

ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL

POLÍTICAS PÚBLICAS

FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

regionales, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), la Alianza del Pacífico, etc., en América Latina. Los estados enfrentan problemáticas siempre renovadas en los nuevos contextos internacionales, nacionales, regionales y locales: exigencias para fortalecer la democracia, la participación ciudadana, la autonomía regional y, por ejemplo, reforzar las medidas para la protección del medio ambiente y la seguridad ciudadana<sup>16</sup>.

Esta nueva agenda política, que se suma a los habituales problemas de las políticas sociales y económicas, de inequidad, desigualdad, pobreza, violencia, terrorismo, corrupción e inseguridad influye sobre el funcionamiento del Estado. Por ejemplo, en la década de los noventa, la integración en la agenda pública de las cuestiones ambientales, por naturaleza transversales o intersectoriales, provocó cambios institucionales importantes (Bradford, 1994:18). En la mayoría de los países, si no en todos, la legislación sobre este tema se fortaleció y se crearon nuevas instituciones y políticas. Posteriormente, la mayoría de los países latinoamericanos adoptaron nuevas constituciones bajo la influencia del neoinstitucionalismo o del neoconstitucionalismo. Hoy, un conjunto variado de fenómenos, temas y problemas impone nuevos retos en las agendas públicas: el cambio climático, la revolución en las comunicaciones (internet, redes sociales, etc.), los desarrollos tecnológicos, la protección de la diversidad biológica y cultural, las manipulaciones genéticas, la seguridad pública, los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas y otras minorías sociales. Como se puede ver, la cuestión de *cuánto* y *cómo* interviene el Estado en la sociedad sigue siendo una pregunta vigente.

## 2. LA POLÍTICA PÚBLICA

### 2.1. Los orígenes

El Estado busca, como otros actores sociales, y con los recursos que tiene a su disposición, definir, incidir y, modificar en un cierto sentido la regulación operante en un espacio social particular. En el marco de

<sup>16</sup> Desde el contexto latinoamericano ver el interesante artículo de balance realizado por Cunill Grau (2012).

un Estado de derecho, la adopción de una reglamentación jurídica autoriza y legitima la implementación de su estrategia. La definición de las estrategias estatales es el resultado de la movilización de ciertos actores, públicos y privados, colectivos e individuales, con ideas e intereses contradictorios. Las políticas públicas representan, de manera siempre provisoria, la concreción material y simbólica, la oficialización y legitimación (ver Bourdieu, 2012:78ss.) de estas estrategias.

A partir de Foucault (2006: 355ss.), es posible remontarse a los orígenes de la política pública moderna con el *Traité de Police* de Delamare publicado en Francia en 1705 y, sobretodo, a la *Polizeiwissenschaft* (ciencias de policía), o ciencias camerales prusianas, desarrolladas durante la segunda parte del siglo XVIII. Von Justi fue uno de sus principales representantes. En su obra "*Grundsätze der Policey-Wissenschaft*"<sup>17</sup> (1756), propuso principios de acción para "velar por los individuos que viven en sociedad" y "consolidar la vida cívica" pero con la finalidad de obtener un "reforzamiento del poderío del Estado" (Lascoumes y Le Galès, 2004:17). Estas "ciencias de policía" proyectaban la organización concreta de la sociedad combinando una visión política basada en la filosofía de la *Aufklärung* (Ilustración), con principios racionales de administración de los asuntos de la ciudad. Se trataba de buscar una unidad en el ejercicio del poder, integrando atributos de la soberanía con la administración del día a día, asociando "dimensiones de orden público, de bienestar y de cultura" (2004:17). A partir de allí, el problema del Gobierno, de la práctica gubernamental, ya no era la cuestión fundamental de su legitimidad o ilegitimidad, sino del "cómo no gobernar demasiado" o de la aplicación del "principio del máximo y del mínimo necesario" para alcanzar el deber ser del Estado (Foucault, 2006; 2007:15-41). La pregunta moderna ya no es entonces la de saber si la intervención del Estado es legítima o no, sino la de definir *cuánto* y *cómo se interviene*, teniendo en cuenta la finalidad ya mencionada de "reforzamiento del poderío del Estado" en un contexto particular de competición entre las naciones (el concepto de equilibrio de las naciones). El instrumento general desarrollado para definir y racionalizar las modalidades de esta

