



Cinta de Moebio

E-ISSN: 0717-554X

cintamoebio@gmail.com

Universidad de Chile

Chile

Fuenmayor, Jennifer

Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: Una revisión crítica de sus  
enfoques, teorías y modelos

Cinta de Moebio, núm. 50, septiembre, 2014, pp. 39-52

Universidad de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10131702001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: Una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos

PUBLIC POLICY IN LATIN AMERICA IN A NEOLIBERAL CONTEXT: A CRITICAL REVIEW OF APPROACHES, THEORIES AND MODELS

**Dra. Jennifer Fuenmayor** ([jjfuenmayor@yahoo.com](mailto:jjfuenmayor@yahoo.com)) Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela)

## Abstract

The paper aims to develop a theoretical reflection on existing knowledge in public policy and its implementation in the nineties. This is a documental research design of bibliographical nature. The results reveal that the body of knowledge in public policy has been under the domain of rational choice theory and the assumptions of the neoclassical school. I conclude that, in the context of an alternative model to the neoliberal one, one need a different theoretical tool for alternative public policy that consider social rationality moving away from a deterministic and technical policy.

**Keywords:** public policy, neoliberalism, models, theories, approaches, Latin America

## Resumen

Este trabajo tiene como propósito desarrollar una reflexión teórica al conocimiento existente en materia de política pública y de su implementación en la década de los noventa. Esta es una investigación documental con un tipo de diseño de carácter bibliográfico. Los resultados revelan que el cuerpo de conocimientos en materia de política pública, ha estado bajo el dominio de la Teoría de la Elección Racional y de los supuestos de la Escuela Neoclásica. Se concluye que, en el marco de un modelo alternativo al neoliberal, se necesita un instrumental teórico diferente para una política pública alternativa. Esto pasa por considerar una racionalidad social que se aleje de una concepción determinista y técnica de la política.

**Palabras clave:** política pública, neoliberalismo, modelos, teorías, enfoques, América Latina

## Introducción

En referencia a la producción de conocimiento en materia de política pública en América Latina, éste ha sido en su mayoría descriptivo, asimismo, la mayoría de los referentes teóricos no están elaborados con una perspectiva crítica, sino que se encuentran atrapados dentro de cánones, parámetros y modelos que poco nos explican la realidad de América Latina. La producción de conocimiento científico con una perspectiva explicativa es una necesidad. Esta es una crítica que proviene de autores que parten del marxismo tales como Ochoa (1995), Guerrero (2004) y Fuenmayor y Ochoa (2013a).

Se parte del supuesto que los enfoques, modelos y teorías que dominaron el conocimiento en política pública en los noventa en el marco del neoliberalismo tuvieron una gran influencia de los postulados de la Escuela Neoclásica y de la Teoría de la Elección Racional. Sus planteamientos dominaron el conocimiento teórico y fueron trasladados al campo político a través del modelo de Elección Pública (*public choice*). En la década de los noventa se dio una gran producción teórica de enfoques y modelos en las diferentes etapas de la política pública: formulación, implementación y evaluación. En su abordaje teórico, la mayoría de los autores tenían en común su apego hacia la lógica instrumental, es decir, estaban bajo el dominio de la racionalidad económica, unos más que otros. Este fue el instrumental teórico que predominó con el auge del modelo neoliberal centrado en el enfoque teórico-metodológico de las políticas públicas en términos secuenciales desarrollado por Lasswell y posteriormente por Jones y que permitió el desarrollo de enfoques y modelos en cada una de las etapas del proceso de formación de la política pública, como se verá en el desarrollo del presente artículo.

El presente artículo está dividido en cuatro secciones. En la primera, se da una discusión conceptual del término política pública desde el Enfoque de Análisis de Políticas Públicas, su crítica y propuesta desde el marxismo; en una segunda parte el desarrollo teórico se centra en las etapas de la formulación e implementación de la política pública, diferenciando la política formal de la política real, seguidamente la discusión está dirigida a la crítica de los enfoques y modelos en la etapa de la formulación de la política pública y finalmente a la crítica de los enfoques y modelos en la etapa de la implementación de la política pública.

### **1. Política pública: una discusión conceptual desde el Enfoque de Análisis de Políticas Públicas**

De acuerdo a Álvarez, no hay un uso único y consistente del término política pública. La mayoría de las definiciones que aparecen en la literatura especializada sólo hacen referencia a los objetivos que se quieren alcanzar. Por lo que la definición que comúnmente encontramos sobre el tema es la que “se refiere tanto a los objetivos como a los medios necesarios para alcanzarlos. El enunciado de una política, en consecuencia, es una proposición que relaciona unos determinados medios con unos ciertos o probables fines” (Álvarez 1992:15).

Esta sería la manera tradicional o convencional de definir la política pública y está dentro de los parámetros de la racionalidad económica. No podemos dejar de mencionar que el enfoque del *public choice* introdujo a la ciencia política modelos matemáticos, definiciones, métodos, enfoques y teorías cargadas de determinismo y economicismo, que fueron desarrolladas inicialmente para la ciencia económica y bajo la lógica de la racionalidad económica.

La primera aplicación de los supuestos de la racionalidad económica a las decisiones políticas provino del economista Anthony Downs, al publicar en 1957 su obra *An economic theory of democracy*. Downs elabora un modelo teórico sobre el proceso de decisión política en un gobierno democrático, que parte del supuesto de que tanto los gobernantes como los gobernados actúan de forma racional, esto es, guiados por sus intereses egoístas. Llega a la conclusión que los miembros del gobierno adoptan sus decisiones con el fin de conseguir su objetivo principal, que consiste en maximizar el número de votos de su partido, mientras que los ciudadanos votan al partido que les ha reportado en el pasado, o creen que les reportará en el futuro, la máxima utilidad.

La mayoría de las definiciones encontradas en la literatura especializada provienen de autores adeptos al Enfoque de Análisis de Políticas Públicas. Dentro de este enfoque, la política pública se define como “el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativo coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel, citados por Roth 2006:26).

Otra definición mucho más elaborada (pero que está dentro del mismo Enfoque de Análisis de Políticas) es la de Roth, para quien la política pública sería la existencia de: “Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por 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 (...) En resumen, el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por

el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos" (Roth 2006:27), es decir, esta definición no se aleja de las anteriores, pues mantiene los mismos elementos de las definiciones convencionales de política pública.

No solo las definiciones sino también los diferentes modelos y enfoques que encontramos en la literatura sobre política pública, están bajo el dominio de la racionalidad económica. La creación de modelos de política pública tiene que ver con su proceso de formación. Por muchos años dominó en la literatura especializada la idea de que este proceso era lineal y mecánico y es por ello que en principio se diseñó el modelo basado en la lógica de optimización, del cual se han derivado otros modelos. Se trata de seguir una secuencia, vista como el proceso de formación de la política pública: Optimización-Implementación-Evaluación, de forma lineal y mecánica. De esta manera se concibe y analiza generalmente la política pública. Con sus modelos y enfoques lo que se busca es la optimización, es decir, tomar la mejor decisión que sería "la solución alternativa más eficiente a un problema dado" (Álvarez 1992:15).

