

## La Hechura de las políticas públicas. Una visión desde la perspectiva de la Incidencia de la Sociedad Civil.

Humberto Salazar

Cuando se trata el tema de la hechura de las políticas públicas, algo que se revela nítidamente es que la definición de Advocacy –concebida como “intento de influir” en decisiones de élites-, la cual se ha convertido en casi una convención, resulta limitada frente a la necesidad de contar con una definición que logre ver en toda su dimensión el territorio de la incidencia política.

El límite que se puede encontrar en la definición está asociado a su racionalidad instrumental que no deja ver con claridad la complejidad del escenario que opera en relación con los hechos de incidencia. Esto pese a que un importante número de investigadores sobre el tema destaquen que esta enunciación supone una interpretación procesal de las políticas públicas.

Parece precisamente que lo que falta en la definición es la dimensión de proceso en su complejidad sistémica. No ser suficientemente enfático en esta complejidad lleva a simplificar la noción de proceso y a mirarlo en su versión más simple casi como una suma de eventos propia a una dinámica lineal por la cual una causa será igual a un efecto.

Por esto, es importante, como bien resalta Inés Gonzalez Bombal, considerar cada etapa o fase por la que atraviesa cada política pública particular. Pero además, es importante caracterizar los elementos copresentes y contextuales que operan en la construcción de un problema público, y en su incorporación en la agenda gubernamental, el diseño de la política, su implementación y la evaluación o monitoreo del conjunto de estrategias llevadas adelante.

El mismo Jenkins parece advertir a sus lectores la necesidad de acotar el alcance de su concepto al decir que el advocacy como instrumento no necesariamente resulta en incidencia, y que esta última hace referencia, a la articulación de posiciones o conjuntos de demandas, que no necesariamente se ven aseguradas (Jenkins; 1987)

Un elemento que es necesario resaltar en relación a la definición de incidencia es que, más allá de lo justa que puede ser la adopción de una determinada política, esta no se hará efectiva si el grupo que la promueve no tiene la fuerza para generar acciones que con base a una irrupción en el escenario pueda llegar a cuestionar e “inducir” un reordenamiento de las estrategias y recursos asociados al objeto de transformación del proceso de incidencia.

Conceptos como provocar, producir, hacer caer, transformar y poner en movimiento son relevantes al análisis de la incidencia en tanto fenómeno. Incluso, Derrida en una entrevista realizada por Elena Fernández, en el marco del Parlamento de escritores en 1994, hablando de la transformación como algo general destacaba que no existe acontecimiento sin un golpe [coup]. Un acontecimiento es algo que debe sorprender e interrumpir. Si no hay un corte [coupe] no hay decisión, y a partir de ese momento lo que aparece es el despliegue de un programa. Para que exista un acontecimiento es preciso que sea como un golpe, una interrupción, y que venga alguien a inscribirse y a marcar ese corte.

Con base a lo dicho, se puede afirmar que las otras definiciones de Advocacy, aquellas que explican la incidencia como proceso de empoderamiento, de capacidad de

interlocución, permiten otro tipo de acercamiento a la incidencia política en tanto fenómeno que resulta pertinente en relación a su comprensión.

Una ventaja de estas definiciones es que sacan a luz el componente dialógico, donde se evidencia la necesidad de caracterizar los interlocutores en juego; atender a las estructuras de sentido que operan respecto de la participación y sus resultados en términos de inclusión o exclusión; y, la visibilización de las racionalidades y flujos comunicativos que en determinado momento se plasman en opinión pública ejerciendo influencia directa o indirecta gracia a su "*poder comunicacional*" sobre la formación de "*voluntad política*".