17 El término policía (policey) era definido por von Justi como el "conjunto de las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado y se consagran a consolidar y acrecentar su poder y hacer un buen uso de sus fuerzas" (en Foucault, 2006: 359).

intervención fue la economía política, definida en este entonces como "todo método de gobierno en condiciones de asegurar la prosperidad de la nación" (Foucault, 2007:30)<sup>18</sup>. De modo que las ciencias camerales, de policía, asociadas al desarrollo de la economía política, pueden ser consideradas como el "crisol" de las políticas públicas modernas.

## 2.2. Definición del concepto

Es común definir el objeto o el concepto de política pública, a partir de la dificultad semántica que existe en castellano y en general en las lenguas latinas con el término *política*. Es preciso señalar que en lengua española hay por lo menos tres acepciones cobijadas por la misma palabra que el idioma inglés sí distingue. Primero, la *política* es concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, la *política* es la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y, finalmente, la *política* es designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés. Claramente, nuestro propósito tiene que ver principalmente con la última acepción.

La originalidad del concepto de *policy*, que traducimos en español por el de *política pública*, se encuentra, a nuestro juicio, en que permite enlazar bajo un mismo término tanto la producción normativa de las instituciones públicas (planes, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, fallos jurídicos, etc.), como las actividades políticas y administrativas oficiales realizadas por actores políticos, sociales y autoridades públicas (discursos, textos, nombramientos, etc.) para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción (el proceso de la política, o *policy process*), así como sus efectos en la sociedad y en la actividad política misma. Como dice Majone (1997:191), se trata de acoplar ideas y acontecimientos. De modo que el proceso de la política pública es un fenómeno complejo en el cual interactúan, frecuentemente mediante redes estructuradas de agentes, tanto elementos institucionalizados (reglas formales) como ideas, intereses e instituciones políticas (Capano, 2009:18). Así, hay que entender la política pública como un

18 Rousseau, en la *Encyclopédie*, definió la economía política como "una suerte de reflexión general sobre la organización, la distribución y la limitación de los poderes en una sociedad" (en Foucault, 2007: 30).

conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo<sup>19</sup> de alguna institución gubernamental o autoridad pública, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que "las políticas son una creación intelectual, una categoría analítica cuyo contenido debe ser previamente identificado por el analista" (Majone, 1997:192; Heclo, 1972).

En la literatura especializada existe una gran cantidad de definiciones del concepto de *policy* o política pública. El término es derivado del antiguo término *policey* (de raíz idéntica a *polizei* en alemán, *police* en francés e inglés o *policia* en español<sup>20</sup>). Las hay desde las más amplias hasta las más restrictivas. Después de Lasswell (1992), que consideraba la *policy* como las elecciones más importantes de la vida organizada y de la vida privada, otros autores como Heclo y Wildavsky (1974:xv), han propuesto una definición sencilla: "una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma". Los franceses Mény y Thoenig (1986:8) propusieron una definición cercana. Para ellos la política pública es "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad"; luego, según los mismos autores (1986:12), la política pública se transforma en "un programa de acción de una autoridad pública". Para otro autor (Dubnick, 1983:7), la política pública "está constituida por las acciones gubernamentales, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia (*issue*)". Compartimos la opinión de Hogwood (1984:23) sobre la subjetividad inherente a la definición del concepto de política pública. Según él, "para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales". Más recientemente, Muller y Surel (1998:13) consideran que una política pública "designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio,

19. Como se señaló, el *laissez-faire*, el hecho de no actuar, intervenir o regular, es también una elección o una decisión de política pública realizada por las autoridades gubernamentales.