En el proceso de formación de una política pública, de acuerdo a Álvarez, intervienen y se cruzan varios criterios y formas de racionalidad. Esto variará según el tipo de actor considerado en cada decisión política. Lo que nos interesa destacar aquí es el uso de racionalidades diferentes y de criterios distintos de elección que trae como consecuencia que un problema sea visto desde diferentes perspectivas. Esto va a depender de las diferentes valoraciones que hagan los actores de los problemas, en donde tendrán que elegir una alternativa de su preferencia. Siguiendo a Álvarez, se detallan a continuación: "1) decisiones con arreglo a criterios técnicos, 2) decisiones con arreglo a la racionalidad económica, 3) decisiones con arreglo a la racionalidad administrativa, 4) decisiones con arreglo a la rutina burocrática, 5) decisiones con arreglo a criterios jurídicos, 6) decisiones con arreglo a la racionalidad política, 7) decisiones con arreglo de una racionalidad electoral y 8) decisiones con arreglo al sentido común" (Álvarez 1992:22). Todos son criterios para tomar decisiones políticas. Según cuál sea el criterio de decisión que emplee un actor ante una situación o problema, se comportará de una manera predeterminada por algunos de estos criterios o racionalidad.

El Enfoque de Análisis de Políticas Públicas (EAPP) presenta aportes al conocimiento existente en materia de política pública, pero también tiene limitaciones. Entre los aportes del EAPP se destacan los siguientes: 1) Establece la diferencia entre la política formal y la real; 2) con fines académicos permite descomponer la política pública por etapas y 3) hace aportes en el estudio sectorial de las políticas públicas. Asimismo, se citan limitaciones tales como: 1) imprecisión en las definiciones de política pública; 2) el mercado como referencial de las políticas públicas; 3) la política pública vista como un proceso continuo y por etapas alejada de la realidad; 4) proceso de toma de decisiones como un acto racional; 5) estudio de la agenda política sin incluir a los ciudadanos; 6) privilegia valores a favor del mercado; 7) producción de enfoques y modelos bajo el dominio de la racionalidad instrumental; 8) enfoque centrado en lo económico que excluye criterios sociales y 9) poco aporte para explicar los conflictos (Fuenmayor y Ochoa 2013a).

El referido enfoque junto con las propuestas de la Nueva Gestión Pública, se convirtieron en los instrumentos teóricos por excelencia con el curso de la descentralización político territorial a lo largo de la década de los noventa en países de América Latina.

Es Guerrero (2004) quien desde el marxismo hace la crítica al Enfoque de la Nueva Gerencia Pública y es quien establece la relación entre sus postulados y el neoliberalismo. Este enfoque de acuerdo al autor aspira que el Estado se convierta en un Estado Empresarial transformando la actuación de sus funcionarios en gerentes prestadores de los servicios públicos y los ciudadanos en clientes o consumidores de estos servicios. Guerrero enumera ocho conceptos que definen la Nueva Gerencia Pública: 1) Orientación al cliente; 2) Privatización; 3) Mercado; 4) Competencia; 5) Enfoque empresarial-gerencial; 6) Gerencia por objetivos y resultados; 7) Agenciación y 8) Reducción de costos. Describe este enfoque como un ser mutante de difícil conceptualización, como una masa de ideas, conceptos, valores e intereses que se transforman en técnicas de gestión y modelos provenientes de la empresa privada.

Por lo tanto, se requiere de una definición alternativa, que abra nuevos espacios para la discusión y que no esté atrapada bajo el dominio de la racionalidad instrumental. Desde el paradigma marxista nos dice Ochoa que el término política pública se refiere a las orientaciones que define el Estado y que son obligantes para éste y la sociedad. En este sentido es importante destacar la relación Estado-Economía en donde los modos de producción son los que generan las formas específicas de organización del Estado. Los Estados Capitalistas y Socialistas, tendrán su forma específica de organización (Therborn), por lo que, para Guerrero, la política pública debe ser estudiada a partir de los fundamentos materiales y de las relaciones de producción. Sobre esto ya se había pronunciado Poulantzas, para quien el Estado se organiza en función de su papel económico, todo ello da lugar a transformaciones institucionales que afectan al conjunto de los aparatos del Estado, por lo que la forma y contenido de las políticas públicas está directamente relacionada con la acumulación de capital.

## **2. La formulación e implementación de la política pública: Política formal vs política real**

Es importante destacar aquí que la actuación del Estado por medio de su aparato político administrativo implica necesariamente la elección de unas soluciones, dentro de un conjunto de alternativas posibles. En el plano formal, es el Gobierno quien establece sus prioridades, y tiene sus objetivos ya preestablecidos, ya que obedece a una visión del mundo, a un paradigma societal, a un modelo económico, a un marco referencial y en función de ello delinea su estrategia, sus metas a cumplir y sus políticas.

La realidad es compleja y el Estado está constantemente escuchando para tomar decisiones y es selectivo en sus políticas, pero ¿a quién escucha el Estado?, la respuesta estaría en una diversidad de actores que siguiendo a Monedero serían:

"1) A los poderes fácticos que tienen capacidad de emplear...la violencia física: ejército nacional o extranjero, banqueros, mercados y sector financiero, patronal, líderes carismáticos con capacidad de movilización, entrampados mediáticos...2) A la Constitución y las leyes vigentes. A las interpretaciones judiciales. A las leyes internacionales; 3) A las estructuras administrativas con sus reglamentos...4) A los intereses particulares organizados o con capacidad de ejercer presión, con especial relevancia a la fusión de intereses económicos y mediáticos...Estos intereses pueden formar parte de alguna de las diferentes familias que configuran el gobierno; 5) A las presiones regionales, locales o de cualquier otro orden territorial interno; 6) A la ciudadanía organizada que reclama cuestiones de interés general...7) A la opinión pública, expresada bien a través de formas directas (huelgas, manifestaciones...) o indirectas (encuestas, medios de comunicación); 8) A referentes morales asentados (iglesias, asociaciones, personalidades de prestigio, intelectuales)... 9) A la propia subsistencia del aparato estatal, esto es, de las personas que lo integran y que tienen en la administración su modus vivendi... 10) A los partidos políticos... 11) A los sindicatos... 12) A las presiones internacionales... 13) A las necesidades inmediatas de financiación y, de ahí, a quien pueda otorgar esa financiación, especialmente los bancos, las instituciones financieras internacionales y los mercados internacionales... 14) A las peculiaridades de las élites que lo dirigen en sus diferentes ámbitos, que pueden estar formadas en alguna ideología, tener firmes convicciones religiosas o pueden tomar decisiones consultando a astrólogos, videntes... 15) A las empresas privadas a las que se ha entregado la gestión de asuntos públicos y alcanzan tanta autonomía que funcionan como un 'Estado' dentro del Estado" (Monedero 2013:170-171).

Debido a lo anteriormente descrito es que afirmamos que el proceso de toma de decisiones es bastante complejo, ya que en él interviene un gran número de actores. "Estos actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos" (Roth 2006:73). Esta pluralidad de actores hace que las decisiones obedezcan más a un proceso de conflictos; confrontación, negociación y acuerdos, que a la toma de la decisión más racional, como diría Monedero: "Lo que haga el Estado dependerá siempre del resultado de los conflictos sociales y de la capacidad de estos conflictos de hacer del instrumento estatal una herramienta para la organización social" (2013:172). El Estado debe ser visto como un Estado en contradicción (Thwaites), por lo que la administración pública no es neutral y su actuación no puede ser vista como bajo el uso de "criterios técnicos" con apego a leyes.

La discusión anterior se aleja de los planteamientos del Enfoque de Análisis de Políticas Públicas. Son aportes que se hacen desde el marxismo y desde la filosofía política latinoamericana para la comprensión de la política pública desde una perspectiva crítica y alternativa al pensamiento conservador.

Sin embargo, con fines académicos, seguimos al Enfoque de Análisis de Políticas Públicas para descomponer la política pública por etapas y así revisar sus modelos y enfoques, dejando claro que para avanzar en el plano del conocimiento sobre la política pública hacia un plano explicativo con mayor profundidad y rigurosidad en el análisis, se deben trabajar autores que realizan aportes al tema del Estado y de las políticas públicas desde el marxismo y desde la filosofía política latinoamericana (Fuenmayor y Ochoa 2013b).

Tal como lo plantea Roth (2006), la actuación del Estado por medio de su aparato público administrativo implica necesariamente la elección de unas soluciones, entre varias. Para considerar un problema, siempre el gobierno se va a tropezar con varias alternativas para solucionar cualquier problemática, pero siempre escogerá una de ellas, esto sería tanto en términos de finalidades, de medios, como de contenidos. Cuando se habla de toma de decisiones, en lo primero que pensamos es en el Gobierno, quien es el que inicialmente fija las prioridades, sus metas y los objetivos que pretende alcanzar, así como también diseña metodologías para ello. No obstante, hay que considerar que en el proceso de la toma de decisiones, no solo interviene el Gobierno, sino también otros actores. Formalmente es el Gobierno quien toma las decisiones, pero en la realidad se trata de un proceso mucho más complejo en donde intervienen actores políticos, sociales, administrativos, económicos, científicos y morales. Cada uno de ellos ejercerá influencia y abogarán por sus intereses tanto materiales como ideológicos, en el proceso de toma de decisión.

En este proceso complejo, visto entonces como un entramado social, “la presencia de esa multitud de actores explica por qué las decisiones no son siempre las más ‘racionales’ o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre actores” (Chevallier citado por Roth 2006:73). Es por ello que “la decisión es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la decisión concebida como un acto lineal y basado en los postulados de libertad y racionalidad del decisor” (Sfez citado por Roth 2006:73).

Esta sería la etapa de la formulación de la política pública, y es la etapa del proceso de análisis del problema y de su posible solución dentro de una gama de alternativas posibles. Roth nos explica en esta etapa de la política pública lo siguiente: “De forma simultánea y mediante un proceso de selección la cantidad de alternativas se va reduciendo a una sola que termina por imponerse como la mejor o la más factible. Por lo general la selección es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajean, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, etc.” (2006:74).

Entonces no se trata de un proceso lineal y mecánico, sino que puede resultar conflictivo y complejo, lleno de incertidumbre y polémico cuando se trata de una toma de decisión que es interés de varios actores con su correspondiente cuota de poder dentro del juego político. Cada uno se moverá en función de los intereses que dice defender en la arena política: “Al final, en un momento dado, cuando ha culminado un cierto procedimiento legal – las reglas del juego–, un actor específico, llámese parlamento, alcalde, gobernador, ministro o presidente, toma la decisión. Lo hace por medio de un acto ritual como un voto o una firma. Este acto, cargado de simbolismos, se constituye en un acto de legitimación que atribuye a la nueva decisión una fuerza particular” (Bourdieu citado por Roth 2006:75).

Según Bourdieu, el veredicto del juez, que pone fin a los conflictos o negociaciones, pertenece a la categoría de actos de nominación o de institución: “Y representa la forma por excelencia de la palabra autorizada, palabra pública, oficial, que se enuncia en nombre de todos y en presencia de todos... son actos mágicos que triunfan porque son capaces de hacerse reconocer universalmente, y por tanto conseguir que nadie pueda rechazar o ignorar el punto de vista, la visión, que ellos imponen. El derecho consagra el orden establecido consagrando una visión de ese orden que es una visión de Estado, garantizada por el Estado” (Bourdieu 2001:201).

A partir de ese momento se tiene ya materializada la política pública, convertida en una norma oficial, en un decreto, en una ley, adquiere fuerza con rango constitucional. Esta sería la política formal (Álvarez), que contiene toda la investidura del Estado, y está lista para su “ejecútese” o implementación, que sería la otra parte del proceso de formación de la política pública. Ahora le toca a la burocracia hacerla realidad, a la administración y esta sería la política real.

Plantea Roth que no todas las decisiones se traducen en una política. También hay momentos políticos en donde no se toma ninguna decisión, y esto puede resultar transcendental para la sociedad. Dejar de actuar, no decidir, posponer proyectos y políticas puede resultar contraproducente para la sociedad. Es aquí donde el Estado, de acuerdo a Roth, “se esfuerza por racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y de decisión. Busca entonces el perfeccionamiento de las herramientas de análisis y de elaboración de decisiones para ayudar en la toma de decisión” (2006:75).

Para este autor, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es de suma importancia porque es el momento en que la política, hasta ese entonces vista en los discursos, en documentos, planes y leyes, se cristaliza, se materializa, se aprecia, se traduce, en hechos tangibles, en una realidad concreta. Para algunos políticos, intelectuales y juristas, es la materialización de la norma. A nuestro juicio, la implementación debe ser estudiada dentro de su contexto y vista como un proceso político en donde existe un entramado político complejo con instituciones con distintas características sociales y políticas, distintos actores políticos, intereses, estrategias, recursos, falta de objetivos claros, de consenso, donde hay contradicciones, negociaciones, imprecisiones, ambigüedades en el proceso de implementación, etc. Es un espacio político complejo que también tiene que ver con el sistema de valores, con las ideologías, las creencias, con su referencial y su contexto. “La implementación de la política es, parafraseando a Clausewitz, la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes...” (Roth 2006:107).

Asimismo, la implementación se debe relacionar con el hábitus. Bourdieu introduce el concepto de hábitus como una teoría alternativa para comprender la acción económica. Insiste el autor que toda práctica humana es un hecho social. El hábitus pretende dar cuenta precisamente de que las prácticas, ya sean económicas, culturales o de otra índole, de hombres y de mujeres, se corresponden a realidades sociales complejas, por lo que no puede verse bajo la lógica de un comportamiento mecánico racional. Afirma el autor lo siguiente: “la *mentalidad calculadora*, que en modo alguno está implicada en la capacidad, sin duda universal, de someter los comportamientos a la razón calculadora, se va imponiendo paulatinamente, en todos los ámbitos de la práctica” (Bourdieu 2003:19). Para ello se han elaborado modelos y enfoques en donde el agente maximizador engloba todas las estructuras organizacionales, instituciones públicas, empresas, contratos, el Estado, etc. En este sentido señala el autor lo siguiente: “Este modo de explicación universal mediante un principio de explicación a su vez universal (las preferencias individuales son exógenas, ordenadas y estables, y, por lo tanto, no tienen génesis ni devenir contingentes) carece ya de límites” (Bourdieu 2003:259).

El concepto de hábitus pretende romper con todo esto, el agente social, político, o por decirlo el burócrata, administrador, funcionario, gerente, o sencillamente el ser humano, quien hace las prácticas en todos los campos económico, social, cultural, político, moral, etc., está dotado de un hábitus, de una *subjetividad socializada* que tiene sus propios esquemas de valoración y de percepción y que son frutos de la historia tanto colectiva como individual. Hay unas condiciones económicas y sociales que nadie puede cambiar que están determinadas y que no responden a un comportamiento racional. Roth introduce la noción de hábitus desarrollada por Bourdieu “para servir de puente entre condicionamiento estructural (ideas, instituciones) y actitudes de los individuos (interés condicionado)... De modo que la noción de *hábitus* permitiría comprender prácticas de percepción, de apreciación y de acción de los agentes” (Roth 2007:52).

Así entonces, la noción de hábitus se constituye en una alternativa analítica diferente al cálculo racional. Se conecta con la realidad social de los agentes, alejándose así de la idea central de los neoclásicos, de que la acción del agente obedece a un cálculo racional.

El Estado más que una relación de fuerza física, es una relación de fuerza simbólica, de sentido o de comunicación (Bourdieu), de actos cognitivos o estructuras cognitivas. El Estado impone e inculca en un ámbito territorial determinado unas estructuras cognitivas, que son formas históricamente constituidas.

Lo que se quiere afirmar con estas consideraciones es que: "En nuestras sociedades, el Estado contribuye en una parte determinante a la producción y a la reproducción de los instrumentos de construcción de la realidad social. En tanto que estructura organizativa e instancia reguladora de las prácticas, ejerce permanentemente una acción formadora de disposiciones duraderas, a través de todas las coerciones y de las disciplinas corporales y mentales que impone uniformemente al conjunto de los agentes" (Bourdieu 1999:117).

Entonces el Estado impone las estructuras cognitivas y de acuerdo a éstas es percibido y sentido. Esto va mucho más allá que meros actos de cálculo racional. Estas estructuras cognitivas, afirma el autor, no son formas de la conciencia, no son actos mecánicos, sino disposiciones del cuerpo, más concretamente, tiene que ver con el sistema de creencias. Esto es lo que explica por qué los dominantes imponen su dominación. Se da aquí un proceso de sumisión. Esta explicación sería de gran utilidad para entender muchas aptitudes y procedimientos en la Administración Pública y que afectan los procesos de implementación de las políticas públicas, mucho más cuando en estos procesos hay ausencia de participación ciudadana. La implementación queda en manos de la burocracia, en palabras de Bourdieu, del microcosmo burocrático, del universo de agentes del Estado, del campo burocrático.

La política real es diferente a la política formal (Álvarez). Una cosa es lo que aparece por ejemplo en las leyes, y otra es ver al Estado a partir de su acción, resolviendo los problemas de la sociedad. "Aparece entonces lo que se ha denominado el *implementation gap*, es decir, la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; o, en otras palabras, la distancia –a veces abismal– que separa la teoría de la práctica" (Roth 2006:107). La política real tiene que ver con la práctica, con todas las consideraciones anteriores, con el mismo Estado, con sus agentes, con el hábitus, con el referencial de la política pública (que muchas veces la política plasma en las leyes), nada tiene que ver con la que finalmente se implementa, ni con su proceso en general, puede tornarse muy distinta, ya que se generan "actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos" (Mény y Thoenig citado por Roth 2006:109). Entonces, no se puede concebir la implementación de las decisiones públicas como un acto meramente técnico o administrativo de simple ejecución. Aquí la política pública se tropieza con el juego político, con la realidad. Tiene que ver con el resultado, que muchas veces no es el esperado o tampoco se resuelven los problemas, sino que más bien se empeoran.

Existen dificultades a la hora de implementar las políticas públicas. Mayntz afirma que se deben considerar los procesos de implementación como procesos contingentes, en otras palabras, son procesos difícilmente previsibles, lo cual necesariamente plantea la necesidad de desarrollar estrategias para las políticas públicas. Muchas veces los procesos de implementación se ven afectados, por ejemplo, por la politización de los funcionarios públicos, por lo que su conducta y toma de decisión tiene un fuerte componente ideológico, o también debido al querer mantener una posición de poder privilegiada, sus intereses personales, apego a la razón jurídica formal y distanciado de la razón práctica.

Todas estas consideraciones se convierten en serios obstáculos para lograr una implementación efectiva de las políticas públicas y crea un abismo entre la política formal y la política real. Cuando esto sucede, la política pública se desvía de sus objetivos, se pierde en el camino de la implementación y muchas veces no se concreta, se queda como una política simbólica. Asimismo, cuando una política pública presenta imprecisiones o es ambigua, también se presta para que quede en manos de la discrecionalidad de los ejecutores.

### **3. La etapa de la formulación: Una crítica a sus enfoques y modelos**

La perspectiva dominante en referencia a los enfoques y modelos en el área de la política pública ha sido la cuantitativa, lineal, determinista y objetiva. La misma está dominada por los planteamientos de la Escuela Neoclásica y por los aportes de la Teoría de la Elección Racional, llevada al campo de la política a través del modelo del *Public Choice*.

El modelo del *public choice* o de elección pública “trata de aplicar la teoría económica en el terreno político” (Roth 2006:96). Se define la escuela del *public choice* como “la economía de la toma de decisión en los ámbitos no mercantiles, o sencillamente la aplicación de los métodos de la economía a la ciencia política. El objeto principal de estudio del *public choice* es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas electorales, el comportamiento electoral, los partidos políticos, la burocracia, etc.” (Lane, citado por Roth 2006:96).

