

Hacia una nueva definición del concepto “política pública”*

RAÚL VELÁSQUEZ GAVILANES**

Artículo recibido: 24/01/2009

Evaluación par interno: 20/02/2009

Evaluación par externo: 20/02/2009

Resumen

Este artículo contribuye al entendimiento de las políticas públicas a través de la propuesta y análisis de una nueva definición del concepto política pública. Esta definición es el resultado de un ejercicio académico liderado por su autor en el que participaron diversos estudiantes de universidades de Bogotá y el cual fue complementado por una revisión de las definiciones existentes en la bibliografía especializada. El artículo se divide en tres partes. En la primera se justifica la necesidad de buscar una nueva definición del concepto de política pública aludiendo a los vacíos encontrados en las definiciones de otros autores. En la segunda se presenta la definición propuesta, se hacen algunas consideraciones sobre la naturaleza de la misma y se alude a los diversos tipos de políticas públicas que son recogidos por la definición. Finalmente, en la tercera parte se analizan los elementos constitutivos de la definición, mencionando los principales ajustes introducidos gracias a los debates de clase.

* El autor agradece las contribuciones que recibió para producir la versión final de este artículo, en particular los comentarios realizados por los evaluadores de la *Revista Desafíos* y las sugerencias de los doctores Eduardo Barajas Sandoval y Dolly Murcia Borja. Correo electrónico: raul.velasquezga@urosario.edu.co

** Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana con Maestría en Políticas Públicas y Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad de Oxford. Se desempeña como profesor de carrera de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, donde dicta los cursos Políticas Públicas y Liderazgo Político. Es miembro del Centro de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la misma Universidad.

Palabras clave: *políticas públicas, análisis de políticas públicas, definición de política pública.*

Proposing a new “Public Policy” definition

Abstract

This article contributes to the understanding of public policies through the proposal and analysis of a new definition of public policy. This definition resulted from an academic exercise led by its author with the participation of various university students from Bogotá, complemented by a review of definitions existing in specialized literature. It is divided into three parts. It first justifies the need to provide a new definition that alludes to gaps found in definitions by other authors. Secondly, it outlines the proposed definition, presents considerations about the nature of said definition, and points out some public policy typologies for advancing in understanding the definition. Finally, it analyzes the elements that constitute the definition, pointing out major adjustments introduced from class debates.

Key words: *public policy, public policy analysis, public policy definition*

Introducción y justificación

Al hacer una revisión bibliográfica de textos especializados en el análisis de políticas públicas encontré veintinueve definiciones del concepto. La pregunta que surge es: ¿Se justifica una definición adicional? Mi respuesta es sí, y la justifico con dos razones. La primera razón surge de las fallas que encontré en tales definiciones, divididas en tres tipos, de las cuales se citan algunos ejemplos a continuación. En el anexo 1 se presenta la relación completa de las definiciones y las fallas que a mi juicio presenta cada una de ellas.

Falla tipo I. Definiciones que por ser muy específicas dejan por fuera fenómenos que deben ser considerados como política pública. Aquí encontramos aquellas definiciones de naturaleza normativa, que le exigen a las políticas públicas la búsqueda del interés común para que sean consideradas como tales, dejando por fuera del concepto las que se apartan de este deber ser.

En el mundo real de las políticas, encontramos algunas que se alejan de lo público o del interés común, porque grupos particulares permean las esferas de poder para obtener a través de la política una ventaja en desmedro de los intereses de una colectividad. Por repudiables que sean, este tipo de políticas son públicas, y deben ser objeto de estudio del análisis de las políticas. Por eso las definiciones deben ser de corte descriptivo y no normativo.

Algunas de las definiciones que presentan este problema son la de Kraft y Furlong; según ellos, la política pública es un “curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos”.¹ También la de José Antonio Ocampo, para quien política pública es “toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común (...)”.²

¹ Michael E. Kraft and Scott R. Furlong, *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*, 2nd edición, Washington D.C., CQ Press, 2007, p. 5.

² José Antonio Ocampo, *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, Editorial Norma, 2004, p. 171.