20. En su sentido antiguo (sigo xviii), el término de *policia* se refería tanto a "una forma de comunidad regida por una autoridad pública", como al "conjunto de los actos que van a regir (...) estas comunidades bajo la autoridad pública" (Foucault, 2006: 356). Ver supra.

alrededor de objetivos explícitos". Por su parte, Deborah Stone definió la política pública como "algo que las comunidades tratan de realizar en tanto que comunidades" (2002:18), señalando así que la política pública desborda el ámbito estrictamente gubernamental o estatal y, a su vez, es algo que trasciende lo particular o privado.

Algunos autores colombianos han definido la política pública como "el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un Gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas" (Salazar, 1999a:50) o insatisfactorias, o 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" (Vargas, 1999:57). Otro autor colombiano, desde una perspectiva más centrada en el régimen político, define las políticas públicas como "el dispositivo de gobierno por excelencia, a través del cual se pone en marcha y se imprime una determinada velocidad a la maquinaria gubernativa" (Medellín, 2004:16). Estas definiciones, en particular la primera, nos parecen limitadas porque dejan pensar que las políticas públicas son ante todo respuestas, o sea que dan la impresión de un Estado únicamente *reactivo* a eventos exteriores a él. Desde México, Aguilar definió las políticas públicas como "las acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia" (2011:17).

A partir de estas definiciones, se puede considerar que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del Gobierno o de una autoridad pública; percepción de problemas o expresiones de insatisfacciones; definiciones de objetivos y proceso. Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio. Es de anotar que, en muchas ocasiones, la respuesta a un estado de las cosas considerado problemático por parte del sistema político es consecuencia de otra política o de una política anterior. Es decir, la acción es, además, causa de nuevos problemas (Dubnick, 1983:5). Además, hay que tener en cuenta que la acción gubernamental se desarrolla para y por medio de actores sociales. Son

seres humanos, actuando en nombre de una colectividad, quienes la conciben, la deciden y la implementan. Igualmente, los destinatarios de ella, directa o indirectamente, son personas.

Arriesgando una definición personal, he considerado que una política pública designa la existencia de "un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (Roth, 1999a:14).

Para permitir la operatividad de esta definición es necesario, sin embargo, relacionarla con un campo de aplicación. Es claro que la política pública existe solo en la medida en que señala su campo de acción. No tiene mucho sentido hablar de la política (*policy*) de un Estado como tal. Su objeto debe ser enunciado y concreto. De manera que existe una política (pública) económica, social, exterior, etc. De esta forma, se admite explícitamente una distribución de la realidad en distintos campos, sectores y territorios (política social francesa, china, suiza, colombiana, etc.) idealmente independientes los unos de los otros. Esta distribución revela en sí una concepción del mundo. De esta forma cada política pública tiene su campo de intervención reservado que puede ser objeto de varios subterritorios y subdivisiones para los cuales generalmente se fijan objetivos más específicos (por ejemplo, la política pública educativa se subdivide en política de educación superior, política de educación media, etc.). Por lo general, las instituciones políticas y los organigramas de los ministerios y de las administraciones reflejan la concepción prevaleciente en torno a la división tanto sectorial como espacial de la realidad.

Finalmente, siguiendo a Mullery Surel (1998:14), es preciso insistir en que la política pública no existe "naturalmente" en la realidad, sino que se trata, a la vez, de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación. Eso implica dificultades para la identificación de sus contornos exactos. Una simple observación de las acciones de las autoridades y sus efectos muestra que la delimitación de la pertenencia de éstas a una u otra política pública resulta un ejercicio mucho más complejo de lo que se podría imaginar inicialmente. ¿Dónde

sitar, por ejemplo, la frontera entre la política ambiental y la política agropecuaria? La definición misma de la política constituye ya un tema de controversia, debate y lucha política para los actores políticos y para los mismos analistas de políticas<sup>21</sup>. Es decir, la definición, implícita o explícita, hecha por el analista de una política pública, es una decisión no exenta de arbitrariedad.

