



Acción pública, política social y estado/sistema político

Ana Julia Bozo de Carmona.

Instituto de Filosofía del Derecho "Dr. J.M. Delgado Ocando".

Universidad del Zulia, Maracaibo-Venezuela.

Resumen

La Acción Pública ha sido tradicionalmente entendida como el resultado de la Política Pública. La Política Pública se define a partir de los órganos y funciones constitutivos de los tres poderes clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Tal concepción es insuficiente considerando la interpenetración creciente entre Estado y Sociedad. Se propone una redefinición del Estado como Sistema Político, según un esquema indicativo de tres subsistemas: social, socio-político y político. El Estado/Sistema Político es el ámbito donde se produce la política (actividad y resultado) como un condensado de lo social (sus actores e interacciones) y lo político (Estado/Administración y sus funciones).

Palabras Claves: Acción pública, Política social, Sistema Político.

Public action, social politics and state/politic system

Abstract

Public Action has been traditionally understood as the result of Public Politics. Public Politics is defined starting from the agencies and functions which constitute the three classic powers: the legislative, the executive and the judiciary. This conception is not enough if we take into account the growing interpenetration between State and Society. A redefinition of State as Politic System is proposed according to an indicative outline consisting in three subsystems: the social, the social-politic and the politic. The State/Politic System is the space where politics is produced (activity and result) as a condensation of social (its actors and interactions) and political surroundings (State/Administration and its functions). (Translated by Hortensia Adrianza de Casas).

Key Words: Public Action, Social Politics, Politic System.

Presentación

Este trabajo gira en torno a los elementos esenciales de la acción pública, la política social y el sistema político.

Toda política social debe cumplirse inscrita en el ámbito de la acción pública.

Es preciso definir los conceptos y relaciones básicos que identifican la acción social y la política pública como actividades, para ubicar los actores protagonistas de su creación e implementación, e identificar el ámbito en que esa acción y esa

política se cumplen; esto es, el ámbito del Estado/Sistema Político y los subsistemas que lo conforman en cada entorno histórico-geográfico.

El Estado-Sistema Político es el conglomerado que produce la acción pública en su versión: política social.

Introducción

Una acción pública reflejo de una política social eficaz e integradora exige un replanteamiento teórico del sujeto protagónico en el diseño y ejecución de aquella acción; es decir, implica una reconstrucción conceptual de la noción de Estado, sus elementos y su dinámica.

Hasta el presente, el Estado ha sido definido y explicado, exclusivamente, como Estado Político (gobierno o conjunto de ramas y aparatos del Poder Público) y, como tal, se le ha adjudicado casi monopólicamente la producción y gestión de la acción pública y la política social.

La concepción del Estado como Estado Político identifica el Estado con la Administración Pública.

La Administración Pública es el entramado institucional-burocrático, organizado alrededor de la ley (el Derecho) y compuesto por ramas y aparatos de gobierno.

La definición del Estado Político como Estado/Administración Pública informa las orientaciones teóricas de pensamientos tan diversos como: el formalismo jurídico, el marxismo, el liberalismo, etc.

Todas ellas comparten el principio según el cual:

El poder político se distribuye (en una relación suma-cero) entre los órganos que, formalmente, detentan los clásicos poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial) y las formas organizativas que dicho poder ha ido complejizando para el cumplimiento de funciones tan heterogéneas, como: administración, gobierno, distribución, ideologización, provisión de bie-

nes y servicios, estrategia, proyección, planificación, movilización de haberes y masas humanas, ejecución de tareas y objetivos, diseño de micro y macro políticas, concertación de intereses, etc.; siempre desde un centro de poder unificado que genéricamente identificamos como Estado.

Las figuras descriptivas del Estado abstencionista (vigente hasta 1945), del Estado intervencionista (vigente hasta 1975) y también la del, así llamado por algunos autores, Estado Promotor (vigente desde 1985 hasta la actualidad) responden a:

“una visión estructural-funcional de la política y del Estado, en la cual... el poder se distribuye entre las distintas estructuras organizativas o ‘poderes’ que constituyen el Estado. Por tanto, sea cual sea la decisión a tomar la estructura permanece estable y globalmente inmutable”.¹

Desde esta perspectiva, la Administración Pública es el agente que políticamente está legitimado por el ordenamiento jurídico para gestionar la política pública y cumplir con la prestación de servicios públicos a la colectividad.

