

Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica¹

Entrevista a André-Noël Roth²

¿Cómo define las políticas públicas?

Las políticas públicas son un instrumento desarrollado por los Estados modernos a través de los gobiernos; son un instrumento de transformación de la sociedad; finalmente, la política pública consiste en la determinación de un objetivo por medio de la movilización de las herramientas del Estado, entre ellas, la ley y el dinero, para lograr una transformación del comportamiento de las personas que supuestamente son responsables de algún problema público; entonces, en ese sentido, la política pública es un instrumento de transformación de la sociedad que actúa sobre los comportamientos de las personas.

De las definiciones que presenta en su libro Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación, ¿con cuál estaría más cercano o distante?

Bueno, con mi propia definición. Creo que hay muchas definiciones que son similares y depende un poco del foco que uno pone. Creo que las definiciones de las cuales me alejo son las que consideran las políticas públicas como simplemente reactivas, que ven la labor del Estado como una simple reacción al acontecer o a la presión social externa. Además, la política pública no es solo un asunto de Estado o de gobierno, sino de una acción po-

-
1. Entrevista realizada y sistematizada por Jairo Rivera, docente del Área Académica de Gestión y coordinador del presente número.
 2. Profesor titular, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

lítica colaborativa entre Estado y múltiples actores sociales. Es importante entender que la política pública, fundamentalmente, es anterior al derecho, es decir, el derecho es el instrumento que permite la realización de los objetivos de la política pública; es decir, la política pública es la formulación de una hipótesis de transformación social, y el derecho es una de las herramientas centrales que permite, en estados modernos, utilizar de forma legítima y legal los recursos públicos necesarios para intentar cumplir con los objetivos de la política pública.

¿Cuán distante o cercana es la política pública de la acción pública?

Es un tema que corresponde a debates que tuvieron lugar –me parece– en Francia en el marco de la rivalidad o disputa entre sociólogos y politólogos. Los primeros criticando a los segundos por limitar su perspectiva de análisis de la política pública a la actividad estrictamente gubernamental en vez de considerarla como un producto, una acción, resultante de una relación entre Estado y sociedad. Por eso, el término de acción pública trata de entender ese rol del Estado en un contexto más amplio, no solamente de arriba hacia abajo, sino también de abajo hacia arriba.

La acción pública quiere reflejar esa idea de que la sociedad también influye en la política pública, desde abajo hacia arriba. Pero ahí hay algo que también es una discusión un poco semántica, en el sentido de que, en la actualidad, por lo menos en la ciencia política, se entiende la política pública en un sentido amplio de la acción pública. La diferenciación ya no es tan válida en el campo de la disciplina. En términos prácticos, sirve el término de la acción pública para señalar la crítica que puede haber a un Estado que solamente actuaría de arriba hacia abajo, de manera autista.

¿Podría ser que la acción pública no necesariamente necesita al Estado, y en la política pública sí debe estar el Estado?

Podría ser un elemento; sin embargo, si hablamos de acción pública, se entiende tradicionalmente la participación de instituciones públicas; si no sería mejor hablar de acción colectiva, común o comunal. En la política pública obviamente se entiende la participación de un responsable formal que es el gobierno, como actor clave por disponer de un recurso importante: su poder

reglamentario. En cambio, en la acción pública, por ser más amplia, englobaría la política pública. De pronto, lo que refleja este debate en este momento es que el gobierno se ha transformado en una gobernanza: es decir que la acción de gobernar una sociedad no se puede realizar de manera efectiva a partir de la voluntad de un solo actor. Con las políticas públicas el Estado necesariamente entra en una relación colaborativa con algunos actores de la sociedad. Así, una gobernanza democrática se caracterizaría por una amplia participación de la sociedad con el Estado en la construcción o cocreación de las políticas públicas. En ese aspecto, tal vez la acción pública tiene sentido, pero creo que esa discusión la historia ya la ha ido superando, generalmente la política pública se entiende como la resultante de la acción de varios actores, y no solo como la acción del Estado.

¿Cómo entender la Nueva Gestión Pública?

La Nueva Gestión Pública (NGP) surgió en los años 70-80, los 80 más que todo, y los 90 en América Latina. Consiste en una serie de principios que se alejan de la filosofía general de la administración pública tradicional, que surge como una crítica a los principios de la burocracia weberiana, organizada verticalmente, de arriba hacia abajo, y centrada en el respeto a la norma escrita y en la igualdad de todos ante esta. La administración pública weberiana es también el reflejo de la consideración de la dominación del Estado sobre la sociedad, de una ciudadanía sometida a la verdad estatal. Es esta visión tradicional que la NGP ha criticado al proponer reemplazar la perspectiva Estado-centrada por una perspectiva mercado-centrada. La NGP pretende que su acción se guíe por las señales de un mercado competitivo garante de mayor eficiencia. La verdad ya no está enunciada desde el Estado, sino que esta se expresa mediante la mano invisible del mercado al cual hay que complacer. De este modo, se pretende que la gestión de los recursos, de los bienes y valores públicos sería más eficiente si se basa en mecanismos de mercados competitivos.