### 2.3. ¿Política, programa o proyecto?<sup>22</sup>

La implementación de una política requiere del desarrollo de un proceso que involucra a distintas instituciones y actores. Este desarrollo se hace frecuentemente mediante el establecimiento de programas, planes y proyectos. En la práctica, la diferenciación de estos componentes no es, sin embargo, tan evidente como parecería inicialmente. Así, el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española (22.<sup>a</sup> edición), define la *política* como el "Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado" y como las "Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado". Juntando la definición de política con la de público, la política pública se entendería, según el diccionario, como las orientaciones que rigen la actuación de una "potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo".

Mientras tanto, un *programa* se entiende como un "Proyecto ordenado de actividades" o también como una "Serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto". Si un programa es un proyecto, ¿entonces cómo se define este último? El mismo diccionario considera un *proyecto* como la "Planta y disposición que se forma para la realización de un tratado, o para la ejecución de algo de

21. Es particularmente evidente en los debates alrededor de la distinción entre "política pública de Gobierno" y "política pública de Estado". La política de Estado tiene la pretensión de durar más que el tiempo que dura un Gobierno. Generalmente, todos los gobiernos pretenden hacer políticas que los sobrevivan. Pragmáticamente, se puede considerar que la Constitución Política establece políticas o lineamientos políticos de Estado, mientras que los gobiernos proponen políticas públicas (de Gobierno) que se enmarcan en, o desarrollan las políticas de Estado. Por ejemplo, es política de Estado preservar el ambiente, sin embargo, la manera de hacerlo dependerá del Gobierno de turno que representa el Estado. En otro sentido, se puede considerar como política de Estado una política que obtiene un consenso general (o por lo menos más amplio), es decir que dispone del respaldo no solamente de lo de los partidos que conforman la coalición de Gobierno, sino también de la oposición.

22. Esta sección es una adaptación del texto de Roth (2010b).

importancia" o el "Designio o pensamiento de ejecutar algo". Se nota aquí la relación del proyecto con la ejecución de algo. Finalmente, el *plan* es "El que elaboran los técnicos y las administraciones públicas para ordenar la previsión y ejecución de sus respectivas obras" (o servicios).

De modo que, con estas definiciones se entiende que una *política* consiste en orientaciones rectoras, mientras que el *programa* es un proyecto o una serie ordenada de operaciones o actividades necesarias para llevar a cabo un proyecto, y un *proyecto* es un pensamiento, plan o disposición para ejecutar algo.

A pesar de estas precisiones lexicológicas, constatamos que un programa puede ser definido como un proyecto y que un proyecto es un pensamiento, término que podemos acercar al de orientación, ¡el cual define una política! Sin embargo, mientras *política* se asocia con orientaciones o directrices y *programa* a serie ordenada de operaciones, los términos de *plan* y *proyecto* están más asociados a la ejecución. Pero, las cosas se complican cuando se nota que el diccionario define operación como ejecución o conjunto de reglas. ¿Y que son las reglas? ¡Unos preceptos o principios! Para completar, los preceptos son normas y las normas corresponden a directrices. Conclusión: no hemos avanzado mucho en precisar y diferenciar estos términos.

¿Será que eso se debe a la imprecisión del idioma castellano para traducir una tradición científica y académica que, como se sabe, nos viene de la cultura anglosajona? Veamos: el término *policy* está definido por *Oxford English Dictionary* como "a course or principle of action adopted or proposed by a government, party, business, or individual". *Program* es "a set of related measures, events, or activities with a particular long-term aim", mientras que un *plan* es "a detailed proposal for doing or achieving something". Proyecto *project*, se define como "an individual or collaborative enterprise that is carefully planned and designed to achieve a particular aim".

