

**Sistema político y políticas públicas en  
América Latina**

**Enrique Gomáriz Moraga**

**Enrique Antonio Gomáriz Moraga**

Estudios de sociología en la Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Chile y Universidad de Leeds, donde preparó su doctorado en Sociología Política bajo la tutela de Ralph Miliband. Ha sido investigador de FLACSO de 1987 a 1997 y actualmente es profesor invitado de FLACSO Guatemala. Consultor en políticas sociales y de género en agencias internacionales (PNUD, BID, Unión Europea, entre otras) y gobiernos de la región. Consultor en materia de seguridad ciudadana de la Fundación Friedrich Ebert y director de la Fundación Género y Sociedad, con sede en Costa Rica.

Es autor de: *El estado en las sociedades dependientes: el caso de América Latina* (1977); *Teoría social del Estado* (1979); *La crisis de las ciencias sociales en el Norte y en América Latina* (1997); *Género y ciudadanía* (2000); y *La encrucijada de los partidos políticos en el inicio del siglo XXI* (2001). Además de una cantidad significativa de artículos en distintas revistas de la región.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: [enriquegomariz@yahoo.com](mailto:enriquegomariz@yahoo.com)

[gesogom@racsa.co.cr](mailto:gesogom@racsa.co.cr)

Ya hay consenso acerca de que, después de décadas de experimento neoliberal -basado en la esperanza de que el mercado estableciera los principios orientadores de la sociedad-, la política, lo público y el Estado están de regreso.

## Sistema político y políticas públicas en América Latina

Puede enunciarse de distintas formas, pero ya hay consenso acerca de que, después de décadas de experimento neoliberal -basado en la esperanza de que el mercado estableciera los principios orientadores de la sociedad-, la política, lo público y el Estado están de regreso. Arriagada, desde la CEPAL, lo enuncia así: "durante la década del noventa y en lo recorrido del 2000, en la mayoría de los países latinoamericanos emerge una nueva visión sistémica -distinta a los postulados del Consenso de Washington- que incorpora las necesidades y problemas de las personas y que incluye lo social no sólo como una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central. De manera que se asiste a una revalorización del Estado. A diferencia del período anterior (...) se estima que el Estado juega un papel importante en tres campos: en la articulación de los distintos factores y actores en el proceso económico (...); como garante de la integración de la sociedad y, por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos" (Arriagada, 2006).

Este giro está dando lugar a lo que se denomina una tercera generación de políticas sociales y, en general, de políticas públicas (PP). En cuanto a las políticas sociales, el cambio puede enunciarse en los siguientes términos: "las políticas ya no deberían regirse por el asistencialismo, sino en un marco de derechos de los ciudadanos, orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social" (Arriagada, 2006). En el plano más general de las políticas públicas el cambio supone, además de un aumento de la densidad de las mismas, un incremento de su determinación propiamente política. Ése es, por ejemplo, el sentido del informe para el año 2006 sobre el progreso económico y social en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), titulado, un tanto cacofónicamente, "La política de las políticas públicas" (Stein ...[et al], 2006). Este informe comienza sosteniendo que se ha superado el estadio de las políticas tecnocráticas y que los procesos de formulación de las políticas públicas hay que comprenderlos integrados en el funcionamiento de los sistemas políticos.

---

Recibido: 12-11-2006. Aceptado: 06-03-2007.

Este cambio general de orientación que implica el paso a la tercera generación de PP, el cual todavía se lleva a la práctica de forma apreciablemente desigual, está teniendo lugar con excesivos niveles de imprecisión conceptual y metodológica que obstaculizan su avance.

Importa señalar que el interés por las políticas públicas en la región ya se acentuó con el desarrollo de la segunda generación: aquella que corresponde a la reducción del Estado y el ajuste estructural. Esta segunda generación, que se desarrolla en la región durante los años ochenta y se extiende en buena parte de los noventa, buscaba identificar y promover políticas públicas pero de bajo perfil, de acuerdo con la reforma (reduccionista) del Estado. Un ejemplo del interés por ese tipo de PP puede apreciarse en la Colección mexicana de Política Pública (Aguilar, 1992).

Ahora bien, este cambio general de orientación que implica el paso a la tercera generación de PP, el cual todavía se lleva a la práctica de forma apreciablemente desigual, está teniendo lugar con excesivos niveles de imprecisión conceptual y metodológica que obstaculizan su avance. De hecho, sus dos categorías centrales (sistema político y políticas públicas) están basadas en una notable cantidad de supuestos y de sobreentendidos que implican excesivos riesgos teóricos y políticos. Este ensayo tiene el propósito de contribuir a la clarificación en este plano, así como de establecer algunas referencias sobre la relación entre sistema político y políticas públicas, en la perspectiva de la consolidación democrática planteada hoy en América Latina.

### **Sobre el sistema político**

Existe una creciente convergencia acerca de que las políticas públicas son, en realidad, productos del sistema político. Sin embargo, cuando se trata de reconocer ese campo matriz, se aprecia una falta de definición considerable. Así, es posible encontrar una serie innumerable de ensayos que hablan del sistema político en tal o cual país, sin que se considere necesario algún tipo de aclaración de esa categoría.

Un caso ilustrativo y quizás extremo de esta situación fue la compilación titulada "Los sistemas políticos en América Latina", editada por Lorenzo Meyer y José Luis Reyna (1989). En dicha compilación se analiza la situación política de trece países y dos subregiones, sin que haya un mínimo esfuerzo por explicar qué significa el sistema político. La introducción general de la compilación nos permite intuir la razón de que ello sea así: la noción del sistema político es un gran sobreentendido, que ni siquiera necesita mencionarse.