Es interesante en esa línea la reflexión de Aguilar Villanueva a propósito de su texto "La hechura de las Políticas Públicas"

"Giandomenico Majone (1978) expresa que las políticas no son solo decisiones en el sentido apenas dicho. Añade que toda decisión de implicaciones colectivas enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas. Hay que construir entonces los argumentos y obtener las evidencias que despierten el consenso o derroten la oposición. Una política es entonces también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas. Incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva. La política es también todo el conjunto de actividades "postdecisionales" o "retrospectivas" que buscan aportar "evidencias, argumentos y persuasión" (Majone, 1989) con el fin de obtener consenso". AGUILAR VILLANUEVA (1992)

Hablar de incidencia política, enfatizar en su dimensión de proceso, exige reconocer que los resultados de un hecho de incidencia no son más que la punta de un iceberg que tiene por cuerpo, un entramado particular de redes de relaciones entre actores sociales que se movilizan para generar una transformación intencionada de dicho sistema de relaciones. De allí, que parece necesario añadir a la topografía de la incidencia política que la misma aparece como un espacio de "*mediaciones*" en varios sentidos.

Primero, porque la obtención de ventajas o acceso a beneficios está mediatizado por el control del poder político a través del Estado. Lo que determina como elemento central que los hechos de incidencia operan en contextos determinados por los sistemas de representación y sus formas de gobierno.

Sistemas respecto de los cuales, aparecen tipos especiales de actores como son la burocracia, constituida por representantes y funcionarios públicos –definidos como agentes-; y de otro lado, las organizaciones políticas, los movimientos de representación de intereses corporativos, que incluyen a la organización social propia de ese concepto general denominado sociedad civil –definidos como principales o mandantes.

Vale decir, que en la definición de Advocacy de Jenkins se puede observar este elemento de mediatización propio a la incidencia cuando se resalta la necesidad de influencia sobre las decisiones de una élite institucional. En efecto, es esa élite, la que tiene el "*poder mediador*", en el sentido de capacidad de tomar una decisión en un momento determinado a favor, o en nombre de, un interés colectivo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Hay que resaltar que por elite institucional el mismo autor define a aquellos sujetos susceptibles. No se reduce exclusivamente a los políticos, sino que también abarca al sector privado (empresas) y del sector público a sus distintos poderes: ejecutivo, legislativo, judicial.

Algo importante a tomar en cuenta respecto de ese conjunto diverso de actores que surgen dadas las características de los procesos de incidencia es que las redes de relaciones que estos establecen tienen por característica la heterogeneidad de emplazamientos.

En efecto, la variedad de fines y de medios en escena actúan en relación con relaciones estratégicas que se entrecruzan y cuyos resultados pueden clasificarse en cuatro posibilidades: cooperación, confrontación, complementación y cooptación. Cooperación cuando medios y estrategias de actores convergen. Confrontación cuando son divergentes. Complementación cuando las metas son convergentes y los medios divergentes. Y cooptación cuando las metas son divergentes y los medios convergentes (Najam, Adil; 1999)

El comportamiento estratégico favorecerá un tipo de aproximación entre los actores y delineará los instrumentos y formas de operación por lo que es importante entender cómo funcionan las posibilidades de relaciones estratégicas entre actores.

Respecto del comportamiento estratégico este se define como un proceso complejo de aproximación a opciones políticas que se desarrollan en el marco de estructuras básicas de racionalidad.

La racionalidad aquí es un mecanismo de selección de opciones que se sustenta en tres condiciones: i) persigue la más alta adecuación entre acciones concebidas como medios y deseos o fines de los agentes; ii) tienen por base un ejercicio de selección basado en la información de la que dispone el agente; iii) implica un proceso de inversión de tiempo y aplicación de destrezas en el procesamiento de nueva información que aporte a construir fundamentos para la selección<sup>2</sup>.

Actuar con base a una racionalidad no significa que uno logre el éxito en las metas que se propone. La racionalidad es básicamente un fundamento que lleva a pensar que respecto de la opción de conducta o estrategia seleccionada y luego de producido el hecho, no se hubiera podido actuar de otra forma. Tampoco es que las creencias asociadas a la racionalidad empleada tienen porque ser verdaderas. Solo deben estar fundamentadas en la información disponible (Elster: 2004)

Lo relevante de la observación del tipo de racionalidad estará en las implicaciones con relación a como se enfrenta un proceso de incidencia. Adicionalmente esto define un tipo de identificación de actores con los que se debe trabajar.

Básicamente en lo propuesto por Cohen se tendrá como actores: el político, el burócrata y el técnico. Esto no deja de ser una simplificación del rol y el tipo de actores que pueden presentarse en un proceso de incidencia a partir de las racionalidades que sustentan dicho proceso, pero a manera de esquema básico ayuda a orientar un tipo de aproximación analítica que según momentos de un caso aportan a la comprensión general del proceso.

En adición es relevante que las racionalidades técnicas o políticas no son excluyentes en un proceso de incidencia. Sus fronteras en determinados casos pueden no ser tan precisas. Lo relevante en el análisis tiene que ver con los resultados. En unos casos un tipo de racionalidad puede ser más conveniente que otra.

---

<sup>2</sup> Para un análisis más exhaustivo del tema véase Elser (1983, Cap. 1; 1985; 1986; 1989 a, Cap. I)

En segundo lugar, otro sentido de la afirmación de que la incidencia es un terreno mediático es que gran parte de los actos que operan alrededor de los hechos de incidencia tienen que ver con procesos de negociación en los cuales los actores ponen en juego su *dynamis*<sup>3</sup>, entendido el término, en el sentido aristotélico de *potencia*, de “capacidad de”.

El *dynamis* de los actores tiene como contraparte y factor de distinción el grado de disponibilidad de medios a su alcance y un conjunto de sistemas de valores que favorecen el ejercer dominio o afectar a su favor las estructuras de poder legítimo.

En la misma medida, la incidencia política expresa variaciones según las fases de la política pública en las que los actores se insertan. En la etapa de establecimiento de agenda, el focus de la acción, se centra en el posicionamiento de intereses y “cuestiones sociales”, es decir, en el establecimiento de prioridades. En la fase de formulación y promulgación, opera en relación a la selección de alternativas, políticas y orientaciones programáticas. En la fase de implementación, se vincula con la operación, esto sobre la base, de orientaciones e intereses del sistema de relaciones en juego. En la fase de monitoreo y evaluación, pone su centro en actividades de seguimiento y evaluación del impacto de la política.

Con todo lo dicho, y desde la perspectiva de generar una definición operacional, es necesario destacar que la mera actuación, es decir, el desarrollo de acciones concebidos como proyectos de influencia no es garantía de resultados en términos de transformación o reformas.

Contrariamente la incidencia política, aparece como un territorio con niveles de restricción. Se trata de un territorio que parece contar con un sistema de cerrojos que exige un engranaje de factores particulares que son los que posibilitan que las puertas se abran para unos actores o se cierren para otros.

En efecto, para que una organización, un grupo de organizaciones o redes tenga éxito en términos de incidencia política, se necesitan reunir un conjunto de condiciones. ¿Cuáles son estas condiciones?, ¿es posible caracterizarlas? ¿las mismas constituyen variables dependientes o independientes de las acciones de los actores, de sus estrategias, de su posicionamiento frente a la relación que establecen con el Estado? Las anteriores son preguntas claves.

Lo cierto, es que no todos los actores están en capacidad de alcanzar niveles de incidencia política. De allí surge como hipótesis que aquellos actores que resuelven el acertijo del sistema de cerrojos, lo hace porque ponen en juego un conjunto de capacidades y formas de desempeño básicas que son determinantes para acercar posibilidades de incidencia. El punto entonces es conocer cuáles son esas capacidades y formas de desempeño, y si respecto de ellas, existen modelos más universales o si estas son exitosas según casos, condiciones y tipologías de escenarios.