Las premisas epistemológicas de este modelo, tal como lo señala Roth, son el individualismo metodológico y el modelo del *homo economicus*, en donde el individuo se comporta de forma racional y egoísta ya que lo que busca es la maximización de sus intereses. Esto nos conduce a afirmar, “que los políticos son como cualquier empresario privado; de manera que el apoyo a decisiones políticas o a políticas públicas encuentra su motivación y explicación en la maximización de los intereses personales” (Roth 2006:96). Estos postulados se trasladan asimismo a las instituciones. Estas se comportan con esta misma lógica de comportamiento individual, solo que ahora es llevada a los grupos o actores políticos que implementan la política pública con esta lógica perversa, tratando siempre de obtener el máximo beneficio posible, utilidad o rendimiento, con una visión economicista y utilitarista de los problemas públicos.

Uno de los enfoques de mayor popularidad, especialmente en los Estados Unidos, en el campo de las políticas públicas, es el de la elección racional. El enfoque de la elección racional considera “la política pública bajo el ángulo de un problema de acción colectiva, utiliza el individualismo metodológico y la modelización como medio de análisis y para la interpretación se apoya en algunas nociones claves como bien colectivo, juego estratégico, diferentes conceptos de equilibrio, de solución y de óptimo” (Balme y Brouard, citados por Roth 2007:40).

Entonces en el terreno de la ciencia política nos tropezamos con teorías, enfoques y modelos dominados por los postulados de la Teoría de la Elección Racional y por el modelo de la *Public Choice*. En la etapa de la formulación de la política se puede afirmar que cuando los actores definen su posición y eligen una solución al problema, lo hace bajo la lógica del *rational choice*. “Este enfoque, que proviene de la teoría económica neoclásica, considera que los individuos actúan en función de sus intereses y que sus preferencias políticas están determinadas por una lógica que relaciona el costo y los beneficios de las decisiones tomadas” (Muller 2006:68).

Un modelo teórico clásico con estas particularidades para el análisis de las políticas públicas, que desde sus inicios se convirtiera en el modelo más popular e influyente en este terreno, es aquel que tiene que ver con el proceso abordado en diferentes etapas de la política pública. Este enfoque teórico-metodológico de las políticas públicas en términos secuenciales, apareció de la mano de los investigadores estadounidenses, sugerido inicialmente por Lasswell en 1956 y posteriormente desarrollado por Charles O. Jones, quien propone un marco de análisis de la política pública en cinco etapas:

“1) La identificación del problema (*programme identification*) es la fase donde el problema está integrado con el trabajo gubernamental. A esta fase se le asocian procesos de percepción del problema, de definición, de agregación de los diferentes eventos o problemas, de organización de estructuras, de representación de los intereses y de definición de la agenda; 2) El desarrollo del programa (*programme development*). Es la fase del tratamiento propiamente dicho del problema. Asocia procesos de formulación (de los métodos y de las soluciones para resolver el problema) y de legitimación (adquisición de una aprobación política); 3) La puesta en marcha (*implementation*) del programa. Es la fase de aplicación de las decisiones. Comprende la organización de los medios para ponerlo en marcha, la interpretación de las directrices gubernamentales y su aplicación propiamente dicha; 4) La evaluación del programa (*programme evaluation*). Es una fase preterminal que pone en perspectiva los resultados del programa. Comprende la especificación de criterios de juicio, la medición de los datos, su análisis y la formulación de recomendaciones; 5) Finalmente, la terminación del programa (*programme termination*). Es una fase de cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción. Supone la resolución del problema y la terminación de la acción” (Jones, Knoepfle, Larre y Varone, citados por Muller 2006:54-55).

La anterior cita se justifica dada la importancia de plasmar la manera secuencial del proceso de formación de la política pública, que comprende un todo integrado para visualizar la acción política en su conjunto. Sin embargo, tal

como lo asegura Muller, este proceso secuencial de las políticas públicas no debe emplearse de forma mecánica, sino como un flujo continuo de decisiones y procedimientos y debe ser visto más bien como un conjunto de secuencias paralelas, más que secuencias sucesivas.

Este modelo a juicio de Roth permitió lanzar el análisis de política pública como objeto de estudio en el campo académico, no obstante, en sus inicios se tuvo una visión fragmentada de la política pública al ser estudiada por etapas. Así se avanzó en el campo académico y se estudió la política pública por etapas hasta los años ochenta, encontrándose en la literatura especializada la producción de teorías parciales de las etapas del proceso de política pública.

En referencia a la etapa de la formulación de la política se destacan para la construcción de la agenda, los aportes “de los modelos propuestos por Cobb y Elder, Kingdon y Garraud. La secuencia de formulación y legitimación de las políticas públicas ha sido particularmente discutida y analizada por autores tales como Simon, Lindblom, Allison, March y Olson, Sfez, entre otros, cuyos nombres están relacionados con el ámbito de la teoría de la decisión” (Roth 2007:38).

Todos estos modelos han tenido influencia, unos más que otros, de los postulados de la Teoría de la Elección Racional y del Modelo de la *Public Choice*. Para Aguilar: “El análisis de políticas dominante se caracteriza por incorporar explícitamente el esquema de decisión racional o de solución racional de problemas, cuyos pasos son: determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción que por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias se consideran idóneas para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción, comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica, elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima, evaluación de resultados, aprendizaje reiterativo según los resultados. No hay grandes novedades; es el esquema de ‘acción racional respecto de fines’ (Weber), la racionalidad maximizadora del ‘hombre económico’ (Simon), la racionalidad formal de cálculo o de medios-fines, también llamada descriptiva o descalificadoramente ‘racionalidad instrumental’ (Marcuse, Adorno) o ‘sinóptica-omnicomprendensiva’ (Lindblom). Este esquema de análisis es la ‘visión aceptada’ de la racionalidad práctica, la manera común de pensar la conducta racional de un actor o la gestión racional de una organización” (Aguilar 1994:45).

Se concluye que para la etapa de la formulación de la política hay producción teórica de modelos y enfoques que se encuentran dentro de los parámetros de la elección racional y que ha servido como herramienta fundamental para los estudios y propuestas que se realizaron a lo largo de la década de los noventa bajo el dominio del modelo neoliberal. Toda esa rica producción teórica le sirvió de soporte a la realidad de la globalización neoliberal en América Latina materializada en la práctica de sus instituciones. Dentro de este marco se ha venido desarrollando la política pública, donde la toma de decisiones se basa en un proceso racional, por lo que la lógica de los procedimientos en la esfera pública se ha fundamentado en una concepción lineal y simplista de la toma de decisión política, centrada sólo en lo económico. Algunos de los modelos tradicionales para la toma de decisiones con las características anteriores se citan a continuación: 1) Modelo de la racionalidad absoluta, 2) Modelo de la racionalidad limitada, 3) Modelo incremental o de ajustes marginales, 4) Modelo de la anarquía organizada y 5) Funcionamiento del medio decisional central.