Así, según el diccionario inglés, una *política* es un curso o principio de acción; el *programa*, una serie de medidas o actividades relacionadas entre sí para alcanzar un objetivo particular de largo plazo; un *plan*, una propuesta detallada para lograr algo, y un *proyecto* es un empresa o una iniciativa cuidadosamente planeada y diseñada para lograr un objetivo particular. El idioma inglés parece así algo más preciso, en particular por el hecho de que existan, como ya se mencionó *supra*, tres términos

para nuestro concepto de política: *policy*, *politics* y *policy*. Esta situación permite eliminar un tanto la polisemia del término castellano *política*, que cubre el sentido de los tres términos usados por el idioma inglés, para referirse más claramente a las decisiones y acciones desarrolladas por una autoridad. Los idiomas de raíz latina expresan así la estrecha relación existente entre los principios orientadores de la acción y su operación, mientras que el inglés diferencia mejor las distintas acciones desarrolladas por la actividad política, considerando la *policy* como acción, sin que se entienda por este término el sentido español de política como orientación. Por eso, los idiomas latinos deben usar el concepto de *política pública* para expresar el equivalente a *policy* o, más precisamente, *public policy*<sup>23</sup>.

Para avanzar en la diferenciación de estos términos, es tal vez mejor referirnos a las definiciones propuestas por los especialistas en políticas públicas. Sin embargo, como lo hemos visto, allí las definiciones son muchas también. Se puede deducir de éstas que una política pública está compuesta por uno o varios programas (de acción, de intervención) que conllevan a decisiones más o menos concretas e individualizadas. Con esto el programa se acerca a lo que se entiende como proyecto. En conclusión, la política se entiende como orientaciones generales y acciones que se desarrollan mediante programas que se concretan en proyectos. Sin embargo, lo que parece claro en teoría se torna problemático cuando se observa la realidad político-administrativa. En efecto, cuando se habla de política pública se hace referencia a un conjunto de elementos (política, programa, proyecto, acción, eje estratégico, lineamiento, plan, medida, etc.) y, a su vez, se refiere a uno de estos elementos en específico: las orientaciones generales. Esta doble connotación es, por lo tanto, fuente de confusión.

¿De dónde proviene esta confusión? La dificultad de definir y diferenciar precisamente todos estos términos se debe también a la concepción y a la evolución misma de la actividad científica, académica, política y administrativa relacionada con la formación, análisis y evaluación de las políticas públicas. Asimismo, hay que insistir en

23 El inglés usa el concepto de *public policy* para referirse específicamente a las decisiones y acciones de las autoridades públicas o gubernamentales, ya que *policy* puede referirse también a las decisiones y acciones de instituciones privadas.

que las políticas (y programas, etc.) son una creación intelectual, no un fenómeno directamente observable: Majone (1997:192) recuerda que no existe "un conjunto *único* de decisiones, actores e instituciones constitutivo de las políticas que puede ser descubierto y descrito". De un lado, la tradición intelectual utilitarista y positivista del análisis de las políticas públicas, en particular el *policy analysis* estadounidense, consiste en una movilización de las ciencias sociales con la finalidad de organizar de forma más racional y eficaz la sociedad (el *Rationality Project*, ver Stone, 2002), en una suerte de ingeniería social al servicio de los gobernantes: lo que suele denominarse como una actividad de tipo *problem solving*. En esta perspectiva, las definiciones parten de las actividades gubernamentales y de sus procesos. Por otro lado, en particular los enfoques europeos, insertan estas actividades gubernamentales en un conjunto cognitivo más amplio (Lascoumes y Le Galès, 2007:11), de modo que la política pública cubre en este caso un espacio conceptual más vasto que las meras decisiones y acciones gubernamentales.

Esta diferencia de abordaje analítico corresponde también a distintas tradiciones culturales y de prácticas políticas. En efecto, en la tradición política latina, y francesa en particular, la elaboración de las políticas públicas y de los planes (de desarrollo) consiste en una especie de rito que cumple funciones *políticas* (en el sentido de *politics*) de integración, de regulación de conflictos y de aprendizaje. Mientras que en la tradición anglosajona, en particular en los Estados Unidos a partir de los años 1960, la política pública (*policy*) se entiende como una declaración oficial que fija unos objetivos a cumplir de manera pragmática mediante una programación (una serie de *programs*) de acciones finalizadas (Monnier, 1992:16).

