

Las políticas públicas: entre la teoría y la práctica

[Versión en Español]

Public Policies: Between Theory and Practice

As políticas públicas: entre a teoria e a prática

Recibido septiembre 22 de 2018. Aprobado noviembre 19 de 2018

Rubén Darío Gómez-Arias*

<http://orcid.org/0000-0002-4707-4862>

Colombia

› Para citar este artículo:

Gómez-Arias, Rubén-Darío.
(junio, 2019). Las políticas
públicas: entre la teoría y
la práctica. *Ánfora*, 26(46),
191-216. DOI: <https://doi.org/10.30854/anfv26.n46.2019.561> Universidad
Autónoma de Manizales. ISSN
0121-6538 / e-ISSN 2248-
6941

Resumen

Objetivo: cuestionar algunos enfoques de la teoría clásica sobre las Políticas Públicas (PP) que desconocen los contextos, intereses y prácticas de los sistemas políticos actuales y cuya superación podría optimizar el beneficio social de la gestión. **Metodología:** se hizo una reflexión interpretativa y crítica sobre el fenómeno social de las PP; para ello, se recurrió al análisis de algunos de los argumentos de la teoría política clásica de mayor difusión en el discurso oficial, los cuales se contrastaron con el contexto, los intereses y las prácticas actuales de los sistemas políticos. La Reflexión se enfocó, específicamente, en cinco aspectos que han sido propuestos por la literatura para comprender la racionalidad y el desempeño de las PP: los agentes, los contextos, los procesos, los aspectos formales de las PP y los resultados. **Resultados:** las PP son dispositivos de poder de la modernidad tardía para controlar los recursos tangibles e intangibles de la sociedad y, como tales, son aplicados por subgrupos en defensa de sus propios intereses. A diferencia de lo que propone el discurso oficial, las PP no son siempre decisiones asumidas en favor de intereses públicos, sino expresiones cambiantes de conflictos sociales entre grupos antagónicos, que luchan en su propio

* Doctor en Salud Pública. Magíster en Salud Pública. Médico. Profesor de la Facultad Nacional de Salud Pública Universidad de Antioquia. Correo: rubengomez33@gmail.com

provecho. **Conclusiones:** los contextos, intereses y prácticas de los agentes políticos de la PP no coinciden siempre con los modelos teóricos vigentes. Más que cuestiones técnicas, las PP son asuntos políticos, cuyos atributos esenciales surgen de los intereses particulares de sus defensores en contextos particulares. Se propone que la educación crítica y la movilización amplia de la población, podrían revertir los efectos inequitativos de las PP y optimizar su desempeño.

Palabras clave: Política Pública; Política; Estado; Formulación de Políticas; Participación.

Abstract

Objective: this Reflection paper intends to question some theoretical issues that cloud the practice and whose improvement could increase the social benefit of management. **Methodology:** an interpretative and critical reflection was made on the social phenomenon of Public Policies (PP); thus, the analysis of some issues from the fundamental theoretical perspectives on the subject were taken into account such as the cited original sources. This reflection was particularly focused on five issues to help understand the rationality of PP and their performance: the formal issues, the actors, the contexts, the processes, and the results. **Results:** it was found that in many social scenarios, including academic, the PPs are introduced as technocratic options that political leaders assume neutrally and rationally for the benefit of people. Although this concept is very interesting, it is ideological and far from reality. The PPs are political devices that were developed in late modernity to control the tangible and intangible resources of society, and, as such, they are administered by different subgroups in defense of their own interests. Unlike the aim of the official discourse, the PPs are not always decisions made in favor of public interests, rather they are changeable expressions of social conflicts between antagonistic groups fighting for their own benefit. **Conclusions:** beyond technical matters, the PPs are political issues whose main characteristic comes from the particular interests of their defenders. The PPs have become a good opportunity to face and solve priority public problems.

Keywords: Public Policy; Politics; State; Policy Formulation; Participation.

Resumo

Objetivo: questionar algumas abordagens da teoria clássica sobre Políticas Públicas (PP) que ignoram os contextos, interesses e práticas dos sistemas políticos atuais e cuja

superação poderia otimizar o benefício social da gestão. **Metodologia:** uma reflexão interpretativa e crítica foi feita sobre o fenômeno social das PP; para isso, recorreremos à análise de alguns dos argumentos da teoria política clássica de maior difusão no discurso oficial, os quais foram contrastados com o contexto, os interesses e as práticas atuais dos sistemas políticos. A Reflexão enfocou, especificamente, cinco aspectos que têm sido propostos pela literatura para compreender a racionalidade e o desempenho das PP: os agentes, os contextos, os processos, os aspectos formais das PP e os resultados. **Resultados:** as PP são dispositivos de poder da modernidade tardia para controlar os recursos tangíveis e intangíveis da sociedade e, como tal, são aplicados por subgrupos em defesa de seus próprios interesses. Ao contrário do que o discurso oficial propõe, as PP nem sempre são decisões tomadas em favor de interesses públicos, mas expressões cambiantes de conflitos sociais entre grupos antagônicos, que lutam em benefício próprio. **Conclusões:** os contextos, interesses e práticas dos agentes políticos da PP nem sempre coincidem com os modelos teóricos atuais. Mais do que questões técnicas, as PP são questões políticas, cujos atributos essenciais surgem dos interesses particulares de seus defensores em contextos específicos. Propõe-se que a educação crítica e a ampla mobilização da população poderiam reverter os efeitos desiguais das PP e otimizar seu desempenho.

Palavras-chave: Política Pública; Política; Estado; Formulação de Políticas; Participação.

Introducción

Si se analiza desde las interacciones que ocurren entre los miembros de un grupo, todo sistema social se comporta como un sistema político (Easton, 1969)(Gómez-Arias, 2018). Por su parte, cada sistema político desarrolla su propio conjunto de dispositivos simbólicos y normativos que lo mantienen y reproducen (Althusser, 1989; Francisco, 2007; Marx, 1973; Nunes, 1963) y que determinan tanto las formas de pensar como las prácticas de los individuos. Los componentes de la superestructura ideológica de toda sociedad reflejan los intereses y valores predominantes en cada momento histórico, pero no siempre se comportan de forma homogénea ni coherente (Althusser, 1989; Daldal, 2014).

En la mayoría de los sistemas políticos de la actualidad se considera que las *políticas públicas* (PP) constituyen una de las mejores maneras como los gobiernos pueden resolver los problemas prioritarios. La confianza en las PP, compartida por la opinión pública e inclusive por la academia, contrasta, sin embargo, con las noticias diarias de un mundo estremecido por la violencia, la inequidad social y el deterioro ambiental. Pareciera que las PP tuvieran un alcance limitado para hacer frente a los intereses públicos (Buse, Mays y Walt 2005; Pérez et al., 2006; Roth, 2018).

La literatura sobre este asunto es particularmente extensa (Walt, 1994a; Walt et al., 2008; Walters, Aydelotte y Miller, 2000). Asumiendo, como hipótesis, que las PP podrían constituir una buena oportunidad para enfrentar y resolver los asuntos de interés público, el presente artículo de Reflexión plantea algunos cuestionamientos a modelos teóricos idealizados sobre el tema en relación con cinco aspectos complementarios que ayudan a comprender la racionalidad y el desempeño de las PP: los aspectos formales, los agentes, los contextos, los procesos y los resultados (Walt, 1994a).