Como parte de esta reflexión hay que resaltar que las estrategias de aproximación se encuentran ubicadas dentro una frontera de posibilidades que refleja como las organizaciones y redes construyen sus identidades, sus formas de intervención, crean y

---

<sup>3</sup> En una reflexión sobre la función del ojo, y en relación a que los ojos de ciertos animales, recién nacidos no ven. Aristóteles concluye que estos son ojos en *potencia*. Según explica, la forma del ojo no ha alcanzado todavía su plenitud, está en camino, y avanzará por ese camino gracias a una *dynamis* que le es natural hasta llegar a ver, hasta llegar ser ojos en *acto*.

recrean su propia arquitectura organizacional, establecen sus sistemas de intercambio, información y aprendizaje.

Otro elemento a tomar en cuenta es que mirar como opera la hechura de las políticas públicas requiere tener por referente la comprensión del Estado, de su naturaleza, de los mecanismos de distribución social que operan a partir de él, de la incidencia mutua entre los cambios sociales y los cambios Estatales, de la identificación de patrones en los sistemas de dominación; y con ellos, de los patrones de control y exclusión que entran en juego a la hora de estructurar la agenda institucional.

Es en relación a esta agenda que se desprenderán un conjunto de operaciones del Estado en el escenario social, y también, diferentes tipos de resultados que tendrán correspondencia con los diferentes grados de acceso a las políticas estatales de los grupos sociales a partir de sus posiciones relativas.

El funcionamiento del Estado es consecuente con un intento sistemático de control y estabilización de lo social. El Estado, con base a ese marco, produce mecanismos de represión, cooptación y organización corporativa afines a los intereses de los grupos que lo comandan.

Por esto, el análisis de conflictos, coaliciones, movilización de recursos, grados relativos de autonomía y poder de actores que incluyen el propio Estado, son relevantes al análisis.

Especial atención tiene la inclusión del concepto de autonomía relativa pues ella da cuenta de que existen distintos grados y pautas de autonomía diferenciadas en función de cuestiones "mas" o "menos" importantes para cada actor y también para el Estado. Es central al análisis la definición de política pública o política estatal como una toma de posición por parte del Estado que hace explícita una intención en relación con una cuestión social<sup>4</sup>.

Para ser más exactos, se puede definir a la política estatal como: "un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil<sup>5</sup>".

Esto tiene por consecuencia que el análisis de los instrumentos y programas del Estado se encuentran directamente vinculados al proceso social que se teje alrededor de un tema o "cuestión" a la cual la política quiere responder. Por tanto, la significación de la política debe buscarse con relación al tema que la origina y al ámbito social en el que se insertan los actores que intervienen en el proceso de toma de decisión.

En la misma medida, la "cuestión" necesita ser observada en su proceso histórico que contiene: un surgimiento -que alude no solo al período propio a su gestación sino al precedente que le da cuerpo-, un desarrollo, y una eventual resolución.

Dado esto, es necesario incluir en el esquema una diferenciación por fase de la política pública teniendo como principio que los aspectos del proceso de incidencia política varían en la medida que una cuestión determinada sea planteada en una u otra fase del proceso de políticas públicas.

---

<sup>4</sup> Este concepto da cuenta del conjunto de demandas y necesidades socialmente problematizadas.

<sup>5</sup> OSZLAK, Oscar. O'DONNELL, Guillermo. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación". Pag 112.

Finalmente, no se puede obviar respecto del análisis las arenas políticas y las etapas específicas del proceso de políticas públicas en los que se interviene. Cada etapa, arena o nivel será el marco que permite entender que actores, que medios, que apuestas entran en juego.

Estos escenarios en los que se definen las cuestiones se entienden como "arenas", y es en estas, donde las tomas de posición se hacen efectivas. Una vez efectuadas dichas tomas de posición esto provoca la modificación de los mapas de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política. Básicamente estas arenas se dividirán a la vez en dos tipos: arenas públicas o agendas gubernamentales.