

# Las políticas públicas como muestra de gestión de un Estado\*

## *Public policies as a sign of State management*

---

Beatriz Romero Quintero\*\*

### Resumen

El presente artículo de reflexión pretende anotar que las políticas públicas son los elementos de gestión de un Estado, cuya legitimidad de resultados es el indicador de la calidad que tiene la propia gestión pública en los espacios sociales, políticos y económicos que son representativos de la vida productiva y amplia que se desarrolla en la esfera de lo público.

En Colombia, la gestión de las políticas públicas es un indicador que muestra la inconformidad del ciudadano o la sociedad frente al Estado como manejador o gestor de la cosa pública.

**Palabras clave:** Estado, Políticas públicas, Gestión, Sociedad.

### Abstract

This article makes note that public policies are the management elements of a State. The legitimacy of the state's results is a quality indicator used by the public administration in social, political and economic scenarios. They are representative of productive and wide life that takes place in the public sphere.

In Colombia, the management of public policies is an indicator that shows the dissatisfaction of citizens or society against the State as manager of public affairs.

**Keyword:** State, Public policies, Management, Society.

**Cómo referenciar este artículo:** Romero, B. (2013). Las políticas públicas como muestra de gestión de un Estado. *Pensamiento Americano*, 6(11), 114-121.

---

**Fecha de recibido: Septiembre 9 de 2013 • Fecha de aceptado: Octubre 21 de 2013**

\* Este artículo es publicado como resultado de una investigación titulada: Políticas públicas y gestión de los Estados, vinculada a la línea de Políticas Internacionales del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad del Zulia, de la República Bolivariana de Venezuela.

\*\* Abogada Universidad Simón Bolívar, Magister en Educación USB, Doctorante en Ciencia Política de la Universidad del Zulia, Venezuela. Docente adscrita al departamento de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Simón Bolívar.

## Introducción

La crisis fiscal que atraviesan los países latinoamericanos muestra el desprestigio institucional que los aleja de la sociedad. No hay duda que la gestión pública tiene fallas importantes cuyos resultados están representados en la pérdida de los consensos, la desilusión de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales y el incumplimiento de expectativas que se aceptaron sin evaluar con realismo la capacidad instalada de las administraciones públicas (Uvalle, 2002).

En Colombia, la crisis en las políticas educativas, de seguridad, de salud, de vivienda, de empleo, y en general la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, ocasiona una crisis de gestión debido a la operación errática de las instituciones responsables de aplicar las políticas públicas, creando condiciones desfavorables que fermentan una crisis de confianza en los políticos y los administradores del Estado.

La gestión de las políticas públicas es el epicentro de la capacidad que los gobiernos demuestren para alentar tanto el desarrollo de lo privado como de lo público. Se corrobora así, que la gestión pública tiene atributos institucionales que es indispensable considerar para que cualquier déficit de gobierno, sea contextualizado en los valores de la institucionalidad, la cual permite la coexistencia de los mercados, los ciudadanos, las organizaciones y las distintas esferas gubernamentales (Cabreró, 1998).

En nuestro país, es necesario replantear las políticas del DNP, según Meisel (2013), en su artículo publicado en el diario *El Espectador*, sobre la necesidad de analizar el nuevo rol de este organismo, toda vez que este dejó de pensar en las grandes metas estratégicas del país y se convirtió en una instancia cuya función esencial es la de otorgar la viabilidad técnica de los proyectos de inversión pública, incluidos los que se aprueban en las regiones, esto último afectando de manera grave el principio de autonomía de los entes territoriales.

Cuervo (2013), quien opina sobre lo publicado por Meisel en su columna de *El Espectador*:

Me uno a esa petición e incluso voy más allá: no solo es necesario replantear el rol del DNP, sino cambiar de manera radical la lógica de planificación en Colombia, aquella que se fundamenta en planes de desarrollo de cuatro años, y abordar una más estratégica, de mediano y largo plazo, sobre la base de políticas públicas concertadas entre el Estado y la sociedad civil.

La falta de continuidad en las políticas públicas se explica porque cada cuatro años los gobiernos cambian las prioridades de inversión en función de las preferencias de sus nuevos mandatos. Si bien esto hace parte de la lógica de la democracia, y las preferencias de los electores deben reflejarse en los planes de de-

sarrollo y, posteriormente en los presupuestos, debe armonizarse con estrategias de mediano y largo plazo vinculantes para los distintos gobiernos, tanto en el ámbito nacional como en el regional.