Aunque escapa a los propósitos de este ensayo el hacer un recuento de los elementos teóricos de esta categoría, parece

posible señalar algunas referencias que permitan una mínima clarificación al respecto. Como se sabe, el clásico en esta materia es David Easton y su teoría sistémica, descrita en el trabajo "El sistema político" (1953). Sin embargo, durante todo el siglo XX pueden encontrarse reflexiones más o menos precisas sobre este concepto, con frecuencia desde el campo de la Sociología Política.

En términos generales, Easton habla de sistema político como de un conjunto de interacciones que permiten a una autoridad constituida establecer valores para el conjunto de la sociedad. Este conjunto de interacciones genera un flujo de *inputs* y *outputs*. Los *inputs* son las demandas y apoyos que el sistema institucional recibe de la sociedad o de otros entes, y los *outputs* son las respuestas que ese sistema institucional da a las primeras. Ello formaría un circuito de retroalimentación (*feedback loop*) que permite sondear el funcionamiento del sistema y corregir errores, así como anticipar disrupciones.

Para Easton, el sistema político está constituido por cuatro elementos principales: a) el sistema propiamente institucional, cuyo centro es la autoridad constituida; b) los actores sociales institucionalizados, que abarca desde los grupos empresariales hasta los grupos de presión; c) los valores políticos e ideológicos establecidos en la sociedad (que hoy de manera más amplia denominaríamos cultura política); y d) el hecho de que existen otros sistemas políticos de carácter nacional, con los que el sistema político de un determinado país se relaciona en el escenario internacional.

Esta descripción inicial de Easton nos permite retener algo que será fundamental en la definición de los sistemas políticos: el hecho de que refiere a la relación entre el sistema institucional y la ciudadanía. Esta noción enfáticamente relacional es precisamente lo que distingue al sistema político del resto de las categorías relacionadas: forma de régimen, forma de gobierno, Estado, etc.

Ciertamente, la proposición de Easton tiene aspectos fácilmente criticables, desde su perspectiva vertical descendente de la política, hasta su falta de identificación de los distintos sectores de la ciudadanía. Pero el otorgamiento de la identidad relacional al concepto de sistema político se mantiene, de una forma u otra, hasta nuestros días. Y es algo que ha cruzado todo el espectro político, desde conservadores como Raymond Aron hasta comunistas heterodoxos como Antonio Gramsci. Para este último, por ejemplo, el sistema político refiere al plano político de un Estado ampliado, que comprende el conjunto de instituciones y procesos políticos,

**Es posible una noción menos vertical o restringida (al poder o autoridad), si se entiende el sistema político como una relación (sistémica) entre gobernantes y gobernados con el objeto de establecer decisiones políticas de carácter estratégico para la sociedad en su conjunto.**

gubernamentales y no gubernamentales, que son desempeñados por actores políticos y sociales dotados de alguna capacidad de poder. Así, todo sistema político incluye relaciones entre gobernantes y gobernados, unas relaciones que son diferentes según las características de cada sociedad. Es en el sistema político donde se regula la competencia por el poder y se constituye la hegemonía (en el sentido gramsciano).

Esta noción general de sistema político se perfila un poco más si la comparamos con la categoría Estado. Como se sabe, existe una acepción amplia y una restringida del concepto de Estado. La primera refiere a la existencia de un territorio delimitado, donde habita una determinada población y se ha establecido históricamente un aparato institucional, que opera políticamente en ese contexto. La segunda, diferencia lo que es propiamente el sistema institucional de lo que de una u otra forma se reconoce como sociedad civil. Así, en una determinada sociedad, Estado y sociedad civil son entidades claramente diferenciadas.

Pues bien, si se utiliza la acepción amplia de Estado, entonces el sistema político es el segmento que se refiere al procesamiento y a las decisiones políticas dentro de un Estado. Pero si se utiliza la acepción restringida, entonces el sistema político abarca la totalidad o buena parte del Estado, pero va más allá de éste al incluir a la sociedad civil. Desde luego, la noción enfáticamente relacional de sistema político tiene mayor sentido en este segundo supuesto que en el primero.

Sin embargo, este carácter relacional parece condición necesaria pero no suficiente para una adecuada definición. En efecto, cabe preguntarse cuál es el sentido y destino de esas relaciones entre gobernantes y gobernados. Ya hemos visto que Easton privilegia en este contexto la capacidad de gobierno de la autoridad establecida. Esa orientación se recoge en propuestas más modernas, como la de Dahl, que entiende sistema político como cualquier modelo persistente de relaciones humanas que implique, en una extensión significativa, poder, mando o autoridad (Dahl, 1985).

A mi juicio, no obstante, es posible una noción menos vertical o restringida (al poder o autoridad), si se entiende el sistema político como una relación (sistémica) entre gobernantes y gobernados con el objeto de establecer decisiones políticas de carácter estratégico para la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva, la autoridad es funcional y no definitoria del sistema político.

Para pensar la ciudadanía en el contexto del sistema político, es necesario indagar sobre todo acerca de su comportamiento en relación con el funcionamiento efectivo del mismo.

### Sistema político y ciudadanía

Si se abandona esa percepción descendente de la política, es posible ver el sistema político desde el ámbito opuesto, el de la ciudadanía. Sin embargo, ello necesita alguna clarificación en relación con la idea relacionada de sociedad civil organizada (SCO), que últimamente se ha usado en términos sustitutivos. Veamos.