Ahora bien, la contemporaneidad ha impuesto profundas transformaciones en la dinámica del Estado Político, transformaciones que han sido calificadas por los teóricos tradicionales del Derecho y la Ciencia Política como “distorsiones del sistema”.

Dichas transformaciones se pueden expresar con la fórmula siguiente: Publicitación de lo privado y privatización de lo público.²

Esos dos procesos paralelos describen un sistema en el cual se produce una interpenetración creciente entre Estado Político y sociedad.

Sistema que contradice a cualquiera de los que lo han precedido en la historia de las instituciones políticas, definidos todos por la identificación entre lo estatal y lo político, con

exclusión de lo social.

Tal interpenetración desdibuja los límites precisos entre lo público y lo privado e impide definir la política pública a partir de lo estatal.

Entre las funciones que antes indicábamos cumple el Estado Político como Administración, se cuentan muchas que escapan a las actividades propias de un Estado garante. E identificamos, en cambio, numerosas funciones que responden a un Estado Político director del desarrollo social y, consecuentemente, interventor en los procesos de movilización y transformación sociales.

Ese giro ha causado un desbordamiento del Estado Político, el cual responde a un modelo organizativo diseñado para ejercer políticas mucho menos ambiciosas de las que se ha visto forzado a asumir. (Políticas y funciones de negociación, consenso, planificación del desarrollo, extensión de servicios sociales, etc.).

“Se ha ido constatando el desplazamiento en la ‘centralidad’ de la posición de la Administración en relación a la actividad pública y privada, como puede comprobarse por la proliferación de entes autónomos, por el aumento de tareas de las Administraciones no centrales...

“La Administración Pública ha incrementado enormemente su función de negociación entre los diferentes intereses económicos y sociales que combinan mayor fragmentación con mayor presencia en las arenas decisionales...

“Tenemos, por lo tanto, una organización de la Administración Pública, que podemos calificar de compleja... porque las funciones de regulación, intervención y negociación que ha ido asumiendo en su propia evolución, son muy diversas entre sí y requieren una diversidad de lógicas administrativas que de hecho no se dan”.³

El fenómeno descrito de interpenetración entre Estado Político y sociedad, que ha traído aparejada la necesidad para

la Administración Pública de asumir responsabilidades mayores y más complejas ha producido, a su vez, que ese Estado/Administración Pública explore nuevos mecanismos para cumplir aquellas responsabilidades; me refiero a la delegación de atribuciones de Acción Pública y Política Social que el Estado Político practica en beneficio de otros entes y organismos sin adscripción político-administrativa formal-legal. Lo cual no hace más que reconducir la trama hacia una profundización del fenómeno calificado por Bobbio de publicitación de lo privado y privatización de lo público.

“En los países de tradición continental, los poderes públicos ‘ceden’ protagonismo a sectores privados... ‘no gubernamentales’ o ‘sin ánimo de lucro’. En cambio, en países de tradición anglosajona, siempre mucho más partidarios de la auto-organización social y reticentes ante la intervención de los poderes públicos... deberá justificarse... la legitimidad de la intervención pública”.⁴