El propósito del artículo es destacar la contradicción que existe entre los modelos ideologizados de la teoría política clásica y las formas que viene asumiendo la gestión de las PP en la práctica. Se advierte, no obstante, que, por la misma naturaleza del proceso político, dichos elementos no siempre son explícitos ni fácilmente verificables y que, en la mayoría de los casos, sus características son diseñadas e interpretadas por los involucrados desde sus propias perspectivas ideológicas.

Configuración formal de PPs como dispositivos de control

En muchos espacios sociales, incluyendo la academia, las PP se presentan formalmente como opciones racionales que los gobernantes neutrales asumen en beneficio del público general y que se materializan en los actos jurídicos y admi-

nistrativos del Estado. Esta concepción, que se refleja en los primeros estudiosos de la teoría política clásica (Lasswell 1936, 1948, 1951; Lindblom 1991; Meny y Thoenig, 1992) es muy seductora, pero ideologizada y lejana de la realidad.

Aunque todos los sistemas políticos han utilizado sus propios mecanismos de control a lo largo de la historia, las PP son realmente un tipo particular de dispositivo político, desarrollado por la modernidad tardía para controlar los recursos tangibles e intangibles de la sociedad (Gómez-Arias, 2012). Por esa razón, y por su condición esencial de dispositivo político, las PP deben ser analizadas en relación con el poder (Walt, 1994a). Para ello, es necesario comenzar precisando cómo se entiende el poder y su relación con las PP.

El poder no se da en abstracto; tampoco es un objeto que se adquiere o se pierde y, en tal sentido, no puede ser monopolizado por un solo individuo. El poder es un tipo de interacción que impregna todas las relaciones sociales imponiendo su sello a las experiencias humanas (Foucault 1979a, 1988; Foucault, 1976). El poder configura una red compleja y cambiante no siempre explícita, pero efectiva, que determina la vida del grupo, asegura su reproducción y supervivencia y que, en su recorrido, genera placer, sufrimiento y muerte para unos y otros (Foucault, 1979a).

El poder se ejerce al menos de cuatro formas distintas: dominación, sumisión, resistencia y cooperación; estas dimensiones se materializan en diferentes tipos de interacciones, significados y recursos materiales que configuran dispositivos de poder y que permiten a los individuos relacionarse políticamente (García, 2011; Gómez-Arias, 2012, 2018). A lo largo de la historia, los agentes políticos han utilizado múltiples dispositivos para ejercer su influencia en el grupo, entre los cuales se destacan: el uso de la fuerza física, las alianzas, el conocimiento, el lenguaje y la normatividad jurídica, administrativa, consuetudinaria y moral (Gómez-Arias, 2012, 2017, 2018; Restrepo-Ochoa, 2015). Cada sistema político desarrolla y ajusta sus propios dispositivos al impulso de sus condiciones históricas particulares; desde la década de 1980, los dispositivos de control desarrollados por el modelo neoliberal se vienen implantando en la mayoría de los países en el contexto de la globalización.

La figura de las PP es, en sí misma, un dispositivo político relativamente reciente. Aparece en la primera mitad del s. XX, asumiendo la forma de directrices generadas por el Estado para resolver asuntos de interés público. En el fondo, esta figura articula dos concepciones que rompen con la tradición individualista de las democracias liberales: en primer lugar, supone la confianza del sistema político en el Estado como agente competente para intervenir y regular la vida de la gente. En segundo lugar, reconoce la existencia de lo público como una esfera de intereses que trasciende la suma de individualidades, y cuya protección es también responsabilidad del Estado.

Estas dos condiciones, relativamente novedosas, chocan con la concepción previa del Estado. Desde de la independencia norteamericana y la Revolución Francesa, la burguesía en el poder había implantado una forma de Estado mínimo leseferista compatible con los principios propuestos por los padres del liberalismo (Hobbes, 1982; Locke, 2003; Smith, 1776), cuya responsabilidad se limitaba a garantizar las libertades individuales y asegurar militarmente el orden de los mercados.

Este modelo operó en la mayoría de los regímenes liberales hasta mediados del siglo XX cuando, enfrentado a la gran depresión de los años 30 y a la crisis de la postguerra, el capitalismo entró en una de sus peores crisis; tal situación le obligó a reconocer la capacidad reguladora del Estado para intervenir asuntos que antes se consideraban del ámbito privado, pero que ahora se revelan como asuntos públicos (Gómez-Arias, 2016; González, 2008; Parmet, Goodman y Farber, 2005; Restrepo-Ochoa, 2015). El sistema político internacional se reorganizó para superar la crisis de los mercados, y los grupos en el poder decidieron fortalecer la figura del Estado como agente regulador y administrador de recursos. Es en este período cuando se desarrolla la teoría clásica de las políticas públicas (Lasswell, 1936, 1948, 1951; Lindblom, 1991; Meny y Thoenig, 1992) asumiéndolas como el conjunto de decisiones técnicas a cargo del Estado para orientar la gestión de los recursos públicos.

El enfoque clásico de las políticas públicas no aparece, pues, de la nada. Surge de la crisis del modelo previo; sin embargo, aunque los ideólogos del nuevo modelo intervencionista reconocen la necesidad de fortalecer la capacidad reguladora del Estado mediante directrices obligatorias, se esmeran en conservar los fundamentos ortodoxos del capitalismo, especialmente en lo que se refiere a asegurar la propiedad privada, los derechos individuales y la libertad de comercio. En ese sentido, los Estados intervencionistas no se propusieron regular los mercados como hacían los países socialistas, sino reorientar los recursos hacia el mejoramiento del consumo y proteger el ideario liberal de la amenaza del comunismo. Estos fueron sus objetivos centrales como dispositivo político (Villasana, Gómez-Arias y DeVos, 2018).

En el fondo, la figura clásica de las políticas públicas desarrollada en el marco de los modelos keynesianos resguardaba la concepción ortodoxa del capitalismo, la cual considera al Estado como un mal necesario, peligroso para los negocios, responsable sólo de asegurar las libertades individuales y el orden de los mercados, y cuyo tamaño debería reducirse hasta el mínimo. En todo caso, la crisis del capitalismo era tan profunda que los grupos económicos debieron aceptar, y no de buena gana, propuestas tan contrarias a los mercados liberales como fortalecer la capacidad reguladora del Estado, convertirlo en administra-

dor de los recursos, responsabilizarlo de las necesidades de la población y dotarlo de herramientas al servicio de los intereses públicos.

A pesar de su carácter herético, las propuestas de Roosevelt y de Keynes lograron su cometido y no solamente salvaron los mercados en crisis, sino que dieron lugar a lo que algunos autores denominan *la edad de oro del capitalismo* (Gough, 1982, 2007). Entre los años 40 y 80, las políticas públicas se pusieron de moda en occidente como estrategia de salvación económica y superación de la pobreza. En los países europeos de la época, los Estados keynesianos concebían el bienestar en términos de aumento en el consumo de bienes y servicios, canalizando los recursos económicos de manera que se reactivaran los mercados; el dinero fluyó de nuevo a las ciudades en ruinas, el capitalismo se recuperó, la riqueza se concentró aceleradamente en unas pocas manos, y la crisis social en las grandes potencias se fue convirtiendo en un recuerdo.

Con base en el escenario anterior, el presente trabajo cuestiona algunos elementos teóricos sobre las Políticas Públicas que enmascaran, distorsionan y contradicen su aplicación, y cuya superación podría optimizar el beneficio social de la gestión. El propósito es ilustrar la contradicción que se observa entre los elementos conceptuales promovidos por el discurso oficial y las condiciones materiales en que surgen y aplican las PP, en especial los contextos, los intereses y las acciones de los agentes políticos. La reflexión se enfoca particularmente en el desarrollo de las políticas públicas a partir de la expansión de los estados keynesianos.

Metodología

Se hace una Reflexión interpretativa y crítica sobre los elementos teóricos que pretenden dar cuenta de las PP, confrontando su contenido con la práctica de los agentes sociales en el contexto de la globalización. Para orientar la identificación de los contenidos teóricos que son objeto de análisis, se utilizaron las categorías descritas por Walt (1994a) y (Walt et al., 2008), las cuales ayudan a comprender la racionalidad y el desempeño de las PP: los agentes, los contextos, los procesos, los aspectos formales, y los resultados (Walt, 1994a). Para soportar los conceptos teóricos promovidos por el discurso oficial se recurrió a la referencia de autores clásicos y a otras fuentes que describen sus aportes. Las reflexiones se apoyan en los postulados de la Teoría crítica que enfatiza la importancia de valorar el conocimiento desde los contextos sociales y la capacidad transformadora de la praxis (Habermas, 1987).

Resultados

En muchos espacios sociales, incluyendo la academia, las PP se presentan como opciones tecnocráticas que los gobernantes asumen de forma neutral y racional en beneficio del público. Esta es una concepción muy atractiva, pero ideologizada y lejana de la realidad. Las PP son, en realidad, dispositivos políticos desarrollados por la modernidad tardía para controlar los recursos tangibles e intangibles de la sociedad y, como mecanismos de poder, son aplicados por diferentes subgrupos en defensa de sus propios intereses. A diferencia de lo que propone el discurso oficial, las PP no son siempre decisiones asumidas en favor de intereses públicos, sino expresiones cambiantes de conflictos sociales entre grupos antagonicos, que luchan en su propio provecho.

La receta keynesiana de las políticas públicas implantada por los países capitalistas en crisis se expandió también a las colonias de África, Asia y América Latina. Sin embargo, en estas regiones las condiciones eran muy diferentes; la concentración de la riqueza y la explotación estructural de la población, profundamente arraigadas en la historia de la región, no se superan simplemente con planificación estatal, y las élites políticas, aferradas a sus privilegios ancestrales, recurrieron a golpes militares y dispositivos represivos en la mayoría de los países. En tal sentido, varios autores consideran que en América Latina no hubo realmente Estados de bienestar como los aplicados en Europa (Castles et al., 2010; Fleury, 2017). Por el contrario, las políticas se centraron en fortalecer los dispositivos militares y represivos (warfare state) (Villasana, et al., 2018) y la educación se limitó a capacitar la mano de obra para la producción económica básica.

A mediados de los años ochenta, el capitalismo se fortaleció en el hemisferio norte; el Estado intervencionista había cumplido con su función de sacarlo de la crisis. Los dueños del capital descubrieron entonces que los bienes y servicios públicos constituían el gran negocio del siglo XXI: energía, agua potable, comunicaciones, salud, educación... ¿qué ser humano no requerirá de ellos para vivir? Había, sin embargo, un problema importante con estos recursos: pertenecían al Estado de bienestar que el mismo capitalismo había fortalecido para superar la crisis. Al amparo del Consenso de Washington y con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Gobierno norteamericano, la agenda política cambia de rumbo; ahora no se trata ya de fortalecer el Estado, sino de debilitarlo y despojarlo de sus recursos y responsabilidades sociales para que puedan ser administradas por agentes privados con criterios de mercado (Llistar, 2002).

La nueva directriz, emanada de los grupos económicos, ordena a los gobiernos volver a la ortodoxia de un Estado mínimo, que se limite a la protección de los privilegios individuales y asegure el orden de los mercados. Para los ideólogos de la reforma, el Estado debe reducirse, pues es por naturaleza corrupto e ineficiente; a diferencia de los mercados cuya gestión es, también por naturaleza, más eficiente, ágil y de mejor calidad.

Este paradigma económico y social denominado Neoliberalismo, se expandió por el mundo desde la década de los noventa, desmontando a su paso los Estados de bienestar y su modelo de gestión. En el nuevo contexto generado por el neoliberalismo, las PP cambian de objetivos y estrategias y se centran en: asegurar el pago de la deuda contraída por los gobiernos, desmontar los Estados de bienestar, recaudar impuestos de base amplia y entregar los bienes y servicios públicos al sector privado, que en lo sucesivo se encargará de venderlos a aquellos usuarios que lo requieran.

Las estrategias políticas usadas por el modelo neoliberal no siempre son explícitas, pero ello no implica que no sean efectivas. Por ejemplo, para privatizar los bienes públicos, basta con que los gobiernos recorten los presupuestos del sector estatal argumentando disciplina fiscal; las políticas de recorte presupuestal a las entidades estatales aseguran que las cosas no funcionen, y las molestias de la gente se utilizan como excusa para debilitar al Estado y traspasar los recursos al sector privado.

En América Latina, las políticas neoliberales de descentralización y privatización desmontaron las precarias democracias, fragmentaron la gestión pública, debilitaron la capacidad regulatoria del Estado, segmentaron la población con criterios de mercado, transformaron los ciudadanos en clientes, y convirtieron los servicios y bienes públicos en mercancías rentables (Arias, 2009; Escalante Gonzalbo, 2016; Navarro, 2004a, 2004b). En el nuevo contexto económico y político impuesto por el neoliberalismo, la población ya no debe recurrir al Estado para que responda por su bienestar, sino a las agencias privadas proveedoras del gas, la energía, el agua, la salud y la educación.

Por su parte, el Estado, fragmentado y debilitado por las reformas constitucionales y administrativas, se convierte progresivamente en un intermediario modulador entre la población y los agentes económicos, limitándose a garantizar los privilegios individuales, el orden público y la libre competencia entre los agentes privados. Una vez que el Estado deja de administrar directamente los recursos, aquellas políticas públicas, antes centradas en el bienestar colectivo, pierden protagonismo frente a otras directrices centradas en asegurar el pago a los bancos, fortalecer los tratados comerciales, contratar la realización de obras públicas con terceros, entregar bienes públicos al sector privado mediante concesiones, proteger la propiedad intelectual y regular los impuestos. Adicionalmen-

te, los Estados van asumiendo los paradigmas administrativos del sector privado que valoran las intervenciones en función de la eficiencia y la rentabilidad (Andrisani, Hakim y Savas, 2002).

Los agentes políticos no son agentes neutrales

Las PP son producto de la actividad humana; otro aspecto que amerita reflexión. En seguimiento de la tradición aristotélica, la cultura occidental suele definir a los seres humanos como *animales racionales* (Aristóteles, 2006; García, 2009). Esta concepción, impulsada por la academia y ampliamente extendida entre la gente del común, ha ejercido una profunda influencia en la literatura técnica que suele concebir la gestión de las políticas como un proceso eminentemente racional y neutral que ocurre de manera cíclica y ordenada.

En esta misma línea de pensamiento los analistas se refieren a menudo a los tomadores de decisiones como agentes racionales que se apoyan en la información disponible, sopesan las opciones en función del público y luego toman la mejor decisión. Alejándose de esta perspectiva, autores como Walt han puesto en entredicho la racionalidad de los decisores políticos, argumentando que las políticas son el producto de procesos conflictivos donde los agentes confrontan entre sí sus intereses y decisiones (Walt, 1994a; Walt, et al., 2008).

El racionalismo aristotélico introdujo dos grandes confusiones en la comprensión de los procesos sociales. En primer lugar, no da buena cuenta de la concepción antropológica del mismo Aristóteles, quien también define al ser humano como un *animal político*, destacando con esta característica que, debido a su naturaleza esencialmente social, todas las personas influyen a las demás y son influenciadas por ellas de manera continua a lo largo de la vida, para bien o para mal, en seguimiento de sus motivaciones (Aristóteles, 2006). Adicionalmente, la relación que Aristóteles establece entre la razón, la política y la ética es compleja y excede los fines de este artículo.

Baste decir, sin embargo, que estas dimensiones no siempre encajan y que no toda decisión humana es razonable ni se ajusta a principios éticos. El énfasis tradicional en la racionalidad del ser humano, choca también con los avances de la psicología en la comprensión de las motivaciones humanas y de la forma como tomamos decisiones. En particular, la corriente psicoanalítica ha relativizado el papel de la esfera racional en la toma de decisiones, la cual suele derivar de pulsiones y fuerzas desconocidas por los mismos sujetos (Dasuky-Quiceno y Muñiz, 2011).

La racionalidad del poder ha sido también analizada por Foucault. En su concepto, el poder no es un objeto que se adquiere o se pierde, sino un componente esencial de la dinámica social que impregna y caracteriza las experiencias

humanas (Foucault 1976) configurando una red compleja y cambiante de interacciones no siempre explícitas pero efectivas, las cuales determinan la vida del grupo, aseguran su reproducción y supervivencia y generan a su paso placer, sufrimiento y muerte para unos y otros (Foucault, 1979a). En opinión de este autor todo poder genera un saber que lo legitima y naturaliza ante la sociedad (Foucault, 1979b, 1988, 1992).

Con base en los planteamientos expuestos, sería entonces un error afirmar que los políticos mienten siempre; la mayoría de las veces, lo que hacen es servir como caja de resonancia de un saber que se les impone desde el sistema político y que ellos repiten porque les conviene en mayor o menor grado. Para comprender este tipo de comportamientos que surgen y se expanden entre los miembros del grupo, a menudo de forma inconsciente, es necesario recurrir al concepto de ideología. Las ideologías se definen como sistemas de representaciones y prácticas que surgen en todo grupo humano al impulso de sus condiciones materiales de existencia (Althusser, 1988; Francisco, 2007; Marx, 1988; Nunes, 1963).

Todos imaginan la realidad y se comportan en el mundo en el marco de las ideologías predominantes, cuyos contenidos configuran la identidad de los miembros del grupo desde la infancia. La concepción de los procesos sociales, nuestras prácticas cotidianas y nuestras convicciones más profundas, suelen ser el reflejo de modelos ideológicos de comprensión y comportamiento que se nos van imponiendo a través de la interacción social. Los agentes políticos piensan y actúan también bajo la influencia de modelos ideológicos que no siempre son explícitos para el público y para ellos mismos. La influencia de las ideologías como dispositivos que reproducen, enmascaran y mantienen el orden social vigente, obligan a desconfiar de argumentaciones simplistas que fundamentan la gestión de las PP en su racionalidad explícita.

Otro argumento frecuente en la literatura presenta los agentes políticos como tomadores de decisiones neutrales que operan técnicamente en favor de los intereses públicos (Fontaine, 2015). Al respecto, los gobernantes suelen preciarse de incluir en sus gabinetes funcionarios de alta calidad técnica, afirmando a la población que con eso se asegura la neutralidad del gobierno y el éxito de las PP. Habría que mirar también con cautela este argumento. Es posible que un técnico logre éxito como político, pero ambas condiciones son independientes y no necesariamente van de la mano.

Adicionalmente, las confrontaciones políticas suelen demandar de los políticos características personales que son independientes de la formación profesional, como astucia, liderazgo, capacidad negociadora, y un manejo equívoco del lenguaje que presente y esconda los hechos a conveniencia. La mayoría de los políticos más influyentes de la historia reciente sintonizan con las ideas de Maquiavelo (1999), von Clausewitz (s.f) y Sun-Tzu (2003), aunque no hayan

estudiado en profundidad sus textos. Habría que considerar, por otra parte, que la destreza y el conocimiento de los técnicos constituyen un soporte muy fuerte de la gestión y, por ello, suelen ser instrumentalizados por los políticos (Walt, 1994a, 1994b), aunque los primeros no se den cuenta de ello.

Ahora, el hecho de que los técnicos se convierten en instrumentos y agentes políticos obligaría también a reconsiderar la formación que reciben los profesionales en relación con la dinámica política y la forma como se gestiona el conocimiento en la sociedad. En otras palabras, una formación profesional capaz de contribuir al desarrollo social no debería limitarse al entrenamiento en técnicas tecnológicas o en la generación de intervenciones económicamente rentables.

Otro asunto que amerita un análisis cuidadoso se refiere a la neutralidad potencial de los agentes políticos. A diferencia de lo que propone el discurso oficial, las PP no son siempre decisiones asumidas en defensa de intereses públicos, sino expresiones cambiantes de conflictos sociales entre grupos antagónicos que luchan en su provecho. Más que asuntos técnicos sujetos a la racionalidad de la ciencia, las PP son dispositivos políticos aplicados por diferentes subgrupos en defensa de sus propios intereses (Walt, 1994b) y cuya característica esencial proviene precisamente de estos intereses. Dichos intereses no siempre son explícitos, ni fácilmente identificables, ni reconocidos públicamente por los mismos agentes, a pesar lo cual juegan un papel fundamental en la conformación de los grupos políticos y en el desarrollo de la agenda política. En concepto de Walt, los intereses particulares de los agentes constituyen la clave del proceso político y, en última instancia, definen el rumbo de las políticas (Walt 1994a).

Los agentes políticos tampoco se comportan como un grupo homogéneo; a la luz de sus intereses particulares se van diferenciando entre sí y elaboran su propia concepción de los problemas y de las acciones que consideran más apropiadas para resolverlos. La subjetividad de estas concepciones se da en todos los agentes políticos, de izquierda, o derecha en cuanto todos se comportan como agentes sociales influenciados por su entorno (Buse, Mays y Walt, 2005). De esta observación, se desprende la importancia de fortalecer los debates públicos y hacerlos llegar a la gente del común; algo que no siempre es posible en un mundo globalizado donde la propiedad de los medios de comunicación se ha concentrado en los mismos grupos económicos que se han apropiado del Estado.

Desde que asumieron el poder en la revolución francesa, los pensadores liberales confieren un gran valor a las individualidades y, en defensa de este, principio sus ideólogos proponen que el poder se distribuye a lo largo de la sociedad entre diferentes grupos que compiten por sus intereses, sin que ninguno de ellos en particular detente el poder absoluto. Este modelo conceptual, que recibe el nombre de *pluralismo*, asume también que el papel del Estado es actuar como un árbitro o intermediario neutral (Buse et al., 2005). El pluralismo puede ser un

argumento muy conveniente para legitimar las imperfecciones de las democracias actuales y sus mercados, pero dista mucho de reflejar la realidad en la que ciertos grupos que han concentrado históricamente el control de los dispositivos de poder, compiten con el resto de la población y controlan el Estado como dispositivo, en favor de sus propios intereses.

La concepción ideologizada del Estado como árbitro neutral es también ingenua, por decir lo menos. En cualquier sociedad el Estado es y ha sido siempre un dispositivo político y, como tal, ha estado al servicio de los grupos que lo controlan, cualquiera que sea su tendencia. Ello no quiere decir que las élites controlen por completo el sistema político. En cada momento histórico emergen contradicciones y conflictos que dinamizan la sociedad y obligan a los grupos hegemónicos a replantear sus estrategias.

Particularmente, en América Latina es difícil hablar de un Estado neutral, cuando un pequeño número de familias ha mantenido el control político desde la colonia y concentra cada vez más los recursos sociales. En el mismo sentido, por muy incómodo que sea el control estatal para las élites, es difícil prever que éstas lo eliminen por completo. En el mundo globalizado, por ejemplo, la concentración acelerada de la riqueza exige al capitalismo la existencia de Estados centrales fuertes que defiendan los intereses de las élites, particularmente la concentración de la riqueza y la propiedad privada.

Los agentes políticos difieren también en sus intereses y en su capacidad de influencia sobre el comportamiento de los demás agentes. Esta última depende, finalmente, de su acceso a los dispositivos de poder, específicamente a la disponibilidad de recursos económicos, al grado de organización de su grupo, a la fuerza física, a la información y a la posición en la estructura social, entre otros (Buse et al., 2005; Dente y Subirats, 2014). En todo caso, el acceso a los recursos económicos facilita a los agentes políticos el acceso a otros dispositivos de control.

Desde los cuestionamientos anteriores habría que preguntarse si la democracia participativa que defienden nuestros gobernantes y académicos es capaz de resistir las presiones de los subgrupos minoritarios que concentran la riqueza. En momentos cuando la concentración de la riqueza ha concentrado también el poder en unos pocos, la protección decidida de la pluralidad política y la participación amplia y consciente de los agentes sociales, podría considerarse como uno de los legados más meritorios de la Modernidad inconclusa, y una de las trincheras más valiosas de agentes sociales comprometidos con la justicia y la equidad.

El contexto global de las PP

Las concepciones idealizadas asumen que una PP actúa de la misma forma en todos los contextos. Este es un gran error. Los agentes políticos no operan en el aire; sus intereses y dispositivos de poder surgen y se aplican en contextos particulares que determinan su alcance (Buse et al., 2005). En un mundo global separado por profundas inequidades sociales, el entorno de las PP se hace cada vez más complejo; sin embargo, y como expresión de un modelo neoliberal en expansión, las PP que se aplican desde 1980 llevan el sello inocultable del Consenso de Washington, los organismos multilaterales y las empresas transnacionales (Arias, 2009; Escalante Gonzalbo, 2016; Navarro, 2004b; Villasana et al., 2018) asumiendo que sus directrices tendrán el mismo efecto benéfico en todos los países por igual. En la práctica ocurre todo lo contrario; las directrices neoliberales vienen ampliando la brecha entre ricos y pobres fortaleciendo a unos a expensas de los otros.

Subyugados por la concentración del capital en unas pocas manos, los sistemas políticos locales vienen debilitándose progresivamente frente a los poderes económicos del núcleo (OXFAM International, 2015, 2017), cuyas sedes se localizan en los países industrializados y en los paraísos fiscales, protegidos de la mirada del público y del control social.

Así, atrapados en la marea de fuertes directrices transnacionales que parecen venir de todas partes, los agentes políticos locales deben enfrentarse a condiciones tanto estructurales como coyunturales (Dente y Subirats 2014) que modifican sus intereses individuales y su capacidad de influenciar a otros, y donde quienes sigan las directrices de los bancos podrían correr con mejor suerte. Desconocer los efectos diferenciales de las políticas globales constituye otro grave error.

En el mundo que se vive hoy los sistemas políticos nacionales han venido perdiendo autonomía en materia de políticas públicas, cuya pertinencia y capacidad para enfrentar los problemas locales se reduce notablemente; la mayoría de las PP actuales responde en última instancia a las exigencias de grupos financieros transnacionales que imponen sus condiciones a los gobiernos de turno como requisito para otorgar los préstamos o con la amenaza de trasladar sus fondos a otros países. A pesar de ello, las agencias internacionales tampoco tendrían mucho poder si no cuentan con el respaldo de las elites locales que se benefician de sus directrices y las reproducen en sus propias regiones.

El modelo de globalización que se viene expandiendo en el mundo a partir de 1980, sigue los lineamientos de agentes económicos que controlan la riqueza desde dentro y fuera de los países; estos agentes políticos comparten sus intereses, defienden los mismos valores ideológicos y reproducen las mismas

políticas en todas partes: promover la concentración de la riqueza, defender la apropiación privada de los bienes públicos, eliminar aquellos controles sociales y estatales que limiten sus aspiraciones individuales, desmontar los logros de la modernidad en materia de derechos humanos, y debilitar las fuerzas sociales que se opongan a sus aspiraciones. Ante la fuerza avasalladora de un contexto político global que impone sus límites a las políticas nacionales, el gran reto de los agentes sociales progresistas es promover también alianzas globales y defender como propios los logros alcanzados por los movimientos sociales en los diferentes países.

El proceso político como confrontación de intereses

Desde la concepción clásica idealizada, la gestión de PP suele presentarse como un proceso lineal, repetitivo, continuo, y racional capaz de armonizar y organizar las acciones de los agentes políticos al que se denomina *ciclo de las políticas*. (Meny and Thoenig 1992; Roth 2018) Esta visión merece también un análisis crítico. El ciclo de las políticas puede ser una metáfora didáctica y simplificadora, pero no refleja la complejidad de un proceso multiforme, variable, heterogéneo, iterativo, conflictivo, no siempre explícito y, con frecuencia, impredecible.

Al dar cuenta del proceso político que se impone al grupo de forma explícita o implícita, la literatura técnica suele usar expresiones eufemísticas como *juegos de poder y toma de decisiones*, (Lindblom 1959, 1964; Subirats, 2001) términos también despolitizados que no reflejan bien las luchas entre grupos con intereses antagónicos comunes en toda sociedad, y que ocultan el carácter conflictivo de las interacciones políticas. La lucha política dista mucho de ser un juego, y tampoco se refiere a decisiones tomadas en la placidez del mar en calma.

Reconocer que la dinámica social es esencialmente conflictiva (Walt, 1994a; Subirats, 2001) no implica desconocer la importancia de los procesos políticos. Por el contrario, asumir la gestión de las PP como un proceso dinámico y conflictivo configura un escenario más cercano a la realidad, que obliga a los agentes sociales a interactuar, dialogar y llegar a consensos, por muy difícil que esto parezca. En el fondo, el reto que plantea el conflicto tampoco es técnico, ni racional; es ético; depende del valor que cada uno de los agentes políticos confiere a sus propios intereses y a los intereses de los demás.

Otro elemento que amerita una reflexión cuidadosa se refiere a las condiciones que permiten a la gente ejercer un control real sobre las decisiones que rigen los asuntos cruciales de toda sociedad. La democracia participativa que materializa la participación política fue una de las banderas de los revolucionarios burgueses del siglo XVIII y los regímenes liberales la expandieron por todo el

mundo como uno de los fundamentos de los Estados sociales de Derecho (Rousseau, 1999). Sin embargo, desde su misma formulación, Rousseau advertía que la democracia participativa no iba a funcionar si no se aseguraba previamente la educación de los ciudadanos (Rousseau, 1999, 2000).

A este respecto, mantener la población en la ignorancia se revela como uno de los dispositivos políticos más poderosos. Experiencias recientes ponen en evidencia que la opinión pública consultada en las urnas puede cometer profundos errores, cuando ha sido desinformada por sus líderes y no tiene una consciencia clara sobre las consecuencias de su elección. El rechazo a la paz en el plebiscito de Colombia en 2017, el Brexit en Inglaterra y el triunfo de Trump en Estados Unidos podrían ilustrar las consecuencias de consultar una opinión pública manipulada por los grupos hegemónicos.

No se trata de simple retórica. La historia enseña que no se puede confiar en el poder popular por la vía de las urnas mientras no se asegure la educación política de los ciudadanos. Adicionalmente, las normas jurídicas que rigen la participación ciudadana definiendo sus alcances reales (quién, cómo, cuándo y para qué participar) suelen ser formuladas por las élites para su propio beneficio. Y en países como Colombia, la regulación suele asumir la forma de letra muerta que no encuentra un respaldo efectivo en los gobernantes.

El conocimiento es un recurso muy poderoso, no solamente en los ámbitos social y económico, sino también como dispositivo político, cuya aplicación permite conservar, subyugar, manipular, y exterminar... pero también producir, crear, liberar y humanizar. Por eso mismo, todos los sistemas políticos, desde la antigüedad, se han esmerado por controlarlo mediante diferentes estrategias, que involucran el conjunto de recursos y acciones adelantadas por los individuos y los grupos para generar, difundir, valorar, adaptar, legitimar y aplicar el conocimiento, con el fin de soportar las prácticas sociales (RCIPS, 2009).

Muchos de los gobiernos actuales presumen de fortalecer la educación y respaldan sus afirmaciones en las asignaciones presupuestales. Sin embargo, la clave de gestión del conocimiento radica realmente en sus objetivos. En el contexto neoliberal, el conocimiento se percibe como un recurso para asegurar la productividad económica de los trabajadores asalariados y como una mercancía con rentabilidad variable en diferentes mercados. No es extraño entonces que la propiedad intelectual, que privatiza la información, el conocimiento y las innovaciones, se haya convertido en el pilar de los acuerdos internacionales sobre el comercio. Así las cosas, gran parte de la población no puede acceder al conocimiento requerido para avanzar en su desarrollo. Este es un elemento clave en el proceso político: educar la población para que se convierta en recurso laboral

calificado es muy diferente a educarlo para la democracia y, sin esta condición, es muy difícil defender una participación social libre e informada.

El hecho de que las élites que controlan los sistemas políticos estén interesadas en mantener el *statu quo*, no impide que asuman reformas cuando los hechos o la presión de los demás involucrados los obliga a ello. En tal caso, suelen aplicar cambios que no se alejen mucho del ordenamiento previo, proceso que se ha descrito como *cambios incrementales* (Lindblom, 1959, 1964) y cuya magnitud depende de la presión que se ejerza sobre los agentes políticos. Este concepto ilustra, por una parte, el carácter predominantemente conservador de las políticas, algo que queda enmascarado desde las perspectivas racionalistas; y por otra, la importancia que tienen las fuerzas de oposición en una sociedad heterogénea y sometida históricamente a la inequidad.

Las PP cambian de forma

Las PP son dispositivos de control que se materializan de formas diferentes. Los aspectos formales se refieren a la apariencia o estructura material que asumen las PP y se expresan tanto en los fundamentos simbólicos y conceptuales que definen su alcance como en su estructura formal jurídica, administrativa, ideológica y burocrática. Durante el auge de los modelos intervencionistas, el Estado se consideraba no solamente responsable de resolver las necesidades de la población, sino que se reconocía también como el legítimo administrador de los recursos públicos; en este contexto, las PP asumieron formas administrativas lideradas por los gobiernos, las cuales privilegiaban la regulación jurídica, la planificación normativa, la tecnificación de la gestión pública y el fortalecimiento de las instituciones estatales.

El avance del modelo neoliberal a partir de la década de los noventa ha modificado profundamente la gestión de las PP; siguiendo el Consenso de Washington e impulsadas por los grandes grupos económicos transnacionales, el Estado se ha debilitado y las PP han derivado en formas compatibles con los mercados competitivos no regulados: las disposiciones jurídicas se fortalecen en lo que compete a la defensa de la propiedad privada y las libertades individuales, pero se debilitan en relación con las aspiraciones sociales y los derechos de los asalariados; la gestión estatal asume la forma de la administración privada orientada por la eficiencia (New Public Management); el manejo de los bienes públicos se entrega al sector privado por la vía de los contratos y las concesiones; la planificación unificada da lugar a la gestión por proyectos, unidades fragmentadas de producción que son realizadas por agencias privadas pero pagadas con recursos públicos; la burocracia estatal responsable del control se va desmontando por considerarse demasiado costosa; y las directrices estatales antes obligatorias se

convierten en orientaciones que benefician a los grupos más poderosos (Gómez-Arias, 2012).

¿Qué tan efectivas son las PP?

La teoría clásica asume que las PP son por sí mismas mecanismos efectivos para enfrentar y resolver asuntos públicos. En esta línea de pensamiento los evaluadores de PP suelen interesarse por sus resultados directos, asumiendo que de ellos depende la justificación de la política (Feinstein, 2007; Gertler et al., 2011; Pawson, 2002). A este respecto habría que examinar con cuidado al menos dos aspectos: el tipo de cambio esperado y la posibilidad de resolver problemas complejos con intervenciones singulares.

Con mucha frecuencia los múltiples resultados del proceso político no se relacionan directamente con los objetivos explícitos ni con los intereses públicos; por el contrario, algunos de los resultados de la política, y a menudo los más importantes, podrían responder más a ciertos intereses individuales que sus mismos promotores mantienen ocultos (Walt, 1994a). Si se realiza un análisis crítico puede descubrirse que ciertos resultados secundarios, no considerados explícitamente por la PP como su objetivo directo, eran precisamente los resultados esperados por sus promotores.

Un gobierno debilitado u obligado a expandir su electorado a toda costa puede inventarse un enemigo externo y presentarse ante la opinión pública como el defensor de la sociedad; los analistas superficiales se centrarán en los resultados de la defensa nacional y la aniquilación del adversario, subvalorando los verdaderos intereses electorales de quienes promueven la política de seguridad. Tras la transformación de los subsidios a la oferta estatal en subsidios a la demanda, el interés explícito de los evaluadores podría centrarse en el impacto sobre el consumo de servicios, dejando de lado que la intencionalidad política de fondo era derivar recursos públicos a intermediarios privados, un resultado que suele enmascarse.

Los problemas sociales de pobreza, inequidad, exclusión y deprivación son el resultado de condiciones estructurales de concentración de la riqueza que no se resuelven con medidas aisladas y paliativas. En este contexto, la tendencia de los gobiernos a desarrollar PP de tipo sectorial se muestra cada vez más limitada para enfrentar la complejidad de los asuntos de interés público. Máxime cuando los Estados han entregado a las empresas privadas la responsabilidad de responder por los asuntos públicos y de manejar los recursos por la vía de proyectos y contratos descoordinados, los cuales suelen responder más a los intereses utilitaristas de los inversionistas que a las necesidades de la población más deprimida. En la medida en que los Estados sociales de derecho se debiliten y

fragmenten, se hace cada vez más difícil aceptar la efectividad de intervenciones singulares y sectoriales frente a problemas sociales estructurales cuya aparición y perpetuación involucra los intereses de agentes diversos y exige reorganizaciones políticas de fondo.

Conclusiones

Las PP constituyen una propuesta muy atractiva para resolver problemas de interés público. Aunque su desempeño puede depender de procesos técnicos de tipo jurídico y administrativo, obedece principalmente a ciertas condiciones políticas de los contextos y los agentes sociales que no siempre son explícitas, entre ellas podrían destacarse: el control que ejercen los grupos económicos sobre los recursos del mundo globalizado; el poder que han acumulado las élites económicas internacionales y locales sobre los dispositivos políticos; y el modelo actual de gestión del conocimiento que distorsiona la capacidad de la población para comprender los asuntos públicos y organizarse frente a intereses mayoritarios.

Este artículo destaca la necesidad de examinar críticamente los fundamentos conceptuales que suelen usarse en la gestión de las PP, confrontando sus supuestos teóricos con los contextos y las prácticas de los agentes sociales. Se considera necesario asumir una posición crítica frente a perspectivas de PP usualmente difundidas y defendidas desde el discurso oficial, tales como: la racionalidad y neutralidad de los agentes políticos, la promoción de una democracia participativa limitada al voto, la supuesta transparencia de los procesos políticos y el privilegio de los aspectos técnicos y formales por encima de los intereses públicos.

Estas concepciones idealizadas contrastan con las condiciones reales de muchos países donde las PP son dispositivos de control definidas por élites que una vez elegidas controlan los recursos en favor de sus propios intereses. Para mejorar el desempeño de las PP podría ser importante: promover la educación de la población en el ejercicio de la ciudadanía; realizar debates públicos explícitos y permanentes que ayuden a la gente a liberarse de la desinformación y a identificar los intereses que se ocultan tras las PP; y fortalecer los espacios de organización y movilización social alrededor de intereses colectivos.

Referencias

Althusser, L. (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión, Ed.

- Althusser, L. (1989). Ideology and Ideological State Apparatuses. En D. Latimer (Ed.). *Contemporary Critical Theory* (pp. 61-102). California, Estados Unidos: Harcourt Brace.
- Andrisani, P. J., Hakim, S. y Savas, E. S. (Eds.) (2002). *The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors*. Recuperado de <https://www.springer.com/gp/book/9781402071171> [Consultado el 25 de enero de 2018].
- Arias, A. J. (2009). Organismos Internacionales y Pobreza en América Latina: la matriz de la Alianza para el progreso. *Revista Electrónica Iberoamericana* 3(1), 11-22. Recuperado de https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_3_2009_1/REIB_03_01_A_Josefina_Arias.pdf [Consultado el 26 de junio de 2018].
- Aristóteles (2006). *Política*. Recuperado de <http://www.filosofia.org/cla/ari/azc03.htm> [Consultado el 23 de enero de 2017].
- Buse, K., Mays, N. y Walt, G. (2005). *Making Health Policy*. New York: Plaza & Janes.
- Castles, F, Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. y Pierson, C. (2010). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. England: Oxford University.
- Daldal, A. (2014). Power and Ideology in Michel Foucault and Antonio Gramsci: A Comparative. *American Research Institute for Policy Development*, 2(2), 149-167. Recuperado de http://rhpsnet.com/journals/rhps/Vol_2_No_2_June_2014/8.pdf [Consultado el 25 de enero de 2017].
- Dasuky, S. A. y Muñiz, O. A. (2011). *Psicoanálisis del Poder y el poder del psicoanálisis*. Recuperado de http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/814/Archivos_Modulo_1/Material_Basico/Muniz_Dasuky_Psicoanalisis_del_poder.pdf [Consultado el 25 de marzo de 2017].
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en Políticas Públicas*. Barcelona, España: Ed. Grupo Planeta.
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político: Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.

- Escalante, F. (2016). *Historia Mínima del neoliberalismo*. Barcelona, España: Ed. Turner.
- Feinstein, O. (2007). Evaluación Pragmática de Políticas Públicas. Recuperado de https://www.academia.edu/25970688/Evaluaci%C3%B3n_pragm%C3%A1tica_de_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas [Consultado el 5 de marzo de 2017].
- Fleury, S. (2017). The Welfare State in Latin America: Reform, Innovation and Fatigue. *Cad Saude Pública*. Recuperado de <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28767810> [Consultado el 11 de abril de 2017].
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. 1ª ed. FLACSO. Quito, Ecuador: Anthropos Editorial.
- Foucault, M. (1976). *Historia de la sexualidad I La Voluntad de Saber*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1979a). *Microfísica del poder*. Madrid, España: Ed. La Piqueta.
- Foucault, M. (1979b). *Microfísica del Poder (1980)*. 2a ed. Madrid, España: La Piqueta.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 50(3), 1-19. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3540551?origin=crossref> [Consultado el 11 de abril de 2017].
- Foucault, M. (1992). *El orden del discurso*. Buenos Aires, Argentina: Tusquets Editores.
- Francisco, P. (2007). Dos extraños compañeros de cama. La ideología y el poder en Althusser y Foucault. *Tabula Rasa Revista de Humanidades*, (7), 149-177. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1794-24892007000200007&script=sci_arttext&tlng=es [Consultado el 27 de enero de 2017].
- García, L. (2011). ¿Qué es un dispositivo? Foucault, Deleuze, Agamben. *A parte Rei: Revista de Filosofía*, 74, 1-8. Recuperado de <http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei/fanlo74.pdf> [Consultado el 4 de marzo de 2017].

- García, Ó. H. (2009). El Concepto de poder y su Interpretación desde la perspectiva del poder en las organizaciones. *Estudios Gerenciales*, 25(110), 63-83. Recuperado de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0123592309700622> [Consultado el 25 de junio de 2017].
- Gertler, P. et al. (2011). *Impact Evaluation in Practice*. Recuperado de https://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_Practice.pdf [Consultado el 6 de julio de 2017].
- Gómez-Arias, R. D. (2012). Gestión de Políticas Públicas: Aspectos Operativos. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 30(2), 223-236. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfnsp/v30n2/v30n2a11.pdf> [Consultado el 3 de agosto de 2017].
- Gómez-Arias, R. D. (2016). Lo público y lo privado. Elementos para el análisis. *Revista del Instituto de Salud Pública de la Universidad Veracruzana*, (20), 71-89. Recuperado de <http://www.uv.mx/msp/files/2014/04/Universa-lud-20> [Consultado el 5 de abril de 2017].
- Gómez-Arias, R. D. (2017). Políticas públicas. Análisis de políticas públicas relacionadas con la salud. Recuperado de http://isags-unasul.org/ismoodle/isags/local/pdf/modulo2/politicas_publicas_en_salud_aproximacion_a_un_analisis.pdf [Consultado el 25 de enero de 2017].
- Gómez-Arias, R. D. (2018). Los sistemas políticos como determinantes de la vida, la salud y el sufrimiento. *Revista Fac. Nac. Salud Pública*, 36(1), 10-29. Recuperado de <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/fnsp/article/view/335871> [Consultado el 12 de abril de 2017].
- Gonzalez, O. (2008). La propiedad. Lo público y lo privado. Propiedad es poder y poder es propiedad. Recuperado de http://conceptos sociales.unam.mx/conceptos_final/462trabajo.pdf [Consultado el 4 de junio de 2017].
- Gough, I. (1982). *Economía política del estado del bienestar*. Madrid, España: Ed. H. Blume.
- Gough, I. (2007). Los Estados de bienestar europeos: Lecciones para países en desarrollo. *Papeles*, (99), 13-39. Recuperado de <http://eprints.lse.ac.uk/64163/> [Consultado el 2 de enero de 2017].

- Habermas, J. (1987). *Teoría y práctica; Teoría y praxis*. Madrid, España: Tecnos.
- Hobbes, T. (1982). *Leviatán o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil*. 2a ed. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H. (1936). *Politics Who Gets What, When, How*. New York: McGraw Hill.
- Lasswell, H. (1948). The Structure and Function of Communication in Society. In L. Bryson (Ed.). *The communication of ideas* (pp. 37-51). New York: Harper and Row.
- Lasswell, H. (1951). *The Policy Orientation*. Recuperado de <http://www.sciepub.com/reference/45658> [Consultado el 7 de junio de 2017].
- Lindblom, Ch. (1959). *The Science of Muddling-Through*. Recuperado de <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf> [Consultado el 3 de agosto de 2017].
- Lindblom, Ch. (1964). Contexts for Change and Strategy. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/272580483_Contexts_for_Change_and_Strategy_A_Reply [Consultado el 26 de octubre de 2017].
- Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid, España: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Llistar, D. (2002). *El Qué, el Quién, el Cómo y el Porqué del Consenso de Washington*. S.D.: UNESCO. Recuperado de <http://www.iheal.univ-paris3.fr/sites/www.iheal.univ-paris3.fr/files/9%20CW-David-NOV02.pdf> [Consultado el 13 de agosto de 2017].
- Locke, J. (2003). *Segundo Tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Recuperado de http://cinehistoria.com/locke_segundo_tratado_sobre_el_gobierno_civil.pdf [Consultado el 5 de octubre de 2017].
- Maquiavelo, N. (1999). *El Príncipe*. Recuperado de https://ocw.uca.es/plugin-file.php/1491/mod_resource/.../El_principe_Maquiavelo.pdf%0A%0A [Consultado el 6 de septiembre de 2017].

- Marx, K. (1973). La ideología alemana. Cap. 1. En *Marx y Engels. Obras escogidas* (pp. 11-44). Moscú: Editorial Progreso.
- Marx, K. (1988). *La ideología alemana (1845)*. Barcelona: Lèina Editorial.
- Meny, I. y Thoenig, J-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.
- Navarro, V. (2004a). El Deterioro de la situación económica y social mundial en la época neoliberal (1980-2004) y sus consecuencias para la paz. En *III Encuentro Salamanca sobre la paz y el derecho internacional: Condiciones económicas y sociales y riesgos para la paz internacional*, Salamanca. Recuperado de [http://www.contemporaneaugr.es/files/NAVARRO,V_%20\(2004\)_%20EL%20DETERIORO%20DE%20LA%20SITUACION%20ECONOMICA%20Y%20SOCIAL%20MUNDIAL.pdf](http://www.contemporaneaugr.es/files/NAVARRO,V_%20(2004)_%20EL%20DETERIORO%20DE%20LA%20SITUACION%20ECONOMICA%20Y%20SOCIAL%20MUNDIAL.pdf) [Consultado el 4 de septiembre de 2017].
- Navarro, V. (2004b). Neoliberalismo: sus consecuencias hoy en el mundo. *Temas para el debate*, 111, 62-67. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4163459> [Consultado el 7 de septiembre de 2017].
- Nunes, A. S. (1963). Introdução ao estudo das ideologias. *Análise Social I*. Recuperado de <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224081973E4dVB2ea3Bp00YB7.pdf> [Consultado el 7 de octubre de 2017].
- OXFAM International. (2015). *Riqueza: Tenerlo Todo y Querer Más. Informe Temático 2015*. Recuperado de https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf [Consultado el 5 de febrero de 2017].
- OXFAM International. (2017). *Una economía para el 99%*. Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/informes/una-economia-para-el-99> [Consultado el 6 de agosto de 2017].
- Parment, W. E, Goodman, R. A. y Farber, A. (2005). Individual Rights versus the Public's Health--100 Years after Jacobson v. Massachusetts. *The New England journal of medicine* 352(7), 652-54. Recuperado de <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp048209> [Consultado el 15 de junio de 2017].

- Pawson, R. (2002). Evidence-Based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis'. *Evaluation*.
- Pérez, M. et al. (2006). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada, España: Universidad de Granada.
- Red Colombiana de Investigación en Políticas y Sistemas de Salud, RCIPS. (2009). *La gestión del Conocimiento para la salud pública*. Medellín: Plan Estratégico de Antioquia- PLANEA.
- Restrepo-Ochoa, D. A. (2015). Las políticas públicas en el campo de la salud: Dispositivos de biopoder y modos de Subjetivación. *Universalud*, 11(21), 23-31. Recuperado de <https://www.uv.mx/msp/files/2014/04/Universalud-21.pdf> [Consultado el 11 de octubre de 2017].
- Roth, A. L. (2018). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Rousseau, J. J. (1999). *El Contrato social o principios del derecho Político*. Recuperado de <http://www.elaleph.com/libro/El-Contrato-Social-de-Juan-Jacobo-Rousseau/899/> [Consultado el 15 de julio de 2017].
- Rousseau, J.J. (2000). *Emilio o la educación*. Recuperado de <http://escritoriocentros.educ.ar/datos/recursos/libros/emilio.pdf> [Consultado el 2 de junio de 2017].
- Smith, A. (1776). *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla.
- Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gac Sanit*, 15(3), 259-64. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0213911101715579> [Consultado el 5 de julio de 2017].
- Sun-Tzu. (2003). *El arte de la guerra*. Biblioteca Virtual Universal. Recuperado de www.biblioteca.org.ar/libros/656228.pdf [Consultado el 12 de agosto de 2017].
- Villasana, P., Gómez-Arias, RD. y DeVos, P. (2018). Aproximación crítico-hermenéutica a la noción de bienestar en el marco del neoliberalismo. *Utopía*

Gómez Arias, Rubén Darío (enero-junio, 2019). Las políticas públicas: entre la teoría y la práctica. *Ánfora*, 26(46), 191-216. Universidad Autónoma de Manizales.

y *Praxis Latinoamericana* 23(83), 148-64. Recuperado de <https://zenodo.org/record/1412043> [Consultado el 25 de enero de 2017].

Von Clausewitz, K. (2002). *De la guerra*. Buenos Aires, Argentina: Libros.dot.com. Recuperado de <http://www.biblioteca.org.ar/libros/153741.pdf> [Consultado el 13 de julio de 2017].

Walt, G. (1994a). *Health Policy: An Introduction to Process and Power*. Johannesburg, London and New Jersey: Witwatersrand University Press.

Walt, G. (1994b). How Far Does Research Influence Policy? *European Journal of Public Health* 4(4), 233-35. Recuperado de <https://academic.oup.com/eurpub/article-abstract/4/4/233/455285?redirectedFrom=PDF> [Consultado el 7 de septiembre de 2017].

Walt, G., Shiffman, J., Schneider, H., Murray, S. F., Brugha, R., Gilson, L. y Brugha, H. (2008). "Doing" health policy analysis: Methodological and conceptual reflections and challenges. In *Health Policy and Planning* (pp. 308-317). Recuperado de <https://doi.org/10.1093/heapol/czn024> [Consultado el 2 de octubre de 2017].

Walters, L. C., Aydelotte, J. y Miller, J. (2000). Putting More Public in Policy Analysis. *Public Administration Review*, 60(4), 349-359. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00097> [Consultado el 28 de enero de 2017].