores e instrumento



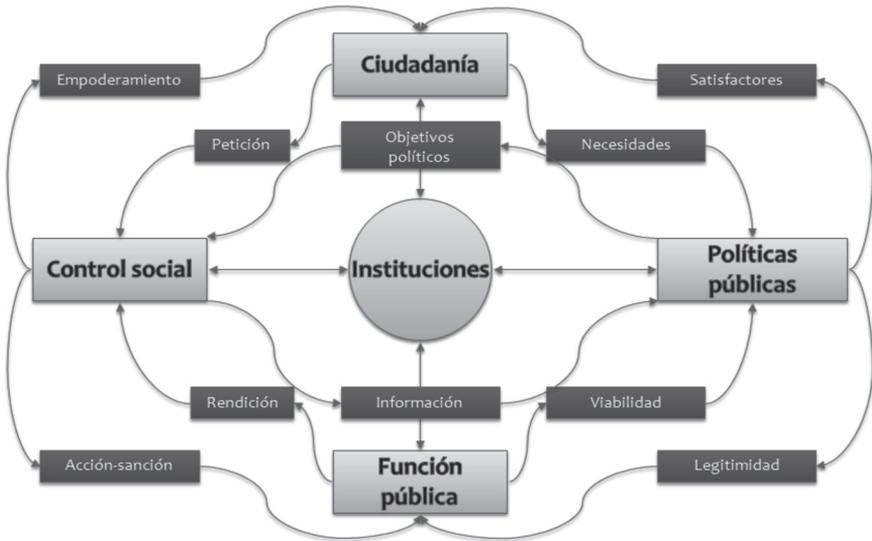
Los ejes articuladores del sistema, descritos en el esquema 7.3, están relacionados con los actores que inciden en la decisión pública y con los instrumentos con los que cuentan para hacerlo. Los actores se inscriben en la lógica agente principal descrita en el primer apartado, lugar en el cual, con el ánimo de simplificar, se asocia el principal con el concepto amplio de ciudadanía en donde convergen todas las expresiones de la sociedad civil; por otro lado, el agente corresponde a la función pública, entendida como los gobernantes y funcionarios que tienen a cargo la implementación de las directrices impartidas por el principal. Los ins-

trumentos, por su parte, aluden a dos herramientas determinantes para la interrelación fluida entre agente y principal: las políticas públicas y el control social, ambas discutidas en secciones anteriores.

La mirada neoinstitucional del sistema de políticas públicas propuesto se sustenta sobre los siguientes postulados, respecto a la interacción entre categorías de los ejes articuladores:

- La rendición de cuentas precisa de mecanismos de acción - sanción.
- La petición de cuentas complementa el control social y constituye fuente de empoderamiento para los ciudadanos.
- La ciudadanía expresa sus necesidades para que sean satisfechas por medio de políticas públicas.
- La función pública legítima actúa en consecuencia con la política pública, sujeta a restricciones normativas y presupuestales.

Esquema 7.4 Análisis sistémico de políticas públicas



Fuente: elaboración propia basada en Arisi y González (2007).

El objetivo político y la información son las categorías de análisis que merecen atención especial ya que su desempeño da cuenta de las interrelaciones del sistema expuesto. Son categorías influyentes pues-

to que allí confluyen los ejes articuladores, tanto en el nivel de actores como en el de instrumentos; por tanto, pueden hacer las veces de rupturas o conexiones del funcionamiento normal del sistema en su conjunto.

- Información. Es preciso avanzar desde la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento. Tener acceso a la información, es apenas el primer paso para tener conocimiento de la realidad social.
- Objetivo político. La definición de auténticos problemas públicos debe ser el resultado de la adecuada comunicación entre ciudadanía y gobernantes.

Ejes articuladores, postulados y categorías influyentes se unen para dar forma al sistema representado en el esquema 7.4 que, no obstante su carácter abstracto y simple, permite identificar respuestas preliminares al interrogante que conecta la aproximación neoinstitucional y las políticas públicas en su dimensión práctica: ¿qué papel juegan las instituciones en la calidad de las políticas públicas?

Este sistema para abordar el control social de las políticas públicas, sumado a la profundización con base en herramientas del análisis y práctica de las políticas, ofrece un potencial para contribuir a la comprensión de los procesos complejos de toma de decisiones. En el recuadro 7.2, se describen generalidades de una iniciativa de control social diagonal, que constituye la puesta en práctica del sistema propuesto.

Recuadro 7.2 Un caso de control social

El proyecto “Medellín cómo vamos” (MCV) es una iniciativa interinstitucional encaminada a evaluar los cambios en la calidad de vida de los ciudadanos, que constituye un ejemplo de control social para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas existentes, desde la exigencia de cuentas por parte de sectores de la sociedad con posibilidad de influencia en las decisiones de la gestión pública local.

En medio de un ambiente político favorable, en el sentido de contar con disposición de la administración municipal para someter su gestión al control social ex-

terno, la idea comienza a concretarse en 2005 como réplica de “Bogotá cómo vamos” y logra sumar fuerzas provenientes de la academia, el sector social, el sector privado y los medios de comunicación.

El principio de la transparencia en la gestión pública es fundamental para garantizar la efectividad de las políticas públicas, pero no es suficiente consignarlo y pregonarlo en el derrotero del desarrollo local. Este principio precisa ser acompañado por los mecanismos de validación desde fuera, que contribuyan a cumplir el objetivo del control social asociado con asegurar la legitimidad de la discrecionalidad del poder (Cunill, 2007).

En 2006 la iniciativa comienza en firme y, con base en un compromiso irrestricto por parte de los socios locales, los espacios de discusión tienen buena acogida por parte de otros actores fundamentales como académicos, organizaciones sociales y administración local, al tiempo que la primera encuesta de percepción ciudadana se aplica con gran éxito en toda la zona urbana de la ciudad.

Desde el comienzo se ha tenido claridad en el objetivo de construir confianza en la información publicada, razón por la cual, todos los análisis de MCV se soportan en una base de información amplia, que tiene como punto de partida los indicadores suministrados por la administración municipal, pero que luego son sometidos a consideración de los expertos por medios de espacios de deliberación; asimismo, se validan con la opinión ciudadana por medio de eventos de divulgación y con la encuesta de percepción.

De este modo, el componente de participación ciudadana hace parte de un proceso en construcción que

descansa sobre una apuesta inicial por la representación de intereses colectivos, reflejados por los pronunciamientos públicos del proyecto MCV. En algunos casos, los retos sociales que sugiere la encuesta de percepción toman distancia de las prioridades del desarrollo local, generándose así una demanda social a la que la iniciativa de control en mención pretende hacerle eco.

El componente participativo también está en construcción debido a la apatía predominante en la ciudad (de acuerdo con la encuesta de percepción ciudadana MCV de 2010, el nivel de participación apenas alcanza un 3%); hecho ante el cual, el mismo proyecto está llamado a jugar un papel más importante en el sentido de brindar información divulgativa y motivar el interés por las políticas públicas locales.

La experiencia de los primeros años de “Medellín cómo vamos” demuestra la necesidad de ejercer un control social desde la exigencia de cuentas con capacidad de generar consecuencias en la función pública. Para ello, es imperativo hacer del ejercicio de control un contrapeso en el uso del poder que sea percibido como interlocutor válido por parte de quienes, en última instancia, deciden e implementan las políticas.

A riesgo de ser calificados de elitistas, nuestros procesos de control social deben tener un punto de partida ubicado en la capacidad real de persuasión –argumentativa o fáctica– que poseen algunos sectores de la sociedad aglomerados alrededor de intereses particulares. Con el fin de evitar hacer pasar problemas privados como públicos, de manera paralela, es preciso avanzar en la construcción de ciudadanía con capacidad de actuar y provocar cambios, por medio de la creación de incentivos, promoción de espacios de deliberación ciudadana y aplicación de sanciones que superen lo simbólico.

7.4 *Think Tanks*

La puesta en común de las categorías que se han enunciado en este texto, como parte constitutiva del análisis neoinstitucional del proceso de las políticas públicas, remite a la pregunta ineludible respecto a los actores responsables y las condiciones de tal labor. Esto es, se requiere prestar atención especial a los analistas y a sus características relacionadas con origen, recursos, ideologías, productos, divulgación e interlocución; se trata de indagar por la idoneidad y capacidad de incidencia del análisis de políticas.

La vivencia de las políticas proveniente del ejercicio desde y fuera del Gobierno, la asesoría y la consultoría o la investigación y la enseñanza, son condiciones necesarias pero no suficientes para llevar a cabo un análisis de calidad. Desde esas experiencias, existe un conjunto amplio de analistas compuesto por funcionarios con responsabilidades técnicas, activistas de política social, expertos y universitarios, que, a título individual o colectivo, prestan servicios de generación y divulgación de ideas en torno a las decisiones previas, concomitantes y posteriores, propias del proceso de las políticas. Sin embargo, un análisis idóneo e influyente precisa la vivencia que, además de coyunturas, permita abordar los debates públicos desde la integralidad, la continuidad y el protagonismo.

En esta tarea, nada fácil, los tanques de pensamiento son los llamados a jugar un papel destacado en el juego de las políticas públicas, por ejemplo, a manera de árbitros que garanticen la observancia de las reglas por parte de todos los jugadores, mediante imposición de sanciones para aquellos que actúen por fuera del marco institucional acordado; asimismo, los tanques de pensamiento también se pueden identificar como los intermediarios del mercado de las ideas, quienes cumplen la función de velar por la calidad del intercambio. Juego o mercado, el escenario de decisión social recibe el beneficio de este subconjunto de actores que promueven la claridad y estabilidad en el proceso de las políticas, por medio de los ajustes identificados desde el aprendizaje social.

En este sentido, el análisis de los tanques de pensamiento o institutos de políticas, en términos de incidencia en el proceso de las políticas, debe tener en cuenta los actores involucrados en las decisiones, las instituciones que dan forma a la interacción entre ellos y la caracterización

de los grupos de beneficiarios de la política específica, en materia de capacidad de movilización de recursos para visibilizar su interés en la agenda pública. Además, es preciso reconocer la complejidad de la interacción entre actores e instituciones ya que “[...] Una misma estructura institucional puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos (instituciones o juegos) en los que el actor puede estar simultáneamente envuelto con sus intereses, capacidad e ideología” (Acuña, 2009a: 26).

Recuadro 7.3 Focos temáticos para el análisis de TT

Los orígenes de las experiencias (por ejemplo, si se gestó a través de acuerdos formales o informales).
La/s etapa/s de los procesos de políticas públicas en la que se incidió.
Las características organizacionales de los actores comprometidos en la experiencia.
Las características de la evidencia o investigación usada (si surgieron a partir de la demanda del Estado o de la oferta de las instituciones de investigación).
El objetivo y las metas del trabajo en conjunto.
Los resultados de la interacción.

Fuente: elaboración propia basada en Weyrauch (2009).

En la dirección metodológica señalada, se propone llamar la atención sobre focos temáticos como los consignados en el recuadro 7.3. También se debe indagar por la generación de la capacidad para incorporar investigación desde la sociedad civil en las políticas públicas y sus causas, y por el papel de los factores endógenos y exógenos al facilitar o dificultar el impacto de la investigación social en las políticas públicas.

Con base en J. G. McGann (2007), es posible definir los *Think Tanks* como organizaciones dedicadas a la investigación y al análisis de políticas, que permiten tomar decisiones informadas sobre asuntos públicos. A menudo actúan como puente entre la comunidad académica y los tomadores de decisiones, y sirven al interés público como una voz independiente que traduce la investigación pura y aplicada a un lenguaje comprensible, confiable y accesible tanto para los responsables de formular la política como para el público en general.

Por otra parte, C. Acuña propone considerar los *Think Tanks* o institutos de investigación de políticas como “[...] aquellos actores de la sociedad civil que inciden en las políticas públicas mediante la producción y transferencia de conocimiento” (2009b: 1). En particular, el politólogo argentino enumera seis condiciones funcionales para una definición que permita comprender acciones, características e impacto de estos actores políticos, a saber:

1. Actores colectivos con autonomía estratégica, no recursos de un tercero.
2. La acción se enmarca en instituciones formales con reglas escritas y claras.
3. No tiene fines de lucro ni en su origen ni en su evolución.
4. La función organizacional dominante, formalizada o de hecho, es la influencia en la configuración y contenido de las políticas públicas.
5. La influencia es ejercida a través de la producción y transmisión de conocimiento.
6. El conocimiento se transmite hacia diversos actores que puedan pesar directa o indirectamente sobre la forja e implementación de políticas.

Varios conceptos fundamentales del juego de las políticas se destacan en estas definiciones: actores (intelectuales y expertos), cambio institucional, acción política e ideas para la incidencia en las decisiones. Todo ello encierra la orientación de los tanques de pensamiento hacia la consolidación de laboratorios o modelos, para la democracia deliberativa en el sentido de permitir una participación ciudadana influyente que posibilite conectar los ámbitos del pensamiento social y el poder político.

Un siglo de historia (Rusell Sage Foundation data de 1907, Brookings Institution de 1916 y National Bureau of Economic Research –NBER– de 1920) ha generado múltiples expresiones teóricas y prácticas. La ausencia de consenso en la definición se ve reflejada en la contabilidad mundial de tanques de pensamiento: mientras Foreign Policy Research Institute –FPRI– (2007) asegura que existen cerca de dos mil centros de esta naturaleza en Estados Unidos y otros tres mil alrededor del mundo, National Institute for Research Advancement –NIR– identifica poco más de trescientos institutos de políticas con presencia sólo en ochenta y nueve países.

A pesar del desacuerdo en definición y cifras, la evolución tendencial permite identificar tres vertientes explicativas del origen y funcionamiento de los *Think Tanks*: academia, Gobierno e ideología. Con base en R. Weaver (1989) se puede establecer la siguiente clasificación: académica –*University Without Students*–, contractual o militante –*Contract Research Organization*– y organizaciones de promoción de ideas –*Advocacy Tanks*–. La primera vertiente hace alusión al diálogo permanente entre el debate teórico y el debate político, la segunda atiende las necesidades del demandante y la tercera se distingue de las anteriores por su marcada apuesta para determinar la agenda pública.

Tabla 7.7 Clasificación de *Think Tanks*

Categoría	Función	Casos (mundial y local)	
Academia	Formar élite de opinión	Brookings	Fedesarrollo
Gobierno	Informes por demanda oficial	RAND	DNP
Ideología	Influir en debates políticos	Heritage	Pensamiento siglo XXI

Fuente: elaboración propia basada en Salazar (2008).

En el contexto latinoamericano, en particular desde el caso argentino, A. Thompson (1994) sugiere una clasificación compuesta por cuatro categorías:

1. Los centros académicos privados: instituciones de estudios académicos y centros de investigación orientados a la producción de conocimiento específico, con cierto predominio del campo económico.
2. Las fundaciones políticas: instituciones que responden a un líder o a una corriente de algún partido político en particular.
3. Las universidades privadas: instituciones que sirven de espacio para el debate de ideas y la formación de la dirigencia para el ámbito político y económico. Pueden ser de carácter laico o confesional.
4. Organizaciones no-gubernamentales de *advocacy*: centran sus actividades en la promoción de derechos específicos, el control de las acciones gubernamentales y en la canalización de la demanda ciudadana.

Con base en la experiencia norteamericana, es posible afirmar que existen algunos criterios que pueden orientar su funcionamiento –con los debidos ajustes y adaptaciones según contexto local–; entre ellos se destacan la identificación de ideas centrales, el encadenamiento de objetivos, la coherencia ideológica, la coordinación institucional, el financiamiento proveniente de fuentes comunes, el uso efectivo de los medios de comunicación y la selección de integrantes idóneos.

De acuerdo con Salazar (2008), entre las principales características de los *Think Tanks* se pueden destacar las siguientes: investigación para promover la eficacia de los asuntos públicos, independencia, al servicio del interés general, conexión entre academia y Gobierno, mediación del mercado de las ideas políticas, generación de ideas e interés en comunicar sus resultados.

También es importante anotar que las fronteras de los tanques de pensamiento frente a ONG, entidades dedicadas a la consultoría y universidades, suelen ser tenues y en no pocos casos predomina la confusión para distinguir unos de otros. Respecto a una ONG, la diferencia radica en la apuesta de los *Think Tanks* por la creación de políticas públicas, antes que por su ejecución en el terreno; en cuanto a las firmas consultoras, la distinción tiene que ver con el propósito de alcanzar el bien común por parte de los TT antes que acatar fines de orden crematístico. Por último, a pesar de compartir su vocación por incidir en el proceso y en el contenido de las políticas públicas, la distinción se halla en la separación clásica de H. Lasswell acerca del *in* y el *off* de las políticas que permite

ubicar a los TT “dentro de” las políticas, y a la academia como estudiosa “de” las decisiones.

Con base en Salazar (2008) es importante resaltar que en el contexto de mercado de las ideas, los tanques de pensamiento se inscriben como competidores que ofrecen un producto respaldado en insumos de la mayor calidad relacionados con: imagen que brinda confianza al consumidor, diversificación de productos orientados a la difusión amplia, *staff* de investigadores y comunicadores, fuentes sostenibles de financiación y agenda interna para influencia pública.

Por otra parte, desde una perspectiva amplia, basada en la evidencia empírica, la literatura señala que las funciones principales de los *Think Tanks* pueden ser fuente de ideas sobre políticas públicas, fuente de evaluación de propuestas de política pública, evaluación de programas gubernamentales, formación de expertos y fuente de autoridad técnica. Sin embargo, desde una visión neoinstitucional es posible afirmar que los tanques de pensamiento deben ser organizaciones fuertes al servicio de la deliberación ciudadana, de las políticas públicas, de las estrategias de desarrollo y del proyecto político común. Esta fortaleza radica en la posibilidad de cumplir con la función de las instituciones en el sentido de North (1993), esto es, reducir la incertidumbre.

Por último, cabe resaltar que una vez revisados los conceptos que este texto propone para comprender la teoría y práctica del juego de las políticas públicas, es necesario invitar a la reflexión que permita su aplicación al estudio y al proceso de toma de decisiones de los asuntos públicos en los territorios que habitamos. En particular, se trata de avanzar desde la responsabilidad que nuestra condición de ciudadanos le imprime a la comprensión de las realidades locales, hacia la implementación de procesos de transformación de las dinámicas adversas en logros de desarrollo humano integral.

En este punto, como ya se ha dicho, juega un papel fundamental la dimensión política soportada en el protagonismo de los actores para sentar bases sólidas en la construcción social de instituciones orientadas a garantizar la presencia ciudadana en la totalidad del proceso de las políticas; en este sentido, las ideas expresadas en la deliberación de las actividades predecisionales, la acción coordinada por la coherencia de un proyecto político común y la incidencia del control social, son aspectos determinantes

para la obtención de resultados socialmente deseables en el juego de las políticas públicas.

La deliberación tiene sentido en la medida que otorgue voz a todos los sectores involucrados en el ámbito público, que la implementación de las decisiones encuentre un factor multiplicador de su efecto en la corresponsabilidad ciudadana, y que la evaluación concilie el conocimiento técnico con la opinión proveniente de la vivencia de los impactos de la intervención. Bajo esas condiciones, es indudable el potencial que la participación ciudadana puede tener en las decisiones públicas. Sin embargo, aunque el potencial participativo es un camino cuesta arriba que apenas comienza a transitarse (razón por la cual y sin perder de vista el referente normativo), es preciso dedicar esfuerzos a fortalecer y replicar las realidades de iniciativas participativas de diversa índole que constituyen pasos en la dirección correcta, como dan cuenta de ello expertos internacionales (Fung y Wright, 2003; Evans, 2007) y nacionales (Hernández, 2008; Mockus, 2009).³

Uno de los factores explicativos de la efectividad de los ejercicios participativos es la capacidad real de incidencia en el proceso de las políticas; esto es, la posibilidad de incluir temas de discusión en la agenda pública, la capacidad de influir en las decisiones, la oportunidad de intervenir en la ejecución, y la facultad de sancionar con base en la evaluación del impacto de las intervenciones. Basta un poco de sensatez para reconocer que la efectividad de la participación ciudadana, en el sentido señalado de incidencia en las políticas públicas, se reduce a promesas del populismo propio de nuestra realidad política cuyos espacios participativos, a menudo, obedecen a criterios de impacto mediático, antes que a criterios de impacto social.

En contraposición al predominio de *telegobiernos*,⁴ el proceso de políticas públicas precisa referentes de discusión que orienten el debate público hacia las necesidades sentidas de la población. No se trata de una

³ Los trabajos mencionados muestran avances en participación en latitudes diversas como India, Canadá, Estados Unidos, Brasil y Colombia.

⁴ Concepto que retoma en un sentido más amplio la noción *telegobiernos* propuesta por Rincón (2008); hace alusión al ejercicio del gobierno fundado en la telegenia de los líderes y en la demoscopia de los debates.

oposición *per se* al Gobierno de turno, se trata más bien de una oposición a la forma de gobernar que permite priorizar fenómenos que no revisten importancia, y cuyo propósito consiste en garantizar la atención permanente sobre los desafíos sociales fundamentales, para construir las estrategias de desarrollo consecuentes con un proyecto político común. En este sentido, es conveniente promover la institucionalización del análisis de políticas públicas en donde, en lugar de investigaciones al servicio de intereses económicos o ideológicos, prevalezca el trabajo intelectual que permita mejorar la calidad del debate de los asuntos públicos, bajo un conjunto claro y estable de incentivos y limitaciones. La labor de las organizaciones de análisis de políticas públicas se debe caracterizar por una orientación hacia la persuasión con base en la argumentación proveniente de estudios con rigor académico, pertinencia política y a través de la difusión que ofrece el poder mediático.

La creación y fortalecimiento de tanques de pensamiento o institutos de investigación de políticas es el ingrediente que necesita la participación ciudadana para incidir en las decisiones públicas sobre una base amplia de información y conocimiento. Por tanto, se trata de promover la competencia en el mercado de las ideas, en menoscabo del oligopolio de las opiniones que predomina en la deliberación de nuestros asuntos públicos.

Algunos autores referenciados

- A. O. Hirschman. Economista alemán (1915). Su obra comprende contribuciones en diversos tópicos como economía política, crecimiento y desarrollo económico, ideología y organizaciones. Estuvo radicado en Colombia entre los años 1952 y 1956, tiempo en el cual fue miembro del Consejo Nacional de Planeación Nacional y ejerció labores de consultoría.
- A. Sen. (India, 1933). Economista, identificado con la vertiente humanista de la Ciencia Económica. Se formó en la Universidad de Calcuta (1953) y en Cambridge (Ph.D. 1959). Profesor en MIT, Stanford, Berkeley, Harvard, LSE y Cambridge. Ganador del Premio Nobel de Economía, 1998 por sus contribuciones a la economía del bienestar.
- A. Fung. Doctor en Ciencias Políticas del MIT y profesor de políticas públicas en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard.
- G. Peters. Politólogo estadounidense, nació en Hopewell, Virginia en 1944. Se doctoró por la Universidad de Michigan en 1970. Es docente en la Universidad de Pittsburgh, Pennsylvania.
- C. O. Jones. Profesor emérito de Ciencia Política, Universidad de Wisconsin de Madison, y *senior fellow* en el Programa de Estudios Gubernamentales en The Brookings Institution. Ha enseñado en las universidades de Arizona, Pittsburgh, Virginia, Oxford.
- D. Acemoglu. Economista turco (1967). Se doctoró en la London School of Economics en 1992. Fue galardonado con la Medalla John Bates Clark por la Asociación Económica Americana en 2005 y es docente en el MIT.
- D. C. North. Economista e historiador estadounidense, nació en Cambridge, Massachusetts, en 1920. Se doctoró en la Universidad de California, en Berkeley, en 1952. Trabajó en la Oficina Nacional de Investigación Económica y es docente en la Universidad de Washington en San Luis. Obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1993.

- E. Ostrom. Politóloga estadounidense (1933). Se doctoró en la UCLA en 1965. Ha sido presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política y es docente en la Universidad de Indiana en Bloomington. Obtuvo el Premio Nobel de Economía en 2009.
- E. O. Wright. Doctor en Sociología de la Universidad de California y Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Wisconsin.
- E. Lahera. Abogado de la Universidad de Chile; doctor en Asuntos Públicos de la Universidad de Princeton. Profesor de Políticas Públicas en la Universidad de Chile y profesor visitante en la Universidad de Princeton. Fue asesor en Políticas Públicas del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) y asesor regional en Reforma del Estado del secretario ejecutivo de la CEPAL.
- G. Majone. (Italia, 1932). Máster en Economía Política por la Universidad de Padua (1956). Doctor en Estadística por la Universidad de California (1965). Profesor emérito de Análisis de Políticas Públicas en el Instituto Universitario Europeo de Florencia y profesor visitante en la Universidad de Pittsburgh.
- J. Subirats (Barcelona, 1951). Doctor en Ciencias Económicas, catedrático de Ciencia Política y director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido profesor visitante en Georgetown University.
- N. Cunill Grau (Chile). Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas por la Universidad de Chile (1973). Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela (1997). Profesora en la Universidad Central de Venezuela y en la Universidad de Chile y profesora visitante en varias universidades como la Pompeu Fabra, UNAM y Universidad Católica de Chile, entre otras.
- P. B. Evans. Sociólogo estadounidense, doctor en Sociología por la Universidad de Harvard (1971). Profesor de Economía Política en el Departamento de Sociología de la Universidad de California, Berkeley.
- S. Boisier. Ingeniero Comercial (Economista), Universidad de Chile; Master of Arts in Regional Science, Universidad de Pennsylvania, USA. Profesor en varias universidades chilenas. Ex director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) sobre desarrollo regional.

Bibliografía

Acemoglu, D., J. Robinson y S. Johnson (2004), “Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth”, sitio web: *National Bureau of Economic Research Working Paper*, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w10481.pdf>, consulta: 20 de junio de 2011.

_____ (2008), *Introduction to Modern Economic Growth* [manuscrito en versión electrónica facilitado por el editor].

Ackerman, J. (2004), “State-society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank”, sitio web: *World Bank Working Paper*, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN043917.pdf>, consulta: 20 de junio de 2011.

Acuña, C. (2009a), “Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o *Think Tanks*) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay”, en: C. Acuña, coord., *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina. Repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*, Buenos Aires, Global Development Network (GDN) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

_____ (2009b), “Enseñanzas, mitos y realidades de la coordinación entre la sociedad civil y el Estado en América Latina: un análisis comparativo de la incidencia de los *think tanks* y su coordinación con el Estado para mejorar políticas y programas de combate a la pobreza en México, Brasil, Ecuador y Uruguay” [ponencia inédita, XIV Congreso del CLAD, Salvador, Bahía].

Aguilar, L.F. (1996), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa.

_____ (2010), *Política pública* [manuscrito facilitado por el autor].

Alesina, A. y J. Alt (2001), “Economía política: una visión general”, en: *Nuevo Manual de Ciencia Política*, vol. II, Madrid, Istmo.

Alkire, S. y M. E. Santos (2010), “Multidimensional Poverty Index: 2010 Data”, sitio web: *Oxford Poverty and Human Development Initiative*, disponible en: www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/, consulta: 28 de octubre de 2011.

Arboleda, G. (2008), *Evaluación de políticas públicas*, Santiago de Cali, AC Editores.

Ardanaz, M., C. Scartascini y M. Tommasi (2010), “Political Institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America”, sitio web: *IDB Working Paper Series*, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1575310>, consulta: 20 de junio de 2011.

Arisi, D. y S. González (2007), “Fortaleciendo la cohesión social y la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas” [ponencia inédita, II Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL].

Ayala, J. (1999), *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial (2003), “La rendición de cuentas a la sociedad: Nota conceptual basada en prácticas emergentes”, sitio web: *State-society synergy for accountability - World Bank*, disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/34930/WN1016-RendCuentasSociedadConcepto.doc>, consulta: 28 de octubre de 2011.

Bardhan, P. (2002), “Decentralization of Governance and Development”, sitio web: *Journal of Economic Perspectives*, disponible en: <http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/bardhan/papers/BardhanGovt.pdf>, consulta: 20 de junio de 2011.

Bauman, Z. (1999), *La globalización. Consecuencias humanas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Benedicto XVI (2009), “Encíclica social *caritas in veritate*” (CIV), sitio web: *El Vaticano*, disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_sp.html, consulta: 20 de junio de 2011.

Bentham, J. (1836), “Deontología o ciencia de la moral”, sitio web: *Books Google*, disponible en: <http://books.google.com/books?id=r3pjJg7GlkwC&hl=es&pg=PR3#v=onepage&q=&f=false>, consulta: 20 de junio de 2011.

Bradach, J. y R. Eccles (1989), “Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms”, *Annual Review of Sociology*, Boston, vol. 15, agosto.

Boisier, S. (2004), “Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, *EURE*, Santiago de Chile, núm. 90, septiembre.

Boussaguet, L., S. Jacquot y P. Ravinet (2009), *Diccionario de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Bonbright, D. (2007), “El rostro cambiante de la rendición de cuentas de las ONG”, sitio web: *La sociedad civil*, disponible en: http://www.lasociedad-civil.org/docs/ciberteca/seminario_internacional.pdf, consulta: 20 de junio de 2011.

Cambridge Dictionaries, sitio web: *Cambridge Dictionaries* disponible en: <http://dictionary.cambridge.org/>, consulta: junio de 2011.

Chang, H.-J. y P. Evans (2007), “El papel de las instituciones en el cambio económico”, en: *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.

Cobb, R. y C. Elder (1996), “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en: *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

Cuervo, J. I. (2007a), “Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)”, en: Cuervo *et al.*, *Ensayos sobre políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

_____ (2007b), “La definición del problema y la elaboración de la agenda”, en: Cuervo *et al.*, *Ensayos sobre políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Cunill, N. (2003), “Responsabilización por el control social”, *Cuaderno de Ciencias Sociales*, San José, núm. 128, sitio web: *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, disponible en: <http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Cuaderno128.pdf>, consulta: 20 de junio de 2011.

_____ (2007), “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual”, sitio web: *Departamento Nacional de Planeación*, disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/RC_Nuria%20Cunill%20Grau.pdf, consulta: 20 de junio de 2011.

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2006), “Red de protección social contra la extrema pobreza”, sitio web: *Departamento Nacional de Planeación*, disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/102.pdf>, consulta: 20 de junio de 2011.

_____ (2007), “Gestión pública local”, sitio web: *Departamento Nacional de Planeación*, disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/GestioG_Publica_Territorial/CARTILLA%20GESTION.pdf, consulta: 20 de junio de 2011.

Downs, A. (1996), “El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología”, en: L. F. Aguilar, ed., *Problemas públicos y agenda de gobierno*. 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa.

Eslava, A. (2008), “Políticas públicas y control social. Una aproximación neoinstitucional” [ponencia inédita, I Congreso de Ciencia Política de la Asociación Colombiana de Ciencia Política], Bogotá.

_____ (2009), “Coordinación institucional e inserción política de las políticas públicas de lucha contra la pobreza en Medellín” [ponencia inédita, XIV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo], Salvador de Bahía.

Evans, P. (2004), “Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation”, sitio web: *SpringerLink*, disponible en: <http://www.springerlink.com/content/87cejlhyp63m6p18/fulltext.pdf>, consulta: 20 de junio de 2011.

_____ (2007), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.

Fergusson, L. y P. Querubín (2006), “Política, economía, y política económica. Una introducción a la nueva economía política”, sitio web: *Universidad de los Andes*, disponible en: <http://economia.uniandes.edu.co/content/download/32482/252281/file/Book.pdf>, consulta: 20 de junio de 2011.

Foreign Policy Research Institute –FPRI– (2007), “Survey of Think Tanks.

A Summary Report. The Think Tanks and Civil Societies Program”, sitio web: *Organization of American States*, disponible en: <http://www.civil-society.oas.org/pages/Findings%20Global%20Survey%20of%20Think%20Tanks.pdf>, consulta: 20 de junio de 2011.

Fung, A. (2006), “Democratizing the Policy Process”, en: M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin, eds., *The Oxford handbook of public policy*, Oxford, Oxford University Press.

_____ y E. O. Wright (2002), “Experimentos en democracia deliberativa”, en: A. Hernández, comp., *Republicanism contemporáneo*, Bogotá, Siglo del Hombre.

_____ y E. O. Wright (2003), *Democracia en profundidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Garay, L. J. (2000), *Ciudadanía, lo público, democracia*, Bogotá, Litocencia.

_____ (2004), “Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996”, sitio web: *Biblioteca virtual Luis Ángel Arango*, disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/indice.htm>, consulta: 20 de junio de 2011.

Garnier, L. (2000), “Función de coordinación de planes y políticas”, sitio web: *CEPAL*, disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/4452/lcl1329e.pdf>, consulta: 20 de junio de 2011.

Goodin, R. E. (2003), “Las instituciones y su diseño”, en: R. E. Goodin, ed., *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa.

_____ y H.-D. Klingemann (2001), “Ciencia política: la disciplina”, en: R. E. Goodin y H.-D. Klingemann, eds., *Nuevo manual de ciencia política*, vol. 1, Madrid, Istmo.

_____, M. Rein y M. Moran (2006), “The Public and its Policies”, en: M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin, eds., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Hajer, M. y D. Laws (2006), “Ordering Through Discourse”, en: M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin, eds., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Hernández, A. (2008), “Modelos de democracia participativa en Bogotá”, *Revista Controversia*, Bogotá, tercera etapa, núm. 191, diciembre.

Hidalgo, A. (2000), “Teoría, historias y modelos de la idea de desarrollo: una interpretación”, *El Basilisco*, Oviedo, núm. 28, julio-diciembre.

Hirschman, A. O. (1984), *De la economía a la política y más allá*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____, (1994), “The On-and-off Connection Between Political and Economic Progress”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 84, núm. 2, mayo.

Iglesias, E. (2009), “Enfrentando la crisis: políticas económicas y sociales para tiempos turbulentos. Los grandes retos de nuestro tiempo”, sitio web: *Comfama*, disponible en: <http://www.comfama.com/GerenciaSocial/Contenidos/cursos/Complutense/DesDescar/enriqueiglesias.doc>, consulta: 21 de junio de 2011.

Jones, Ch. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.

Jolly, J. F. y C. Salazar (2006), “De una traducción literal a un entendimiento integral”, en: P. Muller, *Las políticas públicas*, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Keynes, J. M. (1994 [1936]), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica.

Klein, R. y T. R. Marmor (2006), “Reflections on Policy Analysis: Putting it Together Again”, en: M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin, ed., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Lahera, E. (2004a), “Economía política de las políticas públicas”, *Economía UNAM*, México, núm 02, mayo.

_____, (2004b), “Política y políticas públicas”, sitio web: *CEPAL*, disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176_p.pdf, consulta: 21 de junio de 2011.

_____, (2008), *Introducción a las políticas públicas*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.

Losada, R. y A. Casas (2008), *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Lowenthal, A. (2008), “Replanteamiento de la política estadounidense hacia Latinoamérica y el Caribe”, núm. 4, febrero, sitio web: *National Defense*

University, núm. 4, febrero, disponible en: <http://www.ndu.edu/chds/docUploaded/ACADEMIC%20NEWSLETTER4Sp.pdf>, consulta: 21 de junio de 2011.

Lozano, J. (1999), “Economía institucional y ciencia económica”, *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, núm. 1, noviembre.

Majone, G.(2001), “Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones”, en: R. E. Goodin y H.-D. Klingemann, eds., *Nuevo Manual de Ciencia Política*, vol.2, Madrid, Istmo.

_____ (2005), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, 2ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (2006), “Agenda Setting”, en: M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin, eds., *Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Marando, V. y P. Florestano (1990), “La administración intergubernamental: el estado de la disciplina”, en: N. Lynn y A. Wildavsky, eds., *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica.

March, J. G. y J. P. Olsen (2006), “Elaborating the ‘New Institutionalism’”, en: R. Rhodes, S. Binder y B. Rockman, eds., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.

Max-Neef, M., A. Elizalde y M. Hopenhayn (1986), “Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro”, sitio web: *Dag Hammarskjöld Foundation*, disponible en: http://www.dhf.uu.se/pdffiler/86_especial.pdf.

McGann, J. G. (2007), *Think Tanks and Policy Advice in the US: Academics, Advisors and Advocates*, Nueva York, Routledge.

Medellín, P. (2004), “La política de las políticas públicas. Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”, sitio web: *CEPAL*, disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/15555/sps93_lcl2170.pdf, consulta: 21 de junio de 2011.

Medellín cómo vamos (2007), “Medellín Región. Reflexión inacabada y evidencia desafiante”, en: *Informe de evaluación 2006. Indicadores de resultado e impacto*, Medellín, abril.

Mény, Y. y J. C. Thöenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

- Millán, H. y A. Natal (2006), “La rendición de cuentas a la luz de la teoría agente principal. Un análisis de la democracia en México”, *Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo de El Colegio Mexiquense*, núm. 10, sitio web: *El Colegio Mexiquense*, disponible en: <http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DN10409.pdf>, consulta: 21 de junio de 2011.
- Mockus, A. (2009), “Diez años de luces para gobernarnos mejor”, en: *Reporte Anual 2008*, Bogotá, Fundación Corona.
- Molina, C. y I. Licha (2005), “Coordinación de la política social: criterios para avanzar” [ponencia inédita, X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo], Santiago de Chile.
- Moran, M., M. Rein y R. E. Goodin, eds. (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Moro, J. (2005), “La dimensión cultural en la gestión social”, en: F. Repetto, F., ed., *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Guatemala, INDES – INAP – NMFA – BID.
- Muller, P. (2006), *Las políticas públicas*, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- North, D. C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1998), “Una teoría política basada en los costos de transacción”, en: S. M. Saiegh y M. Tommasi, comp., *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Obama, B. (2009), *Inaugural address* (discurso de posesión del Presidente de los Estados Unidos de América el 21 de enero de 2009), sitio web: *White House*, disponible en: <http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/>, consulta: 21 de junio de 2011.
- Offe, C. (2001), “Economía política: perspectivas sociológicas”, en: R. E. Goodin y H.-D. Klingenman, eds., *Nuevo Manual de Ciencia Política*, vol. 2, Madrid, Istmo.
- Ostrom, E. (1986), “An Agenda for the Study of Institutions”, *Public Choice*, vol. 48, núm. 1, pp. 3-25.
- _____ (2005), “Doing Institutional Analysis. Digging Deeper Than Markets and Hierarchies”, en: C. Ménard y M. Shirley, eds., *Handbook of New Institutional Economics*, Netherlands, Springer.

Pablo VI (1965), “Constitución Pastoral *Gaudium et spes* (GS)”, sitio web: *El Vaticano*, disponible en: http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html, consulta: 21 de junio de 2011.

_____ (1967), “Carta encíclica *Populorum progressio*”, sitio web: *El Vaticano*, disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum_sp.html, consulta: 21 de junio de 2011.

Parsons, W. (2007[1997]), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Miño y Dávila y FLACSO.

Peters, G. (2001), “Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo”, en: R. E. Goodin y H.-D. Klingenman, eds., *Nuevo Manual de Ciencia Política*, vol. 1, Madrid, Istmo.

_____ (2003), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, Gedisa.

_____ (2005), “The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?”, sitio web: *Freien Universität Berlin*, disponible en: http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf, consulta: 21 de junio de 2011.

_____ (2006), “The meta-governance of policy networks: Steering at a distance, but still steering”, sitio web: *Universidad Autónoma de Madrid*, disponible en: http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CCienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones%20en%20red/working_papape/GuyPeters%20%2078_2007pdf.pdf, consulta: 21 de junio de 2011.

_____ y S. Linder (1993), “Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos”, en: *Gestión y política pública*, vol. II, núm. 1, enero – junio.

Polanyi, K. (1992 [1944]), *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pontificio Consejo Justicia y Paz –PCJP– (2005), “Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia”, Bogotá, Conferencia Episcopal de Colombia y Librería Editrice Vaticana.

Ramírez, J. C. y M. C. Peñaloza (2006), “La coordinación en las políticas públicas: elementos e institucionalidad”, sitio web: *CEPAL*, disponible en:

http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/4/26924/Paper_RamirezyPenalozza.pdf, consulta: 21 de junio de 2011.

Repetto, F. (2005), “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales. Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en: F. Repetto, ed., *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Guatemala, INDES – INAP – NMFA – BID.

Restrepo, D. (2006), “Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia”, en: D. Restrepo, ed., *Historias de descentralización*, Bogotá, CID – Universidad Nacional de Colombia.

Rhodes, R. A. W. (2006), “Policy Networks Analysis”, en: M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin, eds., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Rincón, O., ed. (2008), “Los telepresidentes: cerca del pueblo, lejos de la democracia”, *FES-C3*, documento núm. 7, Bogotá, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.

Red Académica de Políticas Públicas –RAPP– (2011), *La investigación de las políticas públicas: contribuciones desde la academia local*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia.

Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial –RINDE– (2007), “La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia”, en: D. Restrepo, ed., *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Bogotá, RINDE.

Rodrik, D. (2007), *One Economics Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press.

Roth, A. N. (2002), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.

_____ (2009), “Los abordajes teóricos del análisis de políticas públicas: ¿dónde está América Latina?”, en: J. Zornoza, *et al.*, *Políticas públicas y sistemas críticos*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia.

_____ (2010), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Royal Swedish Academy of Sciences, RSAS (2009), “Economic Governance”, sitio web: *Nobel Prize*, disponible en: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/eoadv09.pdf, consulta: 21 de junio de 2011.

Rueschemeyer, D. (2006), “Why and How Ideas Matter”, en: R. Goodin y C. Tilly, eds., *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

Sabatier, P. (2007), *Theories of the Policy Process*, 2ª ed., Boulder, Colorado, Westview Press.

Sala i Martin, X. (2004), “Somos el presente”, sitio web: *Banco de España*, disponible en: <http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/galeria/discursosala.pdf>, consulta: 21 de junio de 2011.

Salazar, C. (2008), *Políticas públicas y Think Tanks*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.

Scartascini, C. y M. Tommasi (2009), “The Making of Policy: Institutionalized or Not?”, sitio web: *Inter-American Development Bank Research Department Working Paper*, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1549003>

Scharpf, F. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview.

Schedler, A. (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de transparencia*, núm. 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Planeta.

_____ (2006), *El valor de la democracia*, España, El viejo topo.

_____ (2007), *Identidad y violencia*, Buenos Aires, Katz.

_____ (2010), *La idea de la justicia*, Madrid, Taurus.

Skidelsky, R. (2009), *El regreso de Keynes*, Barcelona, Crítica.

Smith, A. (1996 [1776]), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Barcelona, Folio.

Stiglitz, J., A. Sen y J-P. Fitoussi (2009), “Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”, sitio web: *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponible en: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf, consulta: 21 de junio de 2011.

Subirats, J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

- Sulbrandt, J., R. Lira y A. Ibarra (2001), “Redes interorganizacionales en la administración pública”, *Revista del CLAD*, Caracas, núm. 21, octubre.
- Thoenig, J. C. (2009), “Política pública”, en: L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet, eds., *Diccionario de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Thompson, A. (1994), “*Think tanks*” en la Argentina. *Conocimiento, instituciones y política*, Buenos Aires, CEDES.
- Vargas, A. (1999), *Notas sobre el estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores.
- Velásquez, F., E. González y C. Rodríguez (2008), “Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. Reflexiones a partir de tres estudios de caso”, *Revista Controversia*, Bogotá, núm. 191, diciembre.
- Weber, M. (1997 [1922]), *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Weaver, R. (1989), “The Changing World of Think Tanks”, *PS: Political Science and Politics*, vol. 22, núm. 3, septiembre.
- Weyrauch, V., comp. (2009), *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina. Repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*, Buenos Aires, Global Development Network (GDN) - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Wiesner, E. (1997), “La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local”, sitio web: *Grupo Achorvi*, disponible en: <http://www.grupochorlavi.org/gobernanzaambiental/Documentos/economianeconomianeoins.pdf>, consulta: 21 de junio de 2011.
- _____ (1998), *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis institucional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores – DNP.
- Williamson, J. (2004), “A Short History of the Washington Consensus”, sitio web: *Peterson Institute for International Economics*, disponible en: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>, consulta: 21 de junio de 2011.



Este libro se terminó de imprimir
en Cargraphics,
para el Fondo Editorial Universidad EAFIT
Medellín, noviembre de 2011
Fuente: Caslon 540 normal, *Caslon 540 italic*