Ahora bien, el problema de la NGP es la dificultad que encuentra en crear mercados realmente competitivos para bienes y valores públicos. Lo que promueve el Estado no siempre puede ser medido en términos de eficiencia, ya que la actividad pública no puede ser medida fácilmente desde una perspectiva contable; de hecho, es la dificultad central de la NGP frente a la

tarea del Estado. El Estado busca construir sociedad mediante la promoción de valores compartidos, mientras la NGP desarrolla una lógica de competición, de lucha de todos contra todos, de ganadores y perdedores sancionados por la ley del mercado. La NGP llegó como una solución a los problemas de déficit presupuestal, de corrupción, legitimando así la privatización de sus actividades públicas privilegiando la decisión basada en la eficiencia económica frente a la decisión basada en el procedimiento legal y democrático. Pero creo que, con el tiempo, hemos visto que la eficiencia a corto plazo de la gestión privada no significa necesariamente eficiencia en el largo plazo. Igualmente hemos visto que la corrupción afecta también a la empresa privada.

Entonces, creo que la competencia generalizada de los individuos también ha generado graves problemas sociales en el sentido de que se ha legitimado y favorecido una sociedad de pura rivalidad y no de solidaridad. El lazo social que une, que crea el sentimiento de pertenencia a la nación, lo que une a los habitantes de la nación, se va reduciendo porque justamente el fondo de la gestión pública es la promoción de la competencia a todo nivel. Dos o tres décadas de promoción de una cultura de competencia también han generado, o por lo menos han facilitado, la idea de que cualquier situación, cualquier actividad, es buena solo si produce resultados económicos positivos, ganancia monetaria, el éxito social solo se mide en tanto éxito económico. En consecuencia, los procedimientos democráticos y el respeto a la norma han perdido peso o valor, y olvidamos que en democracia los elementos más importantes son los procedimientos, más que los resultados. Creo que eso también ha generado la crítica finalmente a las organizaciones públicas porque ya no son un espacio de diálogo democrático, sino que requiere eficiencia, en desmedro de los valores democráticos.

En la actualidad, creo que la NGP está ya en su fase de reflujo. Me parece que ahora con el tema de los datos abiertos, de la innovación pública, se ha redescubierto la importancia de volver a incluir o introducir más elementos de colaboración y participación ciudadana en las decisiones públicas. En este sentido, hay un punto de la NGP que ha sido positivo: la NGP ha permitido dar una voz al ciudadano; si hablamos de la gestión pública tradicional, weberiana, que tenía la prepotencia de saberlo todo, era imposible criticarla desde el punto de vista del ciudadano. En cambio, la NGP introdujo al ciu-

dadano como alguien capaz de orientar las decisiones públicas, aunque de una manera muy limitada: a través de la lógica del cliente. Pero, aunque sea desde una perspectiva económica, en tanto que cliente, creo que es el punto que hay que valorar de la NGP, ya que permitió finalmente validar la participación de los ciudadanos en la administración pública, lo que la gestión pública anterior había negado desde la perspectiva weberiana, en la que el saber estaba concentrado en la tecnocracia y la administración pública centralizada. La NGP permitió y legitimó un papel activo (aunque muy limitado) de la ciudadanía en la gestión pública. Hoy en día propuestas como la del Nuevo Servicio Público (Denhardt y Denhardt) o de algunas perspectiva colaborativas desarrolladas en clave de innovación pública centrada en el usuario o el ciudadano permiten imaginar una superación de la NGP que sirvió de herramienta para las reformas neoliberales.³

¿Cuán distinta es la realización de políticas públicas en regímenes de obediencias endebles como en América Latina?

Creo que ahí hay dos caras. Por un lado, es cierto que como el Estado tiene la capacidad de modificar los comportamientos de los diferentes actores mediante las políticas públicas, estas fracasan frecuentemente por la misma incapacidad del Estado. Entonces, y por esa misma razón, el tema de gobernanza ha cogido más importancia debido a que la estructura estatal en América Latina de cierta forma es débil en su capacidad de transformar los comportamientos de la gente en el sentido deseado; entonces, con más razón necesita de la constitución de un espacio de diálogo y de concertación más amplio con los diferentes actores y públicos concernidos para acordar y lograr consensos. Sin embargo, esa idea de gobernanza que acabo de presentar brevemente se enfrenta a una dificultad a nivel cultural: la cultura política de los gobernantes latinoamericanos tiende a ser republicana bonapartista, es decir, el gobernante tiende a considerarse todopoderoso, y en el fondo tiene dificultad para admitir la necesidad de una gobernanza democrática que implica el diálogo y la concertación con la sociedad ya que tiene el sentimiento

3. Ver al respecto mi texto: *Políticas de gestión pública - desarrollos conceptuales y traducción en Colombia*. Agosto 2018. Portal del Departamento de la Función Pública, Bogotá, Colombia, en libre acceso en <http://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34518816>.

que se le quita o irrespeta su poder. En consonancia con su cultura católica, el gobernante latinoamericano tiene una idea de que el poder debe ejercerse de forma vertical y jerárquica.