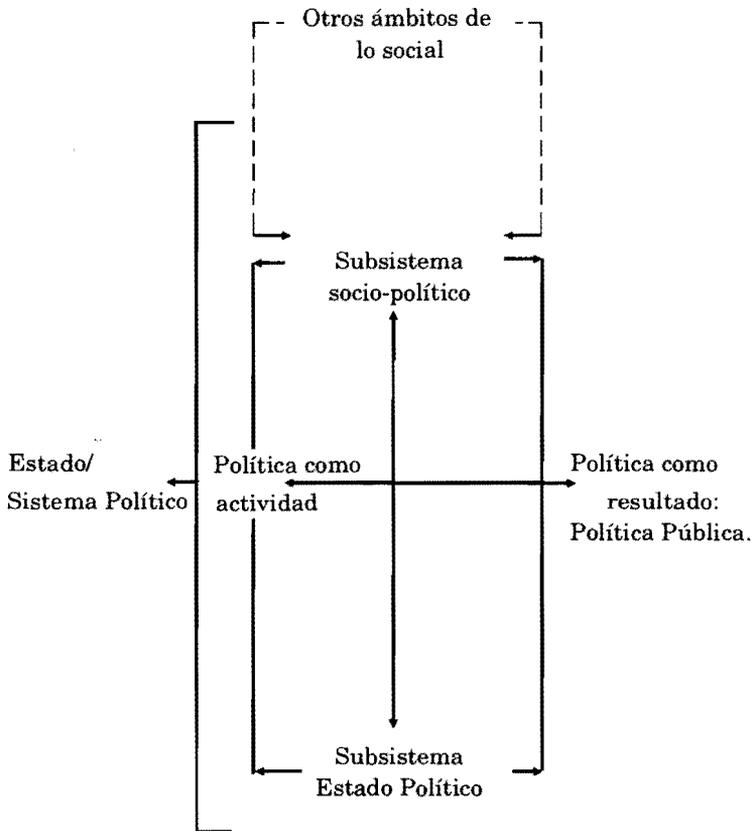
Se impone una reflexión teórica que de cuenta de ese fenómeno socio-político y que permita explicar la formulación de políticas sociales y de acción pública como un proceso que desborda el Estado Político y que, sin excluirlo como protagonista, incluye, al mismo tiempo, otros sectores (sociales) como ejes articuladores de políticas sociales y acciones públicas.

Mi propuesta se orienta hacia una redefinición del Estado para desechar su visión como Estado Político exclusivamente y acoger otra visión más holística que lo describe como Estado/Sistema Político.

El Estado/Sistema Político es el ámbito que delimita el entorno donde se producen las Políticas Públicas.

El siguiente esquema presenta al marco a partir del cual pretendo explicar los conceptos de Sistema Político; subsistema socio-político, subsistema estatal-administrativo, políticas públicas y las conexiones entre esas categorías.

ESQUEMA



Lo social (incluido o excluido del Estado/Sistema Político de acuerdo a criterios que después explicaremos) es el cuadro constituido por los clavajes de la interacción necesaria que vincula más de un sujeto social (individual o colectivo).

Esa interacción es necesaria porque el ser humano tiende naturalmente a la continuidad que irrumpe contra la ruptura original del reconocimiento del propio yo como ser distinto a los demás, al otro.

En su significación más simple lo social se identifica con lo colectivo. Cualquier relación que involucra más de un sujeto (interacción individual) o más de un conjunto de sujetos (interacción grupal), independientemente de su propósito, es un hecho constitutivo de lo social.

Las interacciones sociales se organizan a partir de diversas articulaciones; entre esas articulaciones cabe mencionar: la económica, la religiosa, la gremial, la afectiva, la artística, la familiar, etc.

En el ámbito de lo social, la interacción de los sujetos no implica intereses, proyectos o decisiones que afectan la vida colectiva.

La interacción social se inscribe en la vida colectiva (por la relación entre subsistemas y sistemas), pero la acción de los sujetos individuales o grupales se circunscribe a la satisfacción de los intereses y necesidades de los individuos o grupos interactuantes en la respectiva articulación.

Este nivel de interacción social se representa en el esquema como: otros ámbitos de lo social, los cuales se ubican excluidos del Sistema Político porque las acciones cumplidas por los sujetos en ese ámbito no afectan el terreno de las políticas públicas.

Es necesario destacar, sin embargo, que este apéndice está unido al esquema por una línea de puntos. La elección de esa señalización no es casual, indica que las interacciones sociales cumplidas fuera del Sistema Político, son normalmente el antecedente de interacciones socio-políticas y se convierten en tales -incluyéndose en el ámbito de lo social inscrito en el Sistema Político- cuando tales interacciones afectan intereses, proyectos y decisiones colectivas.

Pero por lo pronto prefiero no profundizar en este aspecto y continuar con la explicación.

El subsistema socio-político incluido en el Estado/Sistema

Político es el espacio de interacciones sociales (individuales o grupales) que desbordaron el límite de lo particular para determinar intereses, proyectos y decisiones que afectan la vida colectiva.

Este subsistema socio-político es constitutivo de actores políticos, cuya práctica desde lo social influye y define acciones sociales y políticas públicas.