Objetivos como la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, o el acceso a la justicia y la modernización de la infraestructura vial, por dar unos ejemplos, solo pueden lograrse en un escenario de largo aliento que supone articular las grandes líneas de la inversión pública nacional y regional al alcance de estos objetivos, pero los planes de desarrollo dejaron de ser marco estratégico para la inversión, y hoy no son más que matrices de gasto en los cuales los gobiernos terminan dando gusto a los más variopintos intereses políticos.

La aprobación de planes de desarrollo para ajustar el gasto público a las exigencias macro-económicas ha impedido que el Estado colombiano formule políticas públicas que trasciendan los distintos gobiernos. En Colombia, lo que se formula y ejecuta son proyectos de inversión, generalmente desfinanciados y con fecha de expiración. Aquí se llama política pública a lo que decide un técnico en el DNP o en los ministerios, perdiendo el carácter de proceso de integración social y política que supone la elaboración con los actores sociales involucrados en el problema, para darle mayor legitimidad y afianzamiento a la intervención estatal.

El DNP debe descentralizarse y servir de articulador entre el nivel nacional y los niveles departamentales y municipales en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas que permitan dar una orientación más estratégica, más armónica, más equitativa y más sostenible al desarrollo.

Es así que la gestión pública es el punto medular para valorar las capacidades gubernamentales y administrativas, pues a través de ellas es posible la consecución de los fines públicos que dan vigencia, eficacia y legitimidad a los sistemas políticos que han institucionalizado los valores de la democracia. Un referente importante para la gestión pública es que se invoca por el mundo de los valores, es decir, por las instancias y las organizaciones que tienen interés en que el desempeño de los gobiernos no sea considerado una cuestión de parches o remiendos administrativos susceptibles de incrustar en alguna parte de su operación, sino que sea reivindicado como un asunto de importancia estratégica para el conjunto de la vida pública (Cabrero, 1999, p. 29).

Los tiempos de la globalidad, modificación estructural del espacio y el tiempo con el uso intensivo de las tecnologías, las comunicaciones y los procesos de innovación, son un conjunto de retos para las organizaciones públicas, dado que las condiciones de vida son ahora más complejas e interrelacionadas.

La apertura de las fronteras, la liberaliza-

ción de las economías y la redefinición de las esferas estatal, privada y pública conllevan a situaciones que favorecen más la coordinación de los esfuerzos colectivos, no tanto la dirección planificada de las políticas públicas y los programas administrativos.

La visión holística de las políticas públicas es contraria al espíritu de lo público y niega la posibilidad de que los ciudadanos puedan jugar un papel importante en los alcances de la acción de gobierno. La contundencia vertical de los programas administrativos distancia a los gobiernos de los ciudadanos, pues tienden a desplazar con sus movimientos hiperburocráticos las aportaciones que provienen de la esfera de la vida social y ciudadana (Uvalle, 2002).

Las políticas públicas son la esencia de las acciones que se ejecutan por los gobernantes que buscan generar bienestar dentro de la sociedad. Estas políticas están encaminadas a dar respuesta a los puntos más vulnerables, donde su objetivo principal es la concentración de esfuerzos en sectores de vital importancia para el Estado, como la salud, educación, empleo y vivienda, ya que permiten otorgar al individuo un cierto grado de incertidumbre, llevándolo a un bienestar colectivo. Para desarrollar las políticas públicas se requieren estrategias basadas en la transparencia y honestidad, donde el interés general está por encima del individual; es este reconocimiento el que hace que la labor sea eficaz y permita cumplir su finalidad sin caer en el egoísmo de unos cuantos intere-

ses. Al hablar de políticas públicas se tiene que mencionar a los servidores públicos quienes tienen la gran responsabilidad de administrar nuestros recursos conforme a las necesidades latentes que se presentan en la sociedad, y generar las políticas que se deberán seguir de acuerdo a lo analizado. Nosotros como ciudadanos estamos llamados a ser veedores, no simple espectadores que se quedan en silencio y aceptan cuanto se impone. Tenemos que adquirir una conciencia que nos permita llegar al reconocimiento como un ser social del Estado. Es esta concepción de sentido de pertenencia la que nos hace falta ya que hemos optado por ser indiferentes ante los atropellos que se generan con nuestro patrimonio público (Agro Ingreso Seguro, el sector de la salud, DIAN, DMG). La invitación es a no quedarnos de brazos cruzados: Debemos exigir que el Estado cumpla con las políticas públicas, debemos exigir que estas se efectúen como deben ser y debemos exigir a nuestros funcionarios públicos el manejo óptimo de los recursos. Solo de esta manera seremos un Estado Social de Derecho donde prime la igualdad y la libertad para todos (Angulo, Jiménez & Morales, 2011).