Allí está el dilema: culturalmente se quiere dominar de forma vertical y autoritaria, pero no se tienen las herramientas o la capacidad para hacerlo. Entonces, eso crea una tensión con políticos que, tendencialmente, para superar este problema, se vuelven aún más autoritarios y, así, pierden la capacidad de diálogo con la sociedad. Entonces, eso genera que en América Latina tengamos una especie de dinámica política en ciclos, de gobiernos frecuentemente democráticamente elegidos, pero con muy poca capacidad para imponer políticas de cambios, y fases de gobiernos autoritarios que se vuelven ilegítimos por la distancia que hay con la ciudadanía. Es una tensión que la sociedad latinoamericana no ha podido resolver, entre el autoritarismo, el dictador benevolente, de un lado, que se vuelve ilegítimo, y la incapacidad de establecer condiciones democráticas para alcanzar consensos amplios, de otro lado: una suerte de permanencia de una cultura barroca que hace oscilar el comportamiento político entre lógicas contradictorias sin que nunca se pueda o quiera resolver.

En contextos como el ecuatoriano, en los que hay un retroceso de políticas sociales por temas de presupuesto, ¿qué papel podría tener la política social dentro de un contexto de crisis económica?

La política social es la que permite finalmente hacer nación, es decir, es la pega, o el cimiento de la sociedad porque cada uno se siente parte, esté arriba o abajo de la escala social, que hace que cada uno se siente parte de un conjunto, de una sociedad. La política social es la cuerda que une a todos los niveles de la sociedad en el deseo de vivir juntos. Es la que tiene que facilitar una redistribución de la riqueza al interior de la sociedad, es la expresión concreta de la solidaridad y allí hay muchas dificultades. Para lograr esto, la política social debe tener la capacidad de conocer los ingresos de todos los miembros de la sociedad, por eso, es preciso saltarnos a otra política pública que es la otra cara de la política social: la política fiscal. Sin capacidad de política fiscal fuerte es imposible construir una política social justa. La política social implica una política fiscal transparente, que esté propiamente acordada, o por lo menos que sea considerada como justa y legítima. Creo que

todavía en América Latina las dificultades son grandes, pues la brecha entre los altos niveles de ingresos y los niveles más bajos sigue siendo abismal.

Creo que el reto de los gobiernos progresistas latinoamericanos está en la transparencia y la justicia en la política fiscal. Y allí nos encontramos con la maldición de las rentas extractivas. Para el Estado latinoamericano resulta más cómodo usar dichas rentas para ofrecer subsidios a los más pobres en vez de enfrentar, mediante una política fiscal justa, las desigualdades económicas. Se fundamenta una política social en una distribución de ingresos públicos obtenidos en rentas extractivas, evitando así enfrentar el reto de generar una política fiscal basada en la redistribución de los recursos provenientes del impuesto sobre las rentas a las personas y sociedades, para crear una auténtica solidaridad entre todos los miembros de la sociedad, y eso genera otro problema: el clientelismo; la situación dramática de Venezuela en la actualidad es característico de este fenómeno. Una política social generosa basada en subsidios de fuentes inestables sin desarrollo de una solidaridad intersectorial termina por deslegitimar el dictador benevolente, y acentuar la polarización social.

La política social no puede ser, a la larga, una política de subsidio del gobierno basada en la renta petrolera u otra, que no es fruto de una solidaridad social entre sus miembros. Esto es tal vez una de las grandes diferencias entre Europa y América Latina. En Europa, los Estados no depende tanto como en América Latina de recursos provenientes de rentas extractivas, entonces toma mayor importancia la solidaridad social expresada a través de la redistribución de riqueza mediante impuestos. Eso facilita el desarrollo de un sentimiento de pertenencia y solidaridad nacionales, y contribuye a la consolidación de una importante clase media; mientras que, en América Latina, el esfuerzo de solidaridad nacional no está asumido por la población a través de una política fiscal justa y legítima, sino por el Estado como dictador benevolente que distribuye más o menos generosamente recursos de rentas extractivas sometidas al vaivén de los precios en los mercados internacionales.