La práctica de los actores políticos, agentes ubicados en el subsistema socio-político, se convierte en práctica política (por su injerencia en lo colectivo) y transforma a los actores sociales (excluidos del Estado/Sistema Político) en actores políticos (interactuantes al interior de ese sistema), adjudicando al Estado/Sistema Político la característica de ser el espacio de constitución de los actores políticos y de construcción de la hegemonía, lo cual lo convierte en el lugar desde el cual se producen las acciones sociales y las políticas públicas en un proceso simultáneo, continuo y participativo.

El subsistema Estado/Político está constituido por el Gobierno o Administración Pública. Equivale al Estado tal como ha sido entendido hasta ahora. Por ello no me detendré en mayores explicaciones.

Sólo agregaré que en la concepción propuesta el Estado/Político es un subsistema que, conjuntamente con el socio-político, converge en la estructuración de las políticas públicas, responsabilidad que entonces deja de poseer con carácter de exclusividad.

La política es actividad y es resultado. Como actividad o quehacer, la política se desarrolla en el espacio del Estado/Sistema Político y comprende:

Primero: Las prácticas a través de las cuales las interacciones y agentes sociales devienen interacciones y actores socio-políticos.

Segundo: La práctica de los actores políticos al interior

de los subsistemas: socio-político y Estado político. Y,

Tercero: Las prácticas que surgen de las relaciones entre los actores políticos de ambos subsistemas, en el juego de poder por lograr la hegemonía.

La política como resultado es el conjunto de decisiones, proyectos y actividades que incorporan la tensión producto del juego de poderes en que consiste la política como dinámica y que discurre al interior del Estado/Sistema Político.

Ese conjunto de decisiones, proyectos y actividades es, en el marco de mi propuesta, lo que constituye la política pública expresa o tácita.

El Estado/Sistema Político abarca:

“Un conjunto de instituciones y procesos políticos, gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores sociales constituidos como actores políticos dotados de una cierta capacidad de poder. Su carácter de sistema deriva de la interdependencia relativa de sus elementos...

“En el seno del mismo (sistema) es donde se regula la competencia por el poder, se producen las decisiones que conciernen a toda la sociedad y se organiza la forma de la autoridad... Así, el Sistema Político agrupa a las instituciones que cumplen las funciones de dominación, dirección y administración políticas. Como articulación entre coacción y consenso, entre ley y valores, es siempre un sistema hegemónico, pero entendido no sólo como el lugar donde la hegemonía se ejerce, sino sobre todo, desde donde se constituye”.⁵

“Un sistema político -siempre históricamente especificado para cada comunidad- sería el resultado de comportamiento de grupos bajo la forma de pactos constitutivos que cortan transversalmente el poder generado por las estructuras basadas en la ley..

“La integración al sistema político, es decir, la constitución de actores políticos, depende de la capacidad de actualizar

recursos de poder. Cuanto más densa es la sociedad civil, mayor probabilidad de complejidad tendrá el Sistema Político".⁶

Las políticas públicas se inician, se desarrollan y se cumplen en el ámbito del Estado/Sistema Político.

Sus protagonistas son los diversos actores políticos que interactúan al interior del mismo.

Recordemos que, de acuerdo con el esquema propuesto, en una colectividad coexisten diversos sistemas que aglutinan las articulaciones de la interacción social. De allí que identifiquemos en cada colectividad:

Actores Políticos en el Estado/Sistema Político y, Actores Sociales en otros sistemas de interacción.

Claro está, la línea que distingue el sistema político de los otros sistemas es flexible y permeable. Ello hace posible que, según la coyuntura, cualquier interacción social puede dar paso a la constitución de un actor político (si se produce el tránsito desde lo particular hacia lo colectivo -de sus intereses, proyectos y decisiones-).

Ahora bien, la dinámica política que explica la interacción entre los actores políticos al interior del Estado/Sistema Político, incorpora contradicciones, tensiones, mecanismos de consenso-disenso, engranajes todos ellos por donde circula la producción de acción social y políticas públicas.

Esos engranajes, normalmente, asumen las formas de: sistemas de representación, mecanismos y grupos de presión, instituciones de arbitraje, modalidades de regulación de la participación diferencial en la toma de decisiones, etc.

A través de esas formas y otras que surgen espontáneamente en la dinámica política se involucran todos los actores políticos en el juego de exigencias-satisfacción de necesidades (sociales) que determina las políticas y la acción públicas.

Corolario

Por último, quiero aclarar que esta visión del Estado como Sistema Político y como lugar desde donde se diseña la política pública, se inscribe en la orientación que rige los estudios de **Public Policy**, expresamente acogida por Subirats, quien parece seguir a Lindblom en sus análisis de política y Administración Públicas.

La diferencia entre mi propuesta y su posición radica más en el matiz que se enfatiza.

Lindblom y Subirats subrayan el proceso de toma de decisiones (no sólo administrativas) que dan lugar a la producción de políticas públicas. Yo insisto en el lugar o espacio donde se producen esas decisiones y al interior del cual actúan sus protagonistas (los actores políticos).

Me permitiré citar algunos textos de los autores mencionados para probar mi argumento:

“En los estudios de ‘public policy’ se parte del supuesto pluralista... en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles; pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación,...) de manera simultánea. Se ‘burocratizan’ los procesos políticos, se ‘politizan’ los procesos burocráticos, se ‘socializan’ unos y otros”.⁷

“Se trata de examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político objeto del análisis y las vías y formas de representación establecidas...”.⁸

“el cambio de la estructura subjetiva del ‘poder público’, la dispersión de la autoridad política en entes e instituciones descentralizados, la fragmentación de la ‘decisión general’ en estructuras particulares sólo relacionadas funcionalmente y la creciente conversión del Estado en una instan-

cia paritaria (no superior) políticamente activa en la dinámica social son algunas de las consecuencias de esa progresiva 'pluralización' o 'fragmentación' del Estado Social, con un poder mucho menos 'soberano' y 'racional' y mucho más 'relacional' y 'limitado'. (Luchman, 1975).⁹

Es importante y significativo constatar que desde las diversas disciplinas científicas cuyo objeto de estudio es la estructura estatal y el poder político se advierte un retorno a la reflexión sobre su definición, caracterización y funcionamiento.

Ello es prueba de que presenciamos un proceso de transformaciones en la dinámica social, económica y política que exige nuevas soluciones y alternativas, tanto teórico-políticas como pragmático-jurídicas, para abordar los problemas del Estado, la Administración y la política pública.

Notas

1. Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración**. Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1989. p. 75.
2. Cf. Bobbio, Norberto. **Estado, Gobierno y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica, 1989. pp. 30 y 55.
3. Subirats, Joan. "La Administración Pública como problema". Documentación Administrativa. N° 224-225. España, s.e., s.f. p. 21.
4. Subirats, Joan. "Función pública y prestación privada. Consideraciones en torno a legitimidad, control y evaluación". **Público y Privado y bienestar social**. Barcelona, Intress, 1991. p. 56.
5. Portantiero, Juan Carlos. "Sociedad Civil, Estado y Sistema Político". **Teoría y Política en América Latina. Compilación**. México, Libros del CIDE, 1981. pp. 200-201.
6. Ibídem.
7. Lindblom, C.E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. s.1., INAP, 1991. p. 5.

8. Subirats, Joan. "La Administración Pública como problema", **Op. Cit.**, p. 48.
9. Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración**, **Op. Cit.**, p. 22.

Bibliografía

- Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- "Modelos de Políticas Sociales". **Política Social y Estado de Bienestar**. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1992.
- "Función Pública y Prestación Privada. Consideraciones en torno a legitimidad, control y evaluación". **Público, Privado y Bienestar Social**. Barcelona, Intress, 1991.
- "La Administración Pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta". **Documentación Administrativa**. N° 224 y 225. España, s.e., s.f.
- Bobbio, Norberto. **Estado, Gobierno y Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Portantiero, Juan Carlos. "Sociedad Civil, Estado y Sistema Político". **Teoría y Política en América Latina**. (J.E. Vega Compilador). México, Libros del CIDE, 1981.
- Lindblom, C.E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. España, INAP, 1991.
- Gomá, Ricard. "El proceso de implementación de políticas. Un doble enfoque: analítico y de gestión". **Curso GIPS**. Las Palmas.de G.C., 1993.