De modo que la noción de programa adquirió en la práctica anglosajona un carácter más riguroso o, mejor, más limitado, que en la tradición latina. Un *program* corresponde así, en los Estados Unidos, a un instrumento con valor y estatuto jurídicos (*act*) similar a una ley y es sancionado por el Congreso. Un programa, en el sentido anglosajón, es definido a partir de cuatro características fundamentales:

1. Objetivos operacionales definidos y generalmente cuantificados.

2. Duración establecida de las actividades del programa la cual puede ser prorrogada en función de los resultados obtenidos (por ejemplo, el conocido *Plan Colombia*, antinarcóticos y contrainsurgente, es un programa de apoyo aprobado y evaluado por el Congreso de EE.UU.)<sup>24</sup>.
3. Recursos presupuestales y humanos destinados específica y exclusivamente a la gestión y ejecución del programa.
4. En principio, todo programa tiene prevista la evaluación de sus efectos, lo cual permite disponer de los elementos y argumentos para debatir su eventual prórroga (Monnier, 1992:17).

Luego, se denomina como *proyecto* las operaciones locales realizadas en desarrollo de un programa.

En cambio, la práctica política general tanto en Europa continental como en América Latina no conoce este tipo de instrumentos, aunque los programas de apoyo internacional tienden a imponer la perspectiva estadounidense del programa a los gobiernos beneficiarios, lo cual aumenta la confusión pues lo que es un *programa*, en el sentido anglosajón para el gobierno o la agencia multilateral que lo financia o promueve, se trasforma en una *política* en el caso del país receptor. En el contexto político-administrativo latinoamericano, por lo general, los programas no tienen un estatuto de ley y corresponden más a desarrollos de políticas realizados por la rama ejecutiva a través de su administración permanente. Sin embargo, los parlamentos aprueban leyes (a nivel nacional), ordenanzas o acuerdos (en Colombia a nivel departamental y municipal) que se constituyen en un articulado que mezcla frecuentemente, de manera inextricable, elementos de política tanto en el sentido de *policy* como de *program*, ya que suelen ser a veces muy precisos en su definición del cómo, dónde, para qué y para quién. Los legislativos latinoamericanos y europeos no aprueban formalmente programas, sino leyes, ordenanzas o acuerdos que pueden denominarse, si se quiere, política, programa u otro. Incluso, la imaginación terminológica lleva a hablar, sin precisar claramente su significación, de ejes

24. El Congreso tiene a su disposición desde 1921 el *General Accountability Office (GAO)* suerte de Auditoría y Contraloría dependiente de la rama del poder legislativo que entrega informes de evaluación y de rendición de cuentas a los legisladores como ayuda a la decisión.

estratégicos, planes, principios, política, lineamientos, o de acciones, sin que estos términos tengan algún valor jurídico o administrativo preciso, y que suelen incluir frecuentemente elementos de política en el sentido de orientación general. Por eso, si la literatura evaluativa o de política pública anglosajona tiende a centrarse en la evaluación de programas, algunos autores no anglosajones prefieren usar el término de *medida estatal (mesure étatique)*, Bussmann, 1995:56) o de *dispositivo*. La medida es un término general que abarca leyes, partes de leyes u otras "piezas" jurídicas u oficiales, como subsidios e instituciones públicas, que pueden ser aisladas por el analista.

Por su parte, el término *proyecto* ha adquirido en la actualidad, en prácticamente todas partes, un sentido concreto de *proyecto de ejecución*, frecuentemente con un valor jurídico mediante la figura del contrato. Se trata de las acciones realizadas en el desarrollo de una política, eje estratégico o programa. El proyecto se distingue por su precisión en términos de espacio, tiempo, presupuesto, objetivos a lograr y actores responsables de su ejecución. El proyecto implementa la política o el programa, es la operación más concreta.