Lo que tienen en común todos los modelos de decisión, es el dominio que presentan de la lógica de la racionalidad económica para el momento de la toma de decisiones. Algunos de ellos pretendieron poner distancia al enfoque racional, pero quedaron atrapados en éste. La razón fundamental de ello es la influencia de la Teoría de la Elección Racional y los postulados de la Escuela de Elección Pública. Lo que hay que destacar aquí, es que el proceso de toma de decisiones es complejo, debido a la cantidad de actores sociales que se encuentran involucrados en la toma de decisiones. Ningún modelo incluye la participación de la sociedad en el proceso de formulación de la política pública.

Con la llegada del modelo neoliberal en América Latina, se validó este tipo de conocimiento convencional en las Universidades y haciendo uso de éstos, se trasladaron al sector público métodos y modelos para la toma de decisiones que pretendían la elección de la mejor alternativa posible ante la búsqueda de eficiencia, productividad, competitividad y rentabilidad, por lo que la formulación de las políticas públicas se orientaron en esta dirección,

dejando a un lado los criterios de índole social como el bien común, la mejora en la calidad de vida de la sociedad, la solidaridad, la igualdad de oportunidades y la justicia social. Lo social quedó supeditado a lo económico ante la búsqueda de la maximización de las ganancias. Las políticas públicas fueron diseñadas para alcanzar este fin supremo, y el desarrollo de conocimiento convencional fue una necesidad ante la lógica instaurada en América Latina en los noventa, la neoliberal.

#### **4. La etapa de la implementación: Una crítica a sus enfoques y modelos**

La implementación no puede ser vista como un proceso lineal y mecánico, por lo que no se puede ubicar, por ejemplo, donde empieza la implementación y donde termina. Roth señala que tampoco ha sido fácil determinar cuáles son los principales elementos que inciden en el proceso de implementación, por lo que se concibe como un proceso amplio, flexible y multidimensional. En efecto: “Un autor particularmente prolífico en el tema de las políticas públicas, Aaron Wildavsky, considera que los procesos de implementación deben ser considerados como un proceso constante de redefinición de los objetivos y de reinterpretación de los resultados, es decir, como una evolución; de modo que es imposible separar las distintas etapas de una política pública y el proceso es de nunca acabar: siempre la política pública tiene que ser reformulada” (Lane, Pressman, Wildavsky, citados por Roth 2006:123-124).

La visión de los modelos y enfoques sobre el proceso de implementación ha ido cambiando desde una perspectiva de análisis racional, cuantitativista, secuencial, objetivista, mecánico, que han estado bajo el dominio del enfoque de elección racional, por unos modelos y enfoques que han venido incorporando otros criterios, concretamente, los cualitativos, sin embargo, esto no ha cambiado la lógica de estos modelos, ni sus propósitos.

Los modelos y enfoques desarrollados en la etapa de la implementación tienen un tronco común, proceden de la teoría del *public choice*, orientados al estudio del comportamiento de los individuos y grupos organizados y de los mecanismos para corregir las distorsiones y conseguir finalmente, el comportamiento esperado. “Estos modelos constituyen el lazo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución” (Hargrove, citado por Roth 2006:109). Siguiendo a Roth, ha tenido un mayor éxito para la política la fusión de la teoría de la elección racional con la economía neoclásica, generalizando el análisis costo-beneficio, que los nuevos modelos y enfoques que al menos han pretendido ser más realistas, tales como el enfoque de redes y el modelo de *Advocacy Coalitions* (AC).

Con los planteamientos del neoinstitucionalismo se revitalizó aún más la Escuela Neoclásica, a pesar de que en su versión económica, con los planteamientos de North, se pretendió hacerle una dura crítica que no tuvo mayor transcendencia en el campo del conocimiento, ya que el uso inmoderado de técnicas desarrolladas en el campo de la economía, de la matemática, de la estadística, entre otros, le dotaron de “un aura de objetividad a sus argumentos” (Roth 2007:55). Además que fue el enfoque analítico adoptado por las instituciones financieras internacionales de los Estados Unidos que transfirieron estos enfoques a través de su asistencia técnica (contratación de expertos extranjeros) tanto a universidades como a las oficinas gubernamentales de muchos países, entre estos, los de América Latina en el marco de su programa político neoliberal, de acuerdo a la tesis recogidas en el Consenso de Washington.

Coincidimos con Roth cuando señala que “el ámbito del análisis de las políticas públicas se ha desarrollado a partir de una perspectiva fuertemente impregnada por la teoría de la elección racional por su ambición de fundar una verdadera ciencia (positivista) de la política pública directamente aplicable para los decisores políticos” (2007:51). Esto cobró mayor fuerza con el giro neoliberal de las políticas públicas desde fines de los ochenta.

En este sentido, Mouffe afirma lo siguiente: “La tendencia dominante en el pensamiento liberal se caracteriza por un enfoque racionalista e individualista que impide reconocer la naturaleza de las identidades colectivas. Este tipo de liberalismo es incapaz de comprender en forma adecuada la naturaleza pluralista del mundo social, con los conflictos que ese pluralismo acarrea; conflictos para los cuales no podría existir nunca una solución racional” (2007:17). Coincidimos con la afirmación de esta autora: ante tal complejidad de los procesos de implementación es imposible mirarlo bajo la óptica de la elección racional, considerando que esos procesos se tornan complejos debido precisamente al conflicto.

Precisamente los modelos y enfoques previstos en esta etapa del proceso de formación de la política pública, no consideran el conflicto. Aquí en la fase de la implementación, encontramos dos concepciones. El primero de ello denominado top-down por corresponder “a la concepción tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla de arriba (*top*) hacia abajo (*down*)” (Roth 2006:109). Este modelo privilegia la línea de autoridad, se destaca por su apego a las reglas y la definición de tareas bien claras. La implementación se lleva a cabo en contextos ideales, donde no hay problemas de recursos, ni de información, donde no hay contratiempos. “La administración, pues, realiza a la perfección su tarea instrumental de transformar los objetivos en medios, sustituir la política por la técnica y los conflictos por las racionalidades gestionarias” (Mény y Thoenig, citados por Roth 2006:110).

Esta concepción clásica (administración tipo weberiana) de los años cincuenta y sesenta, concibe el proceso de la formulación y la decisión de la política separados de la implementación de las decisiones políticas. Esto es así, ya que este modelo se corresponde con la concepción clásica de la administración pública, a una idea mecánica de separación, de división, en donde se estudian separadamente los procesos, de forma aislada. Esta es una concepción positivista, por etapas, para luego reconstruir el proceso. Debido a la insatisfacción por este modelo, nace el enfoque *bottom up* en lo que se refiere a la implementación. La lógica de esta concepción es contraria, de abajo hacia arriba. Este enfoque: “Tiende a buscar las soluciones a los problemas en el punto más concreto en donde aparecen. Se trata por lo tanto de analizar los comportamientos de los individuos o de los grupos organizados y buscar los mecanismos para corregirlos a partir de este nivel. Dada esta perspectiva ‘individualista’, los modelos construidos tienden a desarrollarse desde una postura inspirada en la teoría del *public choice*” (Roth 2006:126).