Esta situación no solamente se vive en Colombia, sino en América Latina; sin embargo Zimerman (2006), manifiesta en su texto *Origen y actualidad de las políticas públicas como reforma política en Argentina*, que las políticas públicas han alcanzado en los últimos años en Latinoamérica un potencial de desarrollo, especialmente en lo relacionado a los aspectos

teóricos, y la conformación de redes para estimular la investigación en el área a la vez de lograr un mayor soporte teórico para la promoción de cambios y reformas en el Estado.

El tratamiento de las políticas públicas, dentro del marco de las ciencias políticas, exige la comprensión temática desde su aparición y desarrollo. En principio, la expansión de las políticas públicas está asociada en el siglo XX al crecimiento del estilo de Estado denominado *Welfare State*, traducido al español con el nombre de Estado de Bienestar, pero en realidad se puede hacer coincidir la aparición de las políticas públicas con el Estado Bismarckiano cuando se estudia la posibilidad de extender la actividad del Estado a áreas donde su competencia era escasa o nula (originalmente la seguridad social). Esta simbiosis entre un tipo de actividad y un determinado tipo de Estado, hizo que la relación se estrechase más con el tiempo propiciando el estudio de las políticas dentro del enfoque de la Teoría del Estado.

Actualmente, el entendimiento de las políticas públicas es mucho más abarcativo que la reducción a determinadas áreas del Estado central, o a determinados Estados particulares. Parte de la discusión ya no se centra en el soporte ideológico-productivo de cada Estado (v. gr. Capitalismo vs. Socialismo), o partidario dentro de un Estado (v. gr. Republicanos vs. Demócratas), sino que sindicán en la práctica a toda actividad o gestión de la autoridad pública, ya sea esta Nacional, Estadual-Provincial,

o Municipal. De esta manera, si bien se centra el estudio en la capacidad de gestión del poder público, el camino recorrido va desde un Estado policial ejemplificador del más puro sistema liberal, pasando por un Estado intervencionista, regulador e incluso deficitario en determinadas áreas de gestión, hasta un Estado en retroceso que ha perdido las posibilidades de actuar como árbitro o garante ante los conflictos sociales.

### Enfoque teórico de las políticas públicas

Siguiendo a Meny y Thoenig (2003), se pueden identificar tres posiciones básicas sobre las cuales se montaba el estudio de las políticas públicas. Los autores señalan que en la década del 60 dominaban tres enfoques:

- a) La ciencia administrativa, que responde al pensamiento americano de la *Public Administration Theory*.
- b) La sociografía de los llamados grupos de presión.
- c) El determinismo de los grandes sistemas, donde se ubican desde un “marxismo caricaturesco” hasta un “economicismo triunfante”.
  - 1) La ciencia administrativa –dependiente de la Teoría de la Administración Pública–.
  - 2) Una teoría a mitad de camino entre la labor de las Instituciones del Estado y las Asociaciones Intermedias representativas de los individuos –dependiente de la Teoría Sociológica–.
  - 3) La teoría determinista donde la ciencia

política tiene un carácter residual dependiente de la ciencia económica.

Independientemente del enfoque cientista, una parte de la literatura de las políticas públicas hace hincapié en el posicionamiento que asumen los valores.

En consecuencia, las políticas públicas permiten plantear acuerdos ante las necesidades de un Estado fundamentando de esta manera teorías y posiciones de administradores públicos y orientados por un departamento de Planeación.

### **Las políticas públicas y el *Welfare State***

El análisis más exhaustivo dentro de la ciencia política está ligado al *Welfare State* y su crecimiento. Con esta tesis la gestión de gobierno hasta aproximadamente la década del 80 se caracterizó por el dimensionamiento del Estado. Para justificar este crecimiento se han dado tres argumentos: 1) económico; 2) político burocrático; 3) ideológico.

Para la primera posición, el dimensionamiento adquirido por el Estado no es más que una consecuencia del desarrollo económico. La capacidad de gestión del Estado no solo vuelca mayor cantidad de recursos a las prestaciones, sino que los servicios van *in crescendo* con un Estado productor y prestador. A esta postura se le critica: 1) en principio, resulta más difícil disminuir el gasto público que aumentarlo, y no necesariamente va acompañado de creci-

miento económico; 2) el incremento poco o nada tiene que ver en ocasiones con el aumento en la capacidad prestataria o productora del Estado. El proceso de privatizaciones y desregulaciones del Estado en la década del 90, no se refleja en una disminución del gasto público, sino que aparece como una medida tendiente a “poner en caja” el presupuesto.