La lógica de la ejecución por proyectos es también una consecuencia del proceso de reforma del Estado iniciada desde los años 80 con la externalización de las tareas públicas. Eso se traduce en el uso de figuras jurídicas como delegación, concesión, o contrato. Empresas, agentes públicos o privados y organizaciones no gubernamentales firman un contrato para la ejecución de unas tareas públicas. Esa operación obliga a precisar las actividades esperadas y facilita su posterior control, seguimiento y evaluación. Dicho de manera breve, el proyecto es lo que se puede ejecutar mediante la firma de un contrato con un tercero, el proyecto cobra así un claro estatus jurídico.

En cambio, los términos de política, programa y eje estratégico son, por lo general, en la práctica latinoamericana y europea, el resultado de las actividades político-administrativas que deben permitir, mediante un proceso de concreción progresiva, llegar a la ejecución, es decir, a la modificación de la realidad. Por lo tanto, en América Latina, por lo general, no existe diferenciación real de naturaleza política, y menos jurídica, entre política y programa. De manera que son términos intercambiables en función del contexto. El asunto es que en español, como ya se señaló, el término política cubre dos aspectos relacionados: tanto

las orientaciones generales o las ideas que sustentan la acción pública como los desarrollos y acciones llevadas a cabo para su realización. La política es la parte y también el todo. Los términos programa y plan, sirven más para distinguir niveles de acciones o desarrollos de contenido en referencia a un nivel superior denominado política. Sin embargo, en la práctica, en los documentos político-administrativos existen "programas" que son orientadores y "políticas" que suelen disponer de elementos muy puntuales. Así, en los idiomas latinos y en los usos político-administrativos, estos dos términos representan convenciones terminológicas antes que realidades administrativas, jurídicas o políticas claramente diferenciadas.

Teóricamente, podemos decir que lo más lógico sería que la política, en un sentido estrecho, sea la orientación estratégica acerca de cómo abordar un problema público. Los programas, como tácticas, como partes de la política, son unas orientaciones un tanto más precisas (de la misma forma como se estructura un proyecto de investigación en un objetivo general y en varios objetivos específicos) para permitir luego la implementación mediante los proyectos que producen efectos concretos o individualizados deseados por las políticas.

Sin embargo, el lenguaje común considera también que un programa puede ser calificado como una política particular o sectorial que se inscribe en una política general, a la manera de las famosas muñecas rusas que encajan una dentro de otra. Podemos, en forma convencional, llamar a la muñeca más grande "política", a la subsiguiente "programa" y a la última "proyecto". Sin embargo, el conjunto se llama también "política" y cada una de las muñecas puede ser considerada como una política en tanto que acción de mayor o menor alcance de una autoridad. De modo que, al contrario de la concepción política anglosajona en donde los términos programa y proyecto tiene una existencia jurídica mejor reconocida, en la actividad política operante en la mayoría de los países europeos y latinoamericanos, la ausencia de tal precisión jurídica para el programa hace que, en la práctica, a nuestro juicio, programa y política pueden ser confundidos. Se usa el término programa más bien para señalar que se trata de una idea o dispositivo que se deriva de una orientación general de otra política o programa situada río arriba: es la lógica de una serie de cascadas sucesivas en un curso de acción que va de lo más abstracto (política) a lo más concreto (proyecto) pasando



por puntos intermedios (políticas, programas, eje, plan, etc.), los cuáles deben ser nombrados para distinguir los niveles: todas son cascadas que hacen parte de una gran cascada. Se trata así más bien de una diferencia jerárquica en un documento o en un dispositivo político-administrativo que de una diferencia de naturaleza. Así, de manera convencional, podemos decir que la elaboración y ejecución de una política pública se desarrolla a través de programas y que estos se concretan en proyectos, y que el conjunto conformado por la política, los programas y los proyectos relacionados es también la política pública (Figura 1). Dicho de otra manera, por política pública se entiende tanto la orientación general, —la cual puede corresponder en Colombia a los “lineamientos de política” (documentos Conpes, recomendaciones de la ONU, etc.),— como el conjunto de las acciones llevadas a cabo en nombre de ésta. Estas acciones pueden llevar el nombre de política, programa o eje según las conveniencias o convenciones político-administrativas y organizativas. Eso también puede representarse a través de la teoría de los sistemas: cada sistema o política está compuesto de subsistemas o programas, pero cada subsistema (programa) puede ser considerado a su vez como un sistema (política) ya que disponen de las mismas propiedades.

En conclusión, si es claro que un programa corresponde al desarrollo de una política, nunca en sentido contrario, los contenidos concretos de estos términos tienen más que ver con convenciones que con reglas precisas. En los sistemas políticos latinoamericanos existe un uso bastante elástico de estos términos. Además, la evolución de las acciones gubernamentales en la dinámica política puede integrar lo que en un momento parecía una política a una política de mayor alcance. Así, lo que era una política se convierte en un programa. Parte

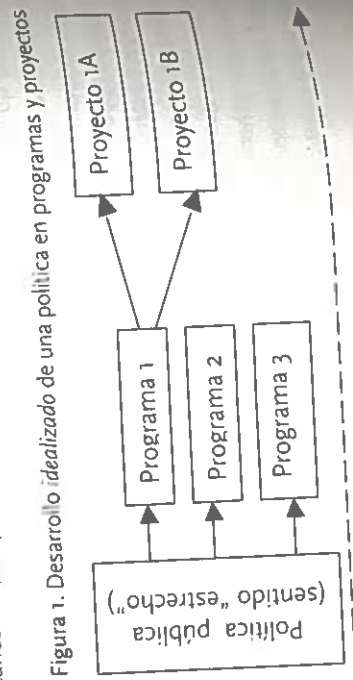


Figura 1. Desarrollo idealizado de una política en programas y proyectos

de las dificultades de entendimiento de estos conceptos, fluidos en la concepción política latina, se debe a la importación sin interpretación crítica de la noción de programa, elaborada en un contexto cultural y político-jurídico diferente.

Finalmente, podemos representar una política a partir de una comparación metafórica con una cebolla. Cada capa representa un desarrollo, una política o un programa nuevo a partir de su núcleo u orientación inicial. Cada capa se ajusta a la capa anterior, aunque a la vez puede ser considerada de manera autónoma, ya que no está pegada de manera inseparable a las otras capas. Del mismo modo, la política, en el sentido de orientación, influye sobre el desarrollo de programas o políticas relacionados, aunque estos pueden ser considerados autónomamente. El desarrollo de una política es similar al de una cebolla, cuando crece se va agregando capa tras capa (o programa) y se fortalece. Luego, llega el momento en que las capas se secan y se va pelando la cebolla: entra en un proceso regresivo. Las capas-programas se deterioran y caen, dejando de proteger su núcleo, abriendo el espacio para que otra política se desarrolle y la sustituya.

### 3. EL DESARROLLO DEL ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA COMO ACTIVIDAD ACADÉMICA Y PROFESIONAL

De forma concomitante a la evolución señalada del papel del Estado, desde la segunda mitad del siglo XX, los análisis del Estado se han renovado con un cambio radical de perspectiva impulsado por los enfoques promovidos desde un nuevo campo de investigación en los Estados Unidos: las *Policy Sciences* o Ciencias de la Política. Su promotor, Harold Lasswell [1902-1978]<sup>25</sup>, consideraba que la orientación de esta nueva ciencia debía poner su “énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento” (Lasswell, 1992:89). Lasswell había considerado necesario desarrollar unas *Policy Sciences* para “usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo norteamericano” con el fin de “resolver las necesidades políticas” apremiantes de la época. Para el

<sup>25</sup> Para mayores elementos contextuales acerca del desarrollo de las *Policy Sciences*, ver: Calderón (2010).