Falla tipo II. Definiciones incompletas que no incorporan todo los elementos que constituyen a la política pública. Basta ilustrar aquí este tipo de falla con la definición de Jean Claude Thoenig “La política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales”; definición que ignora elementos esenciales de la política pública como su finalidad, sus instrumentos para alcanzar los fines previstos y la posible participación de los particulares en la formación de la política.³

Podemos decir lo mismo de la definición de David Easton: “Asignaciones autoritarias de valores para toda la sociedad”, pues no permite reconocer las políticas que se producen bajo procesos de diálogo y concertación con los particulares y las que son dirigidas a grupos particulares, como los adultos mayores o los desplazados por la violencia.⁴

Falla tipo III. Definiciones que por ser muy generales e incompletas permiten que se considere como política pública decisiones o actividades que no lo son. El ejemplo más representativo de esta falla se observa en la definición de Thomas Dye: “[política pública es] lo que los Gobiernos escogen hacer o no hacer”,⁵ y en el concepto de Hugh Hecló, quien establece que política es un “curso de acción adelantado bajo la autoridad de los Gobiernos”.⁶

Estos conceptos no solo dejan por fuera elementos importantes de la definición, como la finalidad de la política y los instrumentos para cumplir los objetivos, sino que no permiten distinguir entre gestión y política pública. La definición de Dye también deja por fuera los momentos de implementación y evaluación de la políticas, pues se reduce a la sola escogencia.

³ Jean Claude Thoenig, “El análisis de las Políticas Públicas,” en *Revista Universitas*, núm. 93, diciembre de 1999, p. 75.

⁴ Definición citada en Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 12th ed., New Jersey, Prentice Hall, 2008, p. 9. Encontramos una noción similar en David Easton, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu editores S.A., 1979, p. 79.

⁵ Thomas R. Dye, *op. cit.*, p. 1.

⁶ Hugh Hecló, “Policy Analysis”, in *British Journal of Political Science*, vol. 2, núm. 1, enero de 1972, pp. 83, 108.

En la revisión bibliográfica, además de encontrar que las definiciones existentes tienen fallas y están incompletas, también es evidente que pocos autores construyeron sistemáticamente una definición de política pública.⁷ Los textos revisados se pueden agrupar en cuatro grupos:

- Textos cuyos autores no proponen ni citan ninguna definición; tal es el caso de Wayne Parsons, William Dunn, Eugene Bardach, Charles Lindblom y Theodore J. Lowi.⁸ Hacen parte de este grupo los textos fundadores de la disciplina del análisis de políticas públicas producidos en 1951 y 1971 por Harold Lasswell, y Yehezkel Dror en 1970.⁹
- Textos cuyos autores se limitan a citar definiciones de otros autores sin proponer una definición, como los escritos por Howlett y Armes y Luis F. Aguilar.¹⁰

⁷ De hecho, hasta el momento no he encontrado un texto dedicado expresamente a definir a la política pública.

⁸ Wayne Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, Edward Elgar Publishing Limited, 1995. pp. 2-16; William Dunn N. *Public Policy Analysis: An introduction*, 3rd ed., New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2004; Charles E. Lindblom, *The Policy Making Process*, 2nd edition, New Jersey, Prentice Hall Inc., 1980; Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE-Edición Miguel Ángel Porrúa, segunda reimpresión, 2001. Antes de presentar su categorización de las políticas públicas en redistributivas, distributivas y regulatorias, Lowi manifiesta que ha decidido “definir” las políticas en “los términos de su impacto o de su impacto esperado en la sociedad”. Su aporte es invaluable, pero esta aseveración no alcanza a ser una definición sino una explicación del criterio de clasificación. Véase, Theodore J. Lowi, “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en: Luis F. Aguilar, (ed.), *El estudio de las políticas públicas Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, [1964], p. 100.

⁹ Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en: Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1992 [1951], pp. 79-103; Harold D. Lasswell, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en *Ibid*, [1971], pp. 105-117; Yehezkel Dror, “Prolegómenos para las ciencias de políticas”, en Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1992, [1970], pp. 119-147.

¹⁰ Michael Howlett y M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems*, Ontario, Oxford University Press, 1995, pp. 4-7; Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar, (ed.), *El estudio de las políticas públicas Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 22-28.

- Textos cuyos autores citan otras definiciones pero deliberadamente se abstienen de producir una definición para evitar un significado restrictivo; tal es el caso de Stella Theodoulou y Birkland.¹¹
- Textos cuyos autores citan las definiciones de otros tratadistas y luego proponen su propia definición pero sin hacer un ejercicio encaminado a proponer una definición completa. Encontramos aquí a Andre-Noe Roth, Alejo Vargas y Carlos Salazar Vargas.¹²

Entre los textos mencionados, sólo encontré tres autores que hacen un esfuerzo particular por definir el concepto. Brian Hogwood y Lewis Gunn explican con cierto detalle los elementos de la política pública y luego se aventuran a una definición. Lamentablemente, lo que proponen no es una definición, sino una larga enunciación desarticulada de los elementos que previamente han explicado, dejando por fuera componentes esenciales de las políticas, como sus instrumentos para el cumplimiento de los objetivos propuestos.¹³ Hugh Hecló, hace un breve pero interesante análisis de lo que podría ser política pública. Lastimosamente, termina enunciando una definición incompleta que no incorpora elementos esenciales, por ejemplo los instrumentos y el ambiente de la política.¹⁴ Por último, Ives Meny y Jