



Estado y política pública

Orlando Pulido Chaves¹

Asesor pedagógico para la sistematización del foro "La ciudad y las Políticas Educativas".

Política pública

Con la aparición del Estado como garante de los intereses de la colectividad surgió la *política pública*. Ésta expresa el conjunto de la acción estatal orientada a garantizar la satisfacción de las necesidades del pueblo-nación representado en él. La política pública vincula al Estado con la sociedad, lo relaciona con ella y sirve para legitimar esa relación. El contenido de la política pública caracteriza la acción de Estado y define el sentido de régimen político instaurado para el ejercicio del poder. Esto quiere decir que la política pública está constituida por un conjunto de propuestas que formulan y ejecutan, en nombre de la sociedad entera, las bases sociales que han llegado al poder y ejercen el control del Estado.

En los Estados monárquicos absolutos, la política pública se confundía con la voluntad del soberano: "El Estado soy yo", dice el monarca. La sociedad (el pueblo) sujeta a relaciones de servidumbre personal, no existe como ente político que valide o legitime la acción del monarca sino como objeto pasivo sobre el cual ésta recae. Se podría afirmar, entonces, que en estos Estados la política pública estatal no existía, al menos como la entendemos hoy. La razón del Estado sustituyó a la política pública.

Con la llegada de los Estados democráticos, la razón de Estado, la voluntad del rey, fue sustituida por la "voluntad popular" que sirvió de base a la configuración de los Estados republicanos (República = *rex publica* = cosa pública). En los Estados democráticos republicanos, la política pública define, pues, el manejo de la cosa pública.

Los nacientes Estados democráticos republicanos, con sociedades civiles débiles, centraron su política pública en un sentido más *estatal* que *social*; es decir, importaba más definir el tipo de Estado que se quisiera, el modelo de desarrollo económico al que se aspiraba, la forma de relación con otros Estados en el marco del escenario internacional correspondiente, la seguridad y la defensa, el desarrollo de la infraestructura, que los problemas sociales que esta acción generaba. La política pública incluía las relaciones internacionales, el comercio exterior, el desarrollo económico, vías y transportes, agricultura, industria y una incipiente política social centrada en la educación y la salud pública, tan incipiente que no lograba integrarlas en un todo coherente. Esto indica que el asunto de los derechos sociales no había adquirido entidad y no se planteaba como problema de Estado. Para que ello ocurriera habría que esperar la irrupción de las masas como sujetos sociales y políticos activos.



La realización del foro "La ciudad y las políticas educativas" convocado por la Secretaría de Educación Distrital se constituye en un proceso de vital importancia para la ciudad, en el marco del cual se pretende discutir el Plan Sectorial de Educación 2004-2008; "Bogotá, una gran Escuela".

Con el fin de proporcionar elementos de juicio que alimenten este debate, el presente artículo proporciona algunos elementos conceptuales sobre la política pública, haciendo énfasis en el carácter eminentemente político que subyace a este esfuerzo de la Administración distrital.

Política pública transformista y política pública expansiva

Existen dos tipos de política pública: una, orientada a repartir los beneficios del desarrollo en el conjunto de la sociedad y, otra, derivada de los efectos nocivos del desarrollo, que intenta tender un puente hacia los sectores menos favorecidos, que procura acortar la brecha entre los más ricos y los más pobres, que se plantea con carácter reivindicativo de alto contenido social, transformista y reformista, que históricamente no ha dado resultados positivos plenamente verificables y que ha servido más como factor de neutralización de acciones políticas reivindicativas de los grupos subordinados que como motor real de transformación de las condiciones de miseria.

Esta *política pública transformista*, que propone reformas superficiales y que no cambia las estructuras que producen la miseria, se ha impuesto en América Latina y, en general, en los países subdesarrollados.

En su devenir histórico, nuestros países y pueblos han sentido la falta de una *política pública expansiva* que resuelva los problemas estructurales de la pobreza y vincule decisivamente a las comunidades más pobres a procesos participativos de toma de decisiones y de formulación de políticas respecto de todos los temas que afectan su situación.

¹ Antropólogo de la Universidad Nacional del Colombia. Coordinador de la Plataforma de Análisis y Producción de Políticas Educativas y del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, FLAPE Colombia. Universidad Pedagógica Nacional.



La función pública

La gestión pública estatal, o el conjunto de acciones institucionales encaminadas al logro de los objetivos de los planes de desarrollo y a la implementación de la política pública, sirve para definir conceptualmente el marco de la llamada *función pública* la cual, desde este punto de vista, no puede ser otra cosa que la satisfacción de las necesidades o demandas de la sociedad a través de la acción estatal.

La complejidad de la función pública se deja ver tan pronto se analiza el hecho de que el Estado

no es unitario y homogéneo sino fragmentado y heterogéneo. En él se expresan distintos sectores sociales y políticos, con intereses diferentes y a menudo contradictorios, que hacen de la gestión pública algo también complejo y contradictorio. Por esta razón, los gobiernos no pueden ejercer siempre el control absoluto sobre la acción institucional del Estado, lo que hace relativa la manera como se concreta la función pública. Ésta se ubica, así, en el dominio de las pugnas por la hegemonía y se ve afectada por las tensiones generadas por los cambios en las correlaciones de fuerzas sociales. La vulnerabilidad de la función pública y su comportamiento fluctuante se expresan en la

capacidad de incidencia que sobre ella tienen sectores organizados y fuertes de la sociedad civil como los gremios económicos y otras asociaciones de carácter privado, por ejemplo, las multinacionales.

La función pública debe concebirse, entonces, como un complejo de acciones institucionales y políticas que se estructuran mediante el juego de acciones y reacciones que caracteriza la formación de consensos y disensos, cuando hay base social suficiente para ello, o mediante el ejercicio de la coerción y la fuerza, sustentadas en posiciones de poder, cuando no está legitimada socialmente.

Función pública y política pública local

En otro lugar hemos definido la política pública como "el conjunto de acciones, decisiones y modos de gestión y evaluación que afectan la organización de la vida ciudadana y el estatuto del sistema social y político en su conjunto"². En tal sentido, la política pública estatal se expresa en la legislación que define el rumbo de su gestión tanto a nivel sectorial, políticas nacionales, como en los programas de gobierno que se adelantan a nivel departamental y municipal.

En el país no existe tradición en materia de formulación de políticas públicas locales. Sólo ahora, en el marco de los procesos de reforma constitucional, política y administrativa del régimen departamental y municipal empieza a darse un proceso incipiente de reflexión sobre el particular. La discusión llevada a cabo en Francia y Estados Unidos llegó al país en la década de los años sesenta, justo en el momento en que el impacto de los procesos de urbanización se empezaba a sentir en el desarrollo local.

El desarrollo de los estudios sobre políticas locales se abrió paso muy lentamente en el país por el peso de la existencia de un Estado altamente centralizado, concretado en instituciones político administrativas que impedían ver el funcionamiento real del sistema y detectar las excepciones al absolutismo centralista. En el país se pensaba que los gobiernos locales estaban amarrados al gobierno central y que su autonomía sólo era posible en regímenes federales. Lo que se observaba en el país, por el contrario, era una progresiva transferencia al gobierno central de antiguas atribuciones locales como la enseñanza, la salud y la higiene. En Colombia, la cuestión local era tan reciente que la reforma constitucional de 1968 apenas iniciaba un debate sobre la conveniencia de la gestión local desde entes nacionales descentralizados como el Incora, el Insfopal, etc., dominados por el ejercicio de la política burocrática y clientelista, ligada a la supervivencia de los partidos políticos.