El debate refiere a la necesidad de recuperar la potencialidad del concepto de ciudadanía, incluso desde una perspectiva alternativa al de gobernabilidad. En un comienzo, la idea de gobernabilidad refería sobre todo a una relación funcional entre gobierno y gobernados, que permitiera el desarrollo nacional. Con el objeto de subrayar la salubridad de esa relación, el PNUD, a partir de 1998, le agrega un apellido y así se denomina, al menos en el contexto de Naciones Unidas, *gobernabilidad democrática*. Pero en todo caso, la idea de gobernabilidad aludía sobre todo a la capacidad de gobierno, y por tanto, de tipo descendente respecto de los gobernados, y, al menos en términos concretos, se refería fundamentalmente a la calidad y eficacia de las instituciones.

Por el contrario, la recuperación de la idea de ciudadanía guarda relación con una óptica de derechos, que es -como proceso lógico- de orden ascendente: desde los derechos ciudadanos hacia un gobierno que responde a esa soberanía ciudadana. Y, por otra parte, en términos de aplicación, se entiende que la calidad de la democracia no refiere sólo ni fundamentalmente a la calidad de las instituciones, sino sobre todo a la calidad de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva de recuperación de la idea de ciudadanía como sustento de la democracia, es que aparece la necesidad de reconocer sus distintas dimensiones. No se toma el camino clásico de Marshall, de pensar las distintas expresiones de ciudadanía según los campos: ciudadanía civil, política y social; entre otras razones, porque este camino nos dice muy poco acerca de cómo operan los distintos segmentos de la ciudadanía dentro del sistema político. Para pensar la ciudadanía en el contexto del sistema político, es necesario indagar sobre todo acerca de su comportamiento en relación con el funcionamiento efectivo del mismo.

Sin embargo, no existe al respecto una abundante producción teórica. Algunas referencias pueden encontrarse en Bottomore (1973), así como en las discusiones originales en el PNUD sobre gobernabilidad democrática. Es en este contexto que nace nuestra propuesta para diferenciar el comportamiento de los distintos sectores de la ciudadanía respecto al sistema político. Este planteamiento identifica tres dimensiones de referencia y ejercicio

en el conjunto de la ciudadanía: ciudadanía formal, sustantiva y activa. De manera sintética, describiremos cada una de ellas.

La *ciudadanía formal* refiere a la población que pertenece a una nación donde existe un Estado de Derecho, que le atribuye derechos y deberes; aunque no se sabe si el ciudadano los interioriza o los ejerce, simplemente los tiene. Como se sabe, segmentos importantes de la ciudadanía se mantienen en este nivel, acentuadamente despolitizados o desinteresados del funcionamiento del sistema político. Cuando en un país existe mucha población que se mantiene en niveles muy próximos a la ciudadanía formal, se entiende que hay una ciudadanía de baja calidad.

La *ciudadanía sustantiva* refiere ya a las personas que se apropian de los derechos formales para usarlos y para discernir, decidir y elegir soluciones colectivas. Estas personas tienen un discernimiento básico en términos políticos y se informan, generalmente a través de los medios de comunicación, del funcionamiento del sistema político. Ahora bien, no participan continuamente ni se organizan específicamente para ejercer sus derechos, sino que lo hacen en ocasiones especiales. La existencia de un amplio segmento de población que manifiesta ciudadanía sustantiva es crucial para el funcionamiento del sistema democrático. Dicho de otra forma, una abundante ciudadanía sustantiva suele ser la base de las democracias maduras y consolidadas.

Mientras tanto, la *ciudadanía activa* refiere a las personas que, generalmente sobre la base de una alta ciudadanía sustantiva, deciden organizarse y/o participar directamente en los asuntos públicos de manera frecuente y sostenida. Estas personas son miembros de las distintas organizaciones sociales y políticas, pero últimamente se identifican bastante con las organizaciones de la sociedad civil (y por eso también se reconocen como activistas de la sociedad civil) y suelen funcionar en términos de minorías activas.

Es importante considerar que estas tres dimensiones no están radicalmente separadas. Con frecuencia, una ciudadanía sustantiva de calidad mejora las condiciones de la ciudadanía activa y viceversa, así como una buena calidad de ambas suele traducirse en la ampliación de los derechos ciudadanos, es decir, de la ciudadanía formal. Algo que, a su vez, facilita el aumento de calidad de las otras dos, en lo que podría verse como un círculo virtuoso.

**Sobre todo en América Latina, especialmente desde la crisis de los años ochenta, se ha considerado que la construcción de ciudadanía sólo tiene lugar cuando se aumenta la ciudadanía activa. Incluso, en los casos más extremos, sólo se consideraba la existencia de ciudadanía cuando el ciudadano participaba en grupos organizados.**

Ahora bien, sobre todo en América Latina, especialmente desde la crisis de los años ochenta, se ha tendido a confundir estas tres dimensiones y, muy especialmente, la ciudadanía sustantiva y la ciudadanía activa. Se ha considerado que la construcción de ciudadanía sólo tiene lugar cuando se aumenta la ciudadanía activa. Incluso, en los casos más extremos, sólo se consideraba la existencia de ciudadanía cuando el ciudadano participaba en grupos organizados, es decir, cuando tenía lugar la expresión de la ciudadanía activa.

Esa confusión supuso una tendencia perniciosa a la sustitución de la ciudadanía por la sociedad civil organizada (SCO). Como se ha insistido, el encumbramiento de la sociedad civil, que se produjo en esta región principalmente en los pasados años noventa, fue producto de dinámicas convergentes pero de sentido político opuesto. Por un lado, el discurso contra el Estado y a favor de la sociedad civil surgió de la propuesta neoliberal, desde el inicio de los años ochenta. A ese discurso se sumó, sin compartir necesariamente la perspectiva neoliberal pero también sin muchos miramientos, la mayoría de la cooperación internacional que opera en la región (hasta fines de los años noventa). Por el otro lado, el uso del espacio de la sociedad civil como un ámbito de organización social para defenderse, primero, de los regímenes autoritarios y, después, de los efectos del ajuste estructural (aunque en algunos países, como en Chile, eso sucedió al mismo tiempo), dio lugar progresivamente a una convergencia discursiva sobre la calidad de la sociedad civil frente al deterioro de la política y del Estado.

Desde ese enfoque, tuvo lugar un esfuerzo por desarrollar organizaciones de la sociedad civil, que contó con un considerable apoyo externo y consiguió establecerse, durante los noventa, como un actor importante en toda la región. Al adoptar esa naturaleza, se planteó rápidamente la competencia, deseada o no, con los operadores de la representación política: los partidos. En un principio, pareció que podría haber una complementariedad temática: las organizaciones civiles se dedicaban a su especialidad sectorial, mientras los partidos actuaban como generalistas. Pero en algunos países, las organizaciones civiles pronto se articularon en coordinadoras, por su propio impulso o como producto de alguna circunstancia extraordinaria (en Centroamérica fue la respuesta al huracán Mitch), que les condujo a adoptar visiones nacionales de conjunto. Y desde ahí, fue lógico pensar en una interlocución

directa con el Estado mediante la promoción de leyes de participación directa.

Se apuntaba así claramente el proceso de sustitución de la representación/partidos/ciudadanía por los mecanismos de la participación/organizaciones de la sociedad civil. Y lo interesante es que, como la valoración de las últimas era superior a la de las primeras, los partidos se enfrentaron a la exigencia de resituarse en el nuevo escenario, mientras, en el sentido opuesto, las organizaciones de la sociedad civil no parecían exigidas por preguntarse sobre la suerte de los partidos y el sistema político en su conjunto.

Sin embargo, el resultado de esta dinámica compleja comenzó a mostrar sus falencias a fines del pasado siglo. Una primera evidencia consistió en comprobar que el activismo de las organizaciones de la sociedad civil, en medio de una crisis de los partidos de izquierda, producía un efecto indeseado: el mantenimiento de los partidos de derecha en el poder con repetidas versiones del programa neoliberal (varios países en Centroamérica reflejan ese síndrome). Otra evidencia es que las crisis sociales con protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil que lograban desestabilizar los gobiernos en la región no alcanzaban un cambio sustantivo desde su perspectiva. La consigna argentina de "¡Que se vayan todos!" mostró claramente su falta de sentido político.

En este contexto, es importante reconocer que la ciudadanía sustantiva tiene como su escenario más frecuente el referido a la representación. Sin embargo, esto nos lleva a un dilema de importancia crucial para América Latina (y otras áreas del globo, como por ejemplo, Europa oriental). Una representación democrática funciona bien cuando existe ciudadanía sustantiva de calidad, porque en caso contrario no estamos ante representación democrática sino ante una democracia delegativa, donde el ciudadano formal no se apropia de sus derechos y obligaciones, sino que delega en el gobierno el conjunto de la solución de sus problemas. La ciudadanía sustantiva no delega en ese sentido, sino que, sobre la base de la confianza respecto de sus conciudadanos, acepta que otros la representen y por ello los elige soberana y democráticamente (y está dispuesta a retirarles la confianza si no actúan de acuerdo con lo que se supone ha sido motivo de su elección).

Existe creciente consenso acerca de que la debilidad crucial de América Latina no ha sido, en las últimas décadas, un déficit de grupos organizados de ciudadanos participando de forma sostenida y directa. Si se compara el asociativismo en Europa y América

Latina, esta región muestra índices comparativos similares o superiores (según el país). La cuestión es que ese asociativismo en América Latina no se asienta sobre una amplia ciudadanía sustantiva, entre otras razones porque la ciudadanía activa, social o política, se ha preocupado muy poco de fortalecerla.

Así, puede afirmarse que existe correlación entre la debilidad de la ciudadanía sustantiva y la crisis de la democracia de la que nos advierte el informe regional del PNUD (2004). Y sólo un aumento de esta dimensión de la ciudadanía, en articulación con el desarrollo de la ciudadanía activa, parece tener visos de constituir la base estable de una consolidación de la democracia en la región. Pero, para ello, es necesario dejar de confundir creación de ciudadanía con el desarrollo de las minorías activas de un país. Ello puede apreciarse con claridad en el contexto de los datos ofrecidos por el referido informe del PNUD sobre la democracia (esos que desafortunadamente no son verdaderamente utilizados en las conclusiones del informe).

### **Representación versus participación**

Todo lo anterior guarda relación con el debate sobre representación y participación en la región. No es ésta la oportunidad de profundizar sobre tal debate, pero ya se ha señalado últimamente, que, durante los años noventa, tuvo lugar en América Latina, desde distintas perspectivas, un intento por resolver la crisis de la política, en el marco de la presente crisis epocal, sustituyendo los fundamentos deteriorados de la representación por cantidades crecientes de participación directa. Ahora se produce un consenso creciente en torno a la idea de que debe existir una articulación sinérgica entre representación y participación, pero hace sólo diez años, la participación ciudadana aparecía como la panacea y eso tenía sintonía con la idea de que sólo puede hablarse de ciudadanía cuando tiene lugar ciudadanía activa.

Hay algo que se ha mantenido como un círculo vicioso: si existe desconfianza en los instrumentos de representación política (los partidos sobre todo) y coincidencia en que la sociedad civil es nuestra homóloga, la solución es obviamente la participación directa. Es decir, no se busca resolver los problemas de la representación, sino sustituir mediante la participación ese mecanismo dañado. Sin embargo, esa idea sólo incrementa la dimensión del

**Se ha producido en la región una tendencia constructiva con dos componentes: por un lado, la revalorización de la democracia y, en relación con ello, la comprensión de que el fortalecimiento de la democracia tendrá lugar mediante la articulación entre representación y participación. No obstante, es necesario reconocer que ambos procesos no se han desarrollado plenamente.**

problema. Un fundamento básico de la democracia como sistema político consiste en la posibilidad de elegir: las elecciones no son otra cosa que establecer las condiciones para que toda la ciudadanía pueda escoger entre las opciones de gobierno que se proponen. Con frecuencia se aduce que ese sistema se pervirtió, entre otras causas, porque las campañas se sumergen en trucos mediáticos que hacen difícil que el electorado pueda elegir sanamente un programa de gobierno. La cuestión es que resulta obvio, por las experiencias (PT en Brasil, Frente Amplio en Uruguay, por citar algunas), que esa dificultad efectiva no es insuperable. Pero, además, el punto es saber si se debe trabajar por sanear los mecanismos de representación o más bien dejarlos caer.

Afortunadamente, se ha producido en la región una tendencia constructiva con dos componentes: por un lado, la revalorización de la democracia y, en relación con ello, la comprensión de que el fortalecimiento de la democracia tendrá lugar mediante la articulación entre representación y participación. No obstante, es necesario reconocer que ambos procesos no se han desarrollado plenamente.

La revalorización de la democracia todavía tiene lugar desde una perspectiva principalmente instrumental. Tanto desde la derecha como desde la izquierda, la democracia es vista como el mejor sistema actual para conseguir los respectivos propósitos programáticos. El avance decidido hacia la consideración de la democracia como un bien no sólo instrumental sino sustantivo, todavía no se ha dado plenamente. La tesis del Secretariado General de Naciones Unidas de que el desarrollo de los pueblos no es sostenible sin sistemas políticos democráticos, aún no ha calado plenamente en la región. Todavía persiste, de una forma u otra, la idea de que lo crucial es la lucha contra la pobreza y que la democracia política es algo secundario, llegará por añadidura o es un lujo del Norte. Sin embargo, debería ser evidente que el desarrollo humano es una moneda de dos caras; o, como dijo Przeworski (1995), el desarrollo humano es una cuestión bastante oral: poder comer y poder hablar (y ninguna de ellas es sostenible sin la otra).

En cuanto al consenso reciente acerca de que la consolidación de la democracia se acentuará mediante una articulación sinérgica de representación y participación, puede afirmarse que éste ape-

nas ha pasado de ser una especie de conclusión general, si bien alcanzada muchas veces sobre la comprobación empírica de los procesos participativos. El pasado año, durante el Congreso del CLAD en Guatemala, la posición creciente de articular representación y participación no presentaba experiencias de alto desempeño, y más bien existía la percepción de que esa articulación constituía todavía un reto. Desde luego, esa conclusión no avanzará mientras se mantengan visiones de la participación como unguento mágico, capaz de sanarnos de cualquier mal político o económico (como se aprecia en un artículo de la edición N° 37 de esta revista).

### **Sobre políticas públicas**

Aunque es menor que en el caso del sistema político, también existe un alto grado de indefinición y sobreentendidos en torno a la idea de política pública. Por ejemplo, el mencionado informe del BID (Stein ...[et al], 2006) describe profusamente las características y atributos de las políticas públicas, pero no acota con claridad qué entiende por esa categoría. Su lectura apunta a una comprensión amplia y difusa de lo que es una política pública, que incluye desde la legislación a la adopción de decisiones puntuales por parte de un gobierno.

Sin embargo, esa visión se corresponde mucho más con la tradición política estadounidense que con la tradición europea o latinoamericana. Algo sobre lo que regresaremos más adelante. En efecto, la percepción regional de lo que es una política pública confiere a este concepto mayor entidad en sí mismo: no se equipara a una legislación, ni tampoco a una decisión puntual de gobierno.

Una política pública no es una ley en el medio latinoamericano, precisamente porque esta última no tiene la perspectiva posibilista y flexible que tiene una política. La norma es taxativa y de obligado cumplimiento. Es cierto que la normativa puede establecer el fundamento obligatorio de una política pública y, en ese sentido, determinarla. Pero no siempre y no necesariamente. Esta diferencia entre ley y política pública, un tanto evidente en el medio latinoamericano, tiene la mayor importancia cuando se piensa en el protagonismo institucional. No por casualidad el informe del BID considera a los presidentes y los parlamentos como los centros de las políticas, perdiendo la idea más regional de Poder Ejecutivo (presidente, gobierno, administración pública).

Tampoco se asocia en el medio latinoamericano (ni en el europeo o de otras regiones) la idea de política pública a una o varias

decisiones puntuales del parlamento o del gobierno. Es cierto que las PP pueden ser formales o informales, explícitas o tácitas, por lo que una decisión estratégica o una serie de decisiones puntuales pueden estar definiendo una determinada política pública. Pero en América Latina, la idea de política pública se asocia más a una acción pública sostenida y de carácter estratégico, que, la mayoría de las veces, tiene una formulación explícita. Así, cuando un gobierno latinoamericano dice que formulará una política de salud o que existen 23 políticas públicas vigentes, de tipo sectorial o transversal, se está refiriendo a esa idea más concreta de lo que es una política pública.

Puede afirmarse que existe una noción general de política pública en la región que se describiría como una acción o conjunto de acciones, con vocación estratégica, realizadas por los poderes públicos y sus distintas instituciones, con participación ciudadana, que buscan cambiar la realidad social en un determinado sentido.

Incluso puede avanzarse hacia una definición más estricta de lo que se entiende en la región por política pública, sobre todo cuando ésta alcanza un cierto grado de formalización y explicitación. Así, la política pública sería un conjunto de principios, objetivos, marco situacional e institucional, que establece estrategias, áreas, componentes y lineamientos para una acción o intervención de los poderes públicos. Esta acepción estricta, que refiere sobre todo al *qué* se pretende, puede ampliarse para incluir el *cómo* se quiere hacerlo. En tal sentido, además de lo anterior, si la política viene acompañada de un Plan de Acción, entonces incluye los instrumentos, indicadores, metas, acciones estratégicas que concretan los lineamientos generales de la política (acepción amplia).

Ciertamente, tanto la noción general como una definición más estricta no sólo refieren a la intencionalidad de la política o al cuadro de sus actores, sino que señalan con claridad la responsabilidad de los poderes públicos en última instancia. En pocas palabras, es algo un poco más concreto que una descripción procesal de lo que es una política pública. Un planteamiento que aparece, por ejemplo, en el caso del mencionado informe del BID, donde se afirma: "Este marco conceptual considera a las políticas públicas como el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo" (Stein ...[et al], 2006: 15). Siendo

ésta la única definición de PP que puede encontrarse en el informe, resulta interesante comprobar cómo no hay asignación de responsabilidad pública de las políticas, entre otras ausencias.

El informe del BID tiene mayor rigor cuando describe las características generales de una PP mínimamente consistente. Esas características generales serían:

- Estabilidad.
- Adaptabilidad.
- Coordinación y coherencia.
- Calidad de la implementación y efectiva aplicación.
- Orientación al interés público.
- Eficiencia.

No obstante, dado el énfasis que pone el informe en los procesos de elaboración de políticas, podría señalarse con más detalle las características que deben acompañar a tales procesos para que tuvieran un alto grado de consistencia. Habría que distinguir entre: a) consistencia diagnóstica y propositiva básica; b) consistencia estructural; y c) consistencia proyectiva.

La primera buscaría reconocer si los elementos de la estrategia de intervención parten de una identificación adecuada de los problemas a resolver (diagnóstico) y una respuesta básica inicial a los mismos. En este ámbito se pondría atención en:

1. *la relevancia* de los problemas priorizados para su resolución;
2. *la pertinencia* de los objetivos que darían respuesta a esos problemas;
3. *la existencia o no de líneas basales* que permitan la elaboración concreta de metas;
4. *la consignación de un cuadro de actores relevantes* que deberían participar en el proceso y el grado de consenso que puede obtenerse entre ellos.

La consistencia estructural refiere al rigor en la formulación técnica y la coherencia y articulación que tienen los distintos elementos de intervención de la política que se trate. En este plano, adquiriría relevancia:

1. *la adecuada formulación técnica* de cada uno de los elementos de intervención (objetivos, acciones, metas);
2. *la coherencia interna* que tiene la estrategia en términos de fines y medios, y la articulación entre los distintos elementos de intervención;

Si se logra consistencia diagnóstica, estructural y proyectiva en el proceso de formulación de la política, existe alta probabilidad de que la política se formule adecuadamente, especialmente si ello se hace de manera formal y explícita.

3. *la coherencia externa* en relación con otras políticas, programas y proyectos, así como con la normativa vigente;

4. *la adecuada asignación de responsabilidades* específicas para el cumplimiento de metas, establecida en términos de negociación y consenso.

La consistencia proyectiva busca reconocer, en la medida de lo posible, si los propósitos de la política pueden desarrollarse en el futuro. En este campo, adquiere importancia:

1. *la viabilidad* que pueda preverse en cuanto a las acciones y las metas de la política;

2. *la eficacia*, que busca identificar el posible efecto de las medidas;

3. *la sostenibilidad* de la estrategia y los factores que la condicionan;

4. *la evaluabilidad* de dichos efectos de forma sencilla pero rigurosa.

Puede afirmarse que si se logra consistencia diagnóstica, estructural y proyectiva en el proceso de formulación de la política, existe alta probabilidad de que la política se formule adecuadamente, especialmente si ello se hace de manera formal y explícita (generalmente mediante un documento escrito de política pública).

Podrían identificarse varios tipos de PP, según su ámbito de aplicación, su temporalidad, los poderes del Estado que intervienen o el tipo de participación y relación con la sociedad civil. Así, suelen distinguirse entre políticas generales, transversales y sectoriales. Las primeras se refieren a las políticas que abarcan varias o el conjunto de las políticas sectoriales y transversales, como las Políticas (o Planes Nacionales) de Desarrollo, Lineamientos Generales de Gobierno, etc. Las políticas transversales son aquellas que teniendo objetivos específicos, afectan o atraviesan otras políticas sectoriales; lo son, por ejemplo, las políticas de medio ambiente, de género, etc. Las políticas sectoriales son aquellas que refieren a un determinado sector de actuación de los poderes públicos, como salud, educación, energía, etc. En algunas oportunidades, las políticas transversales tienen también una perspectiva sectorial, especialmente cuando se enfocan hacia un segmento poblacional. Esto puede suceder con las políticas de género, cuando quedan referidas enfáticamente a la población femenina.

### **Las políticas públicas en el sistema político**

Como se apuntó anteriormente, existe una percepción creciente de que las PP son realmente un producto del sistema político. Y que una de las consecuencias de ello es precisamente que la determinación de la PP debe referirse a las características propias del sistema político que se trate. Uno de los mensajes principales del informe del BID consiste en subrayar esta consecuencia: "Uno de los peligros que puede correrse al propugnar la acción de recetas universales -y una de las motivaciones fundamentales de este informe- es que las políticas no se adoptan ni se ejecutan en el vacío, sino que deben operar dentro del contexto de las instituciones políticas del país" (Stein ...[et al], 2006: 7).