En una segunda variante el Estado de Bienestar tiene que ver con los factores que intervienen en los procesos de decisión. Aquí, partidos políticos, elecciones, grupos de intermediación, ideologías, forman parte de la actividad.

En una tercera opción, el *Welfare State* no puede desprenderse de lo ideológico. Los valores tienen mucho que ver con los *issues*.

### **El *Welfare State* en jaque**

Al modelo de Estado de Bienestar se le achacaron diversos cuestionamientos, entre ellos:

- a) El Estado de Bienestar no necesariamente suprimió las desigualdades. Para algunos es probable incluso que las haya incrementado. En una larga etapa del gobierno democrata de los Estados Unidos, la valoración de los grupos más desfavorecidos demostró que en la realidad no se vieron protegidos sino más bien desguarecidos por los programas de acción social (especialmente los negros y latinos).
- b) La excesiva dependencia económica provoca que a pesar de las crisis los beneficios

del sistema deben seguir alcanzando a los usuarios o adjudicatarios. Las disyuntivas se producen en cada oportunidad que el Estado disminuye sus recursos, o entra en un proceso de *overload*.

- c) Una buena parte de la intelectualidad no discute si el intervencionismo estatal es bueno o malo relacionándolo con las vertientes ideológicas que sustenta el régimen. Para estos autores la crisis es una consecuencia de la excesiva planificación, variable que no determina un mejor Estado distribuidor en relación al sistema ideológico productivo (Capitalismo vs. Socialismo).

Expresamente para Hayek la política pública pasa por la discusión acerca de la distribución.

En el criterio de Hellman los antecedentes fueron indispensables para entender la naturaleza de la planificación económica en los países con socialismo de Estado.

### Resultados

En consecuencia, se concluye lo siguiente:

Las políticas públicas de un Estado o región están determinadas por el proceso de gestión de los gobernantes y la fundamentación teórica que establezca la filosofía o las políticas de Estado en un sistema capitalista, socialista o monárquico.

La aplicación de modelos representativos

de otras latitudes de gobierno, es tenida en cuenta para la ejecución de obras en cada una de las áreas exigidas por las necesidades básicas de la población de un país; así por ejemplo, el modelo de bienestar crea desigualdades en una comunidad cuando la dirección de gobierno no tiene claro el tipo de ciudadano que requiere esa comunidad, dando o generando inequidades y por consiguiente desajustes en la democracia del Estado.

Las necesidades básicas insatisfechas están generando problemas sociales en Latinoamérica, puesto que la crisis en las políticas públicas se confunden con planeación administrativa y la gestión de necesidades de la comunidad de manera directa.

Este artículo pretende llegar a relacionar la crisis de la gestión en las políticas públicas de un Estado comparado con el gran porcentaje de ciudadanos cuyas necesidades básicas insatisfechas están generando problemas sociales en las poblaciones vulnerables y más necesitadas del país.

### Referencias

- Aguilar, F. (1997). *Estudio introductorio en evidencia, argumentación y persuasión en formulación de políticas de Giandoménico Majone*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Angulo, C., Jiménez, C. & Morales, L. (2011). *Políticas públicas en Colombia*. Villavieja: Universidad Santo Tomás.

- Arellano, D. (1999). *De la administración pública a la nueva gestión: cinco dilemas*. México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.
- Cabrero, E. (1998). *Estudio introductorio en la gestión pública, su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camou, A. (1995). Gobernabilidad y democracia. *Instituto Federal Electoral*, 6.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*.
- Cuervo, J. (7 de febrero de 2013). *El Espectador*.
- Cunill, N. (1999). La reinversión de los servicios sociales en América Latina. *Reforma y Democracia*, 13.
- March, J. y Jhoan, O. (1997). El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional. *Revista de Gestión y Política Pública*, VI(1).
- Meisel, A. (2013). *El Espectador*.
- Paters, G. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Uvalle, R. (2002). Séptimo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Uvalle, R. (2002). Estado y Mercado. Instituciones fundamentales para la gestión pública en una sociedad democrática. *Revista Venezolana de Gerencia*, 7(18).
- Zimmerman, H. (2006). *Reforma política: Origen y actualidad de las políticas públicas*.