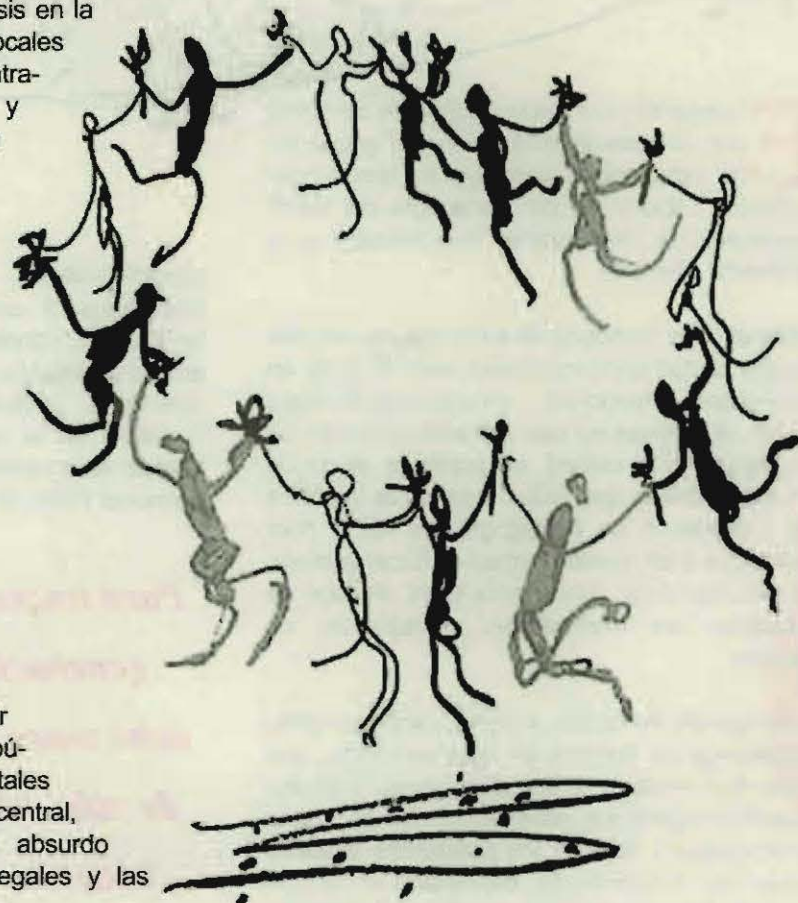
Sin embargo, los procesos sociales ocurridos en América Latina durante las tres últimas décadas modificaron sustancialmente este panorama e introdujeron nuevos elementos que colocaron el asunto de las políticas locales en un nuevo terreno. La elección popular de alcaldes y gobernadores

y el voto programático están cambiando el carácter general de la política pública en el país. Está haciéndose énfasis en la autonomía de las entidades locales y se han buscado y encontrado mecanismos de decisión y de gestión con participación comunitaria. Con esto, las políticas locales abren la posibilidad de generación de proyectos político-sociales expansivos.

De este modo, las políticas públicas a nivel local se convierten en instrumentos de lucha por la autonomía, aunque siga presentándose la situación ambigua de coexistencia con políticas de carácter transformista no expansivo. Lo importante, en todo caso, es subrayar que ya no se pueden seguir considerando como políticas públicas locales las políticas estatales impuestas desde el poder central, aunque, desde luego, sería absurdo subestimar las atribuciones legales y las competencias del nivel central.

No obstante, la descentralización no ha llegado todavía a romper el dominio de las políticas centralizadas de carácter nacional. Esto significa que las políticas públicas locales dependen sustancialmente de los recursos nacionales para ser llevadas a la práctica. Con excepción de algunos ingresos propios, los gobiernos locales dependen del Estado central para la ejecución de sus programas. Esta mayor capacidad de gestión puede interpretarse como un desarrollo y un fortalecimiento de la política pública a nivel local, aunque no es, necesariamente, una prueba de mayor autonomía respecto a las políticas del orden nacional.

En razón de lo anterior, es importante comprender que propuestas alternativas de política pública como la expresada en el Plan Sectorial de Educación 2004 - 2008, "Bogotá, una



gran Escuela" se inscriben en un marco de complejidad tal que no basta con entenderlos solamente en su dimensión técnico instrumental, sino que es necesario analizar su relación con el contexto político en el cual se inscribe, requisito indispensable para entender su significado histórico, su proyección estratégica y sus posibilidades de aplicación. La correlación de fuerzas sociales que ha hecho posible su formulación sigue siendo decisiva para garantizar su implementación y, sobre todo, para posibilitar su sostenibilidad y proyección más allá de esta administración.

² Véase Pulido Chaves, Orlando (1989), "Políticas locales y política cultural: la descentralización de la cultura", en: Descentralización, Memorias del Simposio Diferencias Regionales, Respuestas Institucionales y Descentralización. V Congreso Nacional de Antropología, Villa de Leyva. Serie Memorias Científicas, ICFES Bogotá, pp. 157 y ss.