Sobre la base de este consenso, parece necesario reconocer el cuadro de actores y escenarios del proceso de formulación de políticas que tiene lugar en América Latina, para captar cómo operan esos actores en términos de instrumentos del desempeño de los sistemas políticos. También es preciso observar cómo esos elementos operan en tanto que factores que afectan la formulación, ejecución y evaluación de las PP. Por cierto, el informe del BID realiza ese análisis, pero omite algunos procesos nodales de los sistemas políticos.

Dos de dichas omisiones me parecen más graves. La primera guarda relación con la ausencia explícita de referencia al momento fundante de los sistemas políticos democráticos, aquel en el que se eligen las autoridades de gobierno. La otra refiere a un problema más operativo pero no menos importante del procesamiento de las PP: la necesidad de su armonización.

El primer asunto se relaciona con la reflexión que, en torno al sistema político, se hizo anteriormente sobre ciudadanía, representación y participación. En efecto, un escenario de formulación de PP se establece mediante un juego de diversos actores, pero con posterioridad a la constitución legítima de un gobierno. Ahora bien, hay que ser conscientes de que ése es un modelo específico, que da protagonismo a la relación entre poderes públicos y grupos organizados y deja en último plano a la ciudadanía propiamente dicha. La elaboración de las PP se realiza entre los grupos interesados sin relacionarse estrechamente con los programas de gobierno debatidos durante las elecciones. En realidad, a ese modelo se refiere fundamentalmente el informe del BID.

**La matriz fundante de las PP debe relacionarse estrechamente con el programa de gobierno que acompaña la elección de legítimas autoridades.**

Sin embargo, existe otro escenario, que, ciertamente, supone un gran reto para la consolidación democrática de la región. Significa el reconocimiento explícito de que la matriz fundante de las PP debe relacionarse estrechamente con el programa de gobierno que acompaña la elección de legítimas autoridades. Es decir, que buena parte de los fundamentos de las distintas PP que pueda proponer o impulsar un gobierno, proceden del conjunto de propuestas y promesas electorales. Por supuesto, ello no significa que durante el período de gobierno no pueda impulsarse alguna política pública no prevista, o que las propuestas del programa electoral no necesiten un afinamiento político y técnico (que entonces sí necesitará de la participación del conjunto de actores involucrados). Pero si se desconecta la matriz general de las PP del acto de elección soberana, se estará contribuyendo a profundizar dos graves problemas que tiene la democracia en América Latina.

El primero de ellos es que se estará vaciando de contenido programático el acto de elegir autoridades legítimas. Es decir, las elecciones necesitarán cada vez menos de la capacidad de discernimiento de los ciudadanos y ciudadanas, y se referirá cada vez más a la videopolítica. Pero si el programa electoral es cada vez más un factor que importa en la elección de autoridades, entonces resulta difícil comprender cómo no va a ser la fuente básica de las PP.

El segundo de los graves problemas refiere a la cuestión del cumplimiento o no de las propuestas realizadas en la campaña electoral. En efecto, si las PP no refieren al contenido del programa de gobierno planteado a la ciudadanía en la campaña electoral, existirá muy poca necesidad de cumplir las promesas electorales. Y entonces, las PP, desconectadas de las propuestas electorales, quedarán exclusivamente al juego de los actores involucrados en cada una de ellas. Como se sabe, el problema del incumplimiento de las promesas de campaña es uno de los factores clave que han deteriorado los fundamentos de la representación política en la región. Pero, además, significa un desconocimiento del papel fundamental que juegan las decisiones del conjunto de la ciudadanía. La elección de las mayorías ciudadanas no tendrá efecto alguno sobre las líneas de actuación del futuro gobierno, es decir, sobre buena parte de las PP que se desarrollen.

La consolidación de la democracia en la región pasa por conectar el acto soberano de elegir con las líneas de trabajo del gobierno electo. Ello incrementará la posibilidad de rendir cuentas y la calidad de la ciudadanía.

La consolidación de la democracia en la región pasa por conectar el acto soberano de elegir con las líneas de trabajo del gobierno electo. Ello incrementará la posibilidad de rendir cuentas y la calidad de la ciudadanía. Pero esas líneas de trabajo del gobierno electo se convertirán, en general, en sus políticas públicas, si es que de verdad se trata de gobernar por PP y no como rehenes de la coyuntura o en respuesta a las ocurrencias de los actores políticos. Y esa conexión estrecha entre programa de gobierno (electo) y políticas públicas debe plantearse explícitamente cuando se habla de la política de las políticas públicas. No hacerlo así, refleja una visión que pertenece al escenario antes mencionado o bien a seguir aumentando la colección de sobreentendidos, algo que corre alto riesgo de producir equívocos. Y algunos autores sostienen que las principales dificultades de implementación de las PP están referidas a problemas conceptuales de origen (Roth Deubel, 2006).

El otro olvido del informe del BID se refiere al tema de la armonización de las PP. Dicho informe describe abundantemente las características de una adecuada política pública. Pero su lectura da a entender que si las PP son adecuadas se armonizan automáticamente por sí mismas. Claro, avanzar en esta dirección significa dar entrada de nuevo a la importancia de la planificación pública. Ésta parece ser la razón por la que falta en el informe un capítulo sobre planificación y PP.

Sin embargo, el retorno de la planificación pública parece inevitable si de verdad retorna la política, lo público, el Estado. Tras el abandono que se produce en los años 80 del modelo *cepalino* de planificación, basado en entidades centrales y con cierta rigidez estructural, no se produce una flexibilización productiva de los sistemas de planificación, sino un modelo de planificación mucho más difuso, cuando no políticamente irrelevante. De esta forma, en muchos países de la región (como en el triángulo norte de Centroamérica) la destrucción o el debilitamiento de las entidades de planificación se corresponden con la inexistencia de un modelo de planificación nacional estable. Cada gobierno decide su modelo de planificación, sin continuidad institucional en el mediano plazo. No es necesario abundar acerca de la necesidad de un sistema de planificación flexible que permita dar seguimiento a las PP y, sobre todo, facilite su armonización, de tal suerte que la gestión pública aumente sinérgicamente su eficacia. Por decirlo en palabras de un presidente latinoamericano, que no es precisamente

un izquierdista radical: "No hay desarrollo sin planificación". Ese fue el lema del discurso de Oscar Árias con motivo de la presentación del Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica en enero de 2007.

Una posible razón que explica la perspectiva parcial del Informe del BID tiene relación con el tema apuntado anteriormente referido a la tradición política estadounidense, en comparación con la de otras regiones del mundo. La lectura del mencionado informe da la sensación de estar inscrita fundamentalmente en la primera. A este respecto, existe una cierta confusión en relación con las semejanzas y diferencias existentes entre Estados Unidos y el resto de los países de la región (incluyendo Canadá). Con frecuencia se piensa que la similitud existente en términos de forma de gobierno puede extenderse al resto del sistema político; algo que definitivamente no es correcto. El informe del BID parece caer en esa orientación. Por ejemplo, afirma: "Si bien todos los países latinoamericanos de habla española y portuguesa que se consideran en este informe han adoptado una forma presidencial básica de gobierno similar a la de Estados Unidos, existen diferencias considerables con respecto a las facultades relativas que confiere la constitución a los poderes Ejecutivo y Legislativo" (Stein ...[et al], 2006: 47).

Desde luego, estas diferencias considerables siguen inscribiéndose en "la forma presidencial básica del gobierno similar a los Estados Unidos". Pero ése es el origen de la confusión, porque siendo cierto que América Latina adquirió una forma de gobierno similar a la de los Estados Unidos, la diferencia es radical en términos de sistema político. El sistema político norteamericano no se basa en el juego decisorio de las mayorías. Su sistema electoral así lo confirma. La fórmula restrictiva de los colegios electorales permite la elección de presidentes por menos del 50% de los posibles electores, algo que en otras regiones del mundo se considera un grave problema del sistema político. Incluso en las leyes electorales de muchos países latinoamericanos se establece un límite por debajo del cual se considera no válida una elección. Pero, en términos generales, las sociedades latinoamericanas restan legitimidad a elecciones con una participación ciudadana reducida. El valor del juego de la participación política mayoritaria como fundamento del sistema político, se mantiene vigente en América Latina. Y lejos de suavizarlo, conviene fortalecerlo.

El escenario estadounidense, de juego de minorías influyentes, no debe ser el modelo a la hora de pensar los procesos de elaboración de PP en América Latina; sobre todo, si se está convencido de que hay que evitar las recetas universales.

Ahora bien, ello debe guardar correspondencia con la formulación de políticas públicas. El escenario estadounidense, de juego de minorías influyentes, no debe ser el modelo a la hora de pensar los procesos de elaboración de PP en América Latina; sobre todo, si se está convencido de que hay que evitar las recetas universales. Pero parece que en éste y en otros asuntos, la ciencia política norteamericana, correspondiente a una determinada tradición política, influye excesivamente en la visión conceptual que tienen muchos organismos internacionales, aunque sólo sea porque su sede central se encuentra en Washington o en New York. La ciencia política latinoamericana, los actores regionales y las instituciones públicas, deberían prestar atención a este sutil pero efectivo traslape, por cuanto sus consecuencias van más allá de lo académico: afectan el análisis político que luego se ofrece como referencia para la acción pública en la región.

### Bibliografía

- Aguilar, Luis (1992), *El estudio de las políticas públicas*, México, Editorial Porrúa.
- Arriagada, Irma (2006), "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia", Santiago, CEPAL, Naciones Unidas (Serie Políticas Sociales, N° 119).
- Bottomore, T. (1973), *Las clases en la sociedad moderna*, Buenos Aires, La Pléyade.
- Dahl, Robert A. (1985), *Análisis político moderno*, Madrid, Ediciones Fontanella.
- Easton, David (1953), *The Political System: an Inquiry into the State of Political Science*, New York, Alfred A. Knopf.
- Gomáriz, Enrique (1977), *El Estado en las formaciones sociales dependientes: el caso de América Latina*, Lisboa, Presencia.
- \_\_\_\_\_ (1997), "La crisis de las ciencias sociales en el Norte y América Latina: un estudio comparado", San José, FLACSO (Cuadernos de Ciencias Sociales).
- \_\_\_\_\_ (2001), "La encrucijada de los partidos políticos en el inicio del siglo XXI", San José, Fundación Friedrich Ebert (Documentos de Trabajo).
- Gramsci, Antonio (1981), "Escritos políticos", en *Cuadernos Pasado y Presente*, N° 54, Buenos Aires.
- Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis (coords.) (1989), *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Stein, Ernesto ...[et al] (eds.) (2006), *La política de las políticas*

- públicas: progreso económico y social en América Latina; informe 2006*, Washington, BID, Harvard University, Editorial Planeta.
- PNUD (2004), *Informe sobre la democracia en América Latina*, New York, PNUD.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado*, New York, Cambridge University Press.
- Roth Deubel, André-Noël (2006), *Políticas públicas*, Bogotá, Ediciones Aurora.