Muller nos dice que las políticas públicas “son mucho más que unos procesos de decisión en los cuales participan unos actores. Constituyen el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo. Por consiguiente, las políticas públicas deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar sobre lo real, tal como ella lo percibe (...) Este enfoque que hace énfasis en la función cognitiva de la acción pública, ha sido desarrollado por numerosos autores que subrayan el papel de las ideas en el estudio de las políticas públicas” (2006:95).

De lo que se trata es de incorporar el tema de los valores al proceso de implementación de la política pública. Uno de los trabajos más relevantes dentro de esta perspectiva fue el de Paul A. Sabatier, con su modelo denominado *advocacy coalition*. Se destaca en este modelo o enfoque “la posibilidad de introducir tanto elementos subjetivos, como las creencias y los valores, como elementos más objetivos relativos al contexto y a los intereses de los actores” (Roth 2007:479). Para este modelo los cambios de política pueden obedecer, entre otras cosas, a cambios en los valores de los miembros de una sociedad, por lo que la política pública tiene un fuerte componente cognitivo. Asimismo, este enfoque se caracteriza entre otras cosas, por comprender las políticas públicas “como matrices cognitivas y normativas que conforman sistemas de interpretación o de representación de la realidad y en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones” (Roth 2006:36).

Incorporar los aspectos cognitivos a las políticas públicas conduce a agregar un elemento nuevo en los factores explicativos de las políticas públicas: las ideas cuentan. Se comparte así todo un sistema de creencias por una comunidad. Plantea Roth que “desde los años 80, con el giro ‘neoliberal’, otros autores, particularmente en Europa, ante la insatisfacción producida por las estrategias ‘racionales’, buscaban entender el papel de las ideas en estos procesos. Es así como Hall introduce, para analizar el cambio de política económica durante la Gran Bretaña de Margaret Thatcher, la noción de paradigma para señalar el rol de las ideas en la sustitución del modelo keynesiano por las tesis monetaristas. Por su lado, Jobert y Muller proponen el concepto ‘referencial’ para designar, en su análisis del cambio de política en el sector agrícola francés, los diferentes marcos de interpretación del mundo de los actores de la política pública” (2007:49).

Aquí no se describen cada uno de estos modelos y enfoques, solo se ha resaltado la importancia que le dan al tema de los valores, de las ideas, de las creencias y a las representaciones en el estudio de las políticas públicas. No obstante, al revisar con detalle cada uno de éstos, nos damos cuenta que tienen un apego a la Teoría de la Elección Racional. La mayoría de los modelos: “Buscan mostrar que la acción pública se organiza alrededor de marcos que constituyen el universo cognitivo de los actores y son relativamente estables en el tiempo. Se puede anotar que estos

trabajos se cruzan con los enfoques neoinstitucionalistas que consideran que las instituciones contribuyen en la puesta en forma del sentido que los actores dan a su acción. Se podrá observar la existencia de ‘mapas mentales’ a través de los cuales los actores de una política pública perciben y, entonces, construyen lo real, eliminando algunos elementos y seleccionando otros. Esto permite llegar de nuevo a la noción de ‘trayectoria de dependencia’ que designa el proceso a través del cual estos marcos van a encarnarse en unas instituciones y enmarcar las elecciones de los actores, limitando su margen de juego” (Muller 2006:95-96).

Los modelos y enfoques que incorporan las ideas a las políticas públicas vinculan la Teoría de la Elección Racional con el neoinstitucionalismo, al referirse primero a los intereses objetivos de los actores de las políticas públicas y luego al impacto de las instituciones sobre el proceso de la política pública. Uno de estos modelos es el de las ‘tres I’, que combina: Intereses, Instituciones e Ideas. Para Palier y Surel, la mayoría de los análisis de política pública tienden a desarrollarse casi únicamente a partir de una u otra de estas tres dimensiones. Por eso, estos autores sugieren una movilización simultánea de las tres I, para posteriormente determinar la importancia de cada una de estas dimensiones en el proceso de elaboración de la política pública, ya sea en la descripción del problema, su inscripción en la agenda, la toma de la decisión y la implementación.

El aporte de Muller en el análisis cognitivo de las políticas públicas es fundamental en lo que se refiere al referencial de las políticas públicas, su propuesta es innovadora, aunque su contribución es para introducir la idea del referencial del mercado y del análisis sectorial de la política pública. Para este autor, “elaborar una política pública se reduce a construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos este conjunto de imágenes ‘el referencial de la política pública’” (Muller 2006:97-98).

Los actores por excelencia del referencial de las políticas públicas desde fines de los ochenta y durante los noventa, con el avance del proceso de descentralización político territorial, fueron los organismos multilaterales, es decir, las instituciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos organismos construyeron sus propios valores, normas, algoritmos e imágenes, es decir su propia matriz cognitiva a partir del referencial del mercado, en donde se organiza la sociedad alrededor de principios neoliberales y trae consigo nuevas normas y valores para la acción pública. Con el referencial del mercado en un contexto neoliberal, se revitaliza la producción de conocimiento convencional en el terreno de la política pública, afloran y se desarrollan modelos, teorías y enfoques para dotar de significación a las políticas públicas neoliberales.

### **Reflexiones Finales**

Para producir conocimiento necesitamos nuevos marcos de referencia que nos permitan no solo ver la realidad social y política en su totalidad, sino también transformarla. Los investigadores nos tropezamos constantemente con modelos, esquemas, enfoques, teorías y conceptos que se nos presentan como grandes muros o barreras que nos ha ocasionado una ceguera intelectual que se ha traducido en una incapacidad para comprender los fenómenos económicos, políticos y sociales. La mayoría de las investigaciones desarrolladas en la ciencia social y en la ciencia política, están incapacitadas para dar propuestas y nuevas ideas para enfrentar el cambio social. No podemos asociar el cambio social con categorías de análisis de la racionalidad instrumental, la mayoría del conocimiento que nos encontramos en la literatura especializada está diseñado bajo una lógica instrumental, determinista, para responder a la lógica y a los intereses del sistema capitalista y de la globalización neoliberal.

Gran parte de la incapacidad de percibir de un modo político los problemas de nuestras sociedades se debe al liberalismo, de acuerdo a Mouffe, que ha visto la política como una técnica en manos de los expertos y no como decisiones que requieren de la elección de alternativas en conflicto. Así lo deja claro la autora cuando dice en su libro lo siguiente: “la tendencia dominante en el pensamiento liberal se caracteriza por un enfoque racionalista e individualista que impide reconocer la naturaleza de las identidades colectivas. Este tipo de liberalismo es incapaz de

comprender en forma adecuada la naturaleza pluralista del mundo social, con los conflictos que ese pluralismo acarrea; conflictos para los cuales no podría existir nunca una solución racional" (2007:17).

La producción de conocimiento en materia de política pública necesita considerar otra racionalidad alternativa a la instrumental, ya que ésta no ha cristalizado una sociedad con auténtica libertad e igualdad. La racionalidad reproductiva es la propuesta de Hinkelammert, la cual apunta a la preservación de la vida, del sujeto. La racionalidad cosmopolita es la propuesta de Santos. No se trata de abolir el criterio de la racionalidad medio-fin, sino reconocer que la condición de toda racionalidad medio-fin debe ser una racionalidad de la reproducción de la vida. Esto nos aleja de una concepción determinista y técnica de la política y nos acerca a una visión de diferente, con sentido social, que piense en el ser humano. Lo anterior no es posible si no acudimos a un campo transdisciplinario, que no es más que el transcender las disciplinas científicas en la búsqueda de nuevas herramientas conceptuales y de un nuevo mapa cognitivo para pensar y comprender la política pública y también temas relacionados tales como: el poder, el Estado, la democracia y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

De lo que se trata es de diseñar una nueva matriz teórica con nuevas conceptualizaciones en el área social y política, que apunte a la construcción de un nuevo conocimiento centrado en el ser humano, en la búsqueda de su bienestar y mejora en la calidad de vida, además de un conocimiento social que cultive valores como la solidaridad.

Pensar y actuar bajo el dominio de la racionalidad instrumental ha marcado la visión del mundo, las teorías, los enfoques, los modelos, las ideas, los esquemas mentales, los marcos de referencia y las prácticas económicas, sociales y políticas, la convivencia, la forma de pensar y actuar en política. En el plano del conocimiento hemos estado adormecidos por mucho tiempo bajo los parámetros establecidos por la Escuela Neoclásica, por sus supuestos conductuales, y por el dominio de la Teoría de la Elección Racional. A partir de éstas se ha construido un camino y se han derivado otros enfoques, escuelas y modelos que han impregnado el conocimiento en la ciencia social y política. El conocimiento en política pública no escapa a estas consideraciones, sino al contrario, toda la producción teórica de los noventa en un contexto neoliberal se encuentra cargada de sus recomendaciones.

Buscar un nuevo horizonte para producir un conocimiento alternativo e innovador, que escape de las consideraciones anteriores es nuestra propuesta. A este respecto afirma De Sousa Santos lo siguiente: "Desde mi perspectiva, para que se den cambios profundos en la estructuración de los conocimientos es necesario comenzar por cambiar la razón que preside tanto los conocimientos como su propia estructuración" (2005:155), por lo que hay dos tareas pendientes: hacer un trabajo intelectual y un trabajo político de manera simultánea, para ello las ciencias sociales convencionales son de poca utilidad.

La política debe ser pensada como el arte de vivir en comunidad (Dussel). No se puede conceptualizar a la política como un simple proceso racional, de negociación entre individuos, bajo los patrones del modelo de elección racional, como una simple operación de decisión entre alternativas. La política debe ser vista como "una actividad en función de la producción, reproducción y aumento de la vida de los ciudadanos; aumento sobretodo cualitativo de la vida" (Dussel 2006:60). Además, "la política, en su sentido más noble, obedencial, es esta responsabilidad por la vida en primer lugar de los más pobres" (Dussel 2006:103). Es aquí donde hay cabida para la práctica política alternativa, para pensar en un modelo económico alternativo al neoliberal, en donde la prioridad no sea la rentabilidad, la ganancia, el lucro, la competitividad, la eficiencia, es decir lo económico sobre lo social, sino lo contrario y aquí en cuando viene el grito del sujeto (Hinkelammert), es la vida lo que está primero y a partir de allí se diseñan las políticas y se opta por una gestión diferente.

En Venezuela ya hay avances en este camino que comenzó con la aprobación de una nueva Constitución en 1999 y con otras leyes que se han ido aprobando posteriormente, como las leyes del Poder Popular del 2010.

La política es práctica, es "el arte práctico de vivir juntos" (Dussel). En la actualidad lo político irrumpen en lugares muy diferentes, por lo que las demandas de la sociedad ahora caen en otros terrenos, aquí el individuo está en el centro de la escena política. Ahora la sociedad se diseña y se piensa desde abajo, desde su práctica, su vivencia, sus problemas, sus necesidades, su realidad, aquí los ciudadanos tienen voz por lo que la producción de conocimiento

sobre política pública debe ir en este sentido. La realidad social y política está cambiando y reclama otra racionalidad, otra política y un conocimiento alternativo, liberador que contribuya a la transformación de nuestras sociedades latinoamericanas para que puedan salir del subdesarrollo.

## Bibliografía

- Aguilar, L. 1994. *La hechura de las políticas*. México: Ediciones Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, A. 1992. *Análisis de políticas públicas*. Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública No. 6. Centro de Documentación y Análisis de Información del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas (Venezuela).
- Bourdieu, P. 2003. *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Bourdieu, P. 2001. *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.
- Bourdieu, P. 1999. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Dussel, E. 2006. *20 Tesis de Política*. México: Siglo XXI Editores.
- Fuenmayor, J. y Ochoa, H. 2013a. Aportes y limitaciones del Enfoque de Análisis de Políticas a la comprensión de la Política y Gestión Pública en un Estado en transición. Ponencia presentada en las *V Jornadas de Producción y Recreación de Saberes*. Universidad Bolivariana de Venezuela, Sede Zulia, el 03 de julio en Maracaibo, Venezuela.
- Fuenmayor, J. y Ochoa, H. 2013b. Aportes de la filosofía política latinoamericana a la comprensión de la gestión pública en tiempos de transformación. *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana* 18(62): 35-52.  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27928910004>
- Guerrero, O. 2004. La nueva gerencia pública. México: Ediciones Fontamara.
- Monedero, J. 2013. *Curso urgente de política para gente decente*. Barcelona: Editorial Seix Barral.
- Mouffe, C. 2007. *En torno a lo político*. Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Muller, P. 2006. *Las políticas públicas*. Serie estudios de caso en políticas públicas No. 3. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ochoa, H. 1995. Crisis y salidas de la teoría de la administración pública. *Revista Frónesis* 2(2): 97-131.
- Roth, A. 2007. Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En: J.I Cuervo y otros (eds). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 29-63.
- Roth, A. 2006. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- De Sousa Santos, B. 2005. *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Editorial Trotta.

Recibido el 3 Feb 2014

Aceptado el 15 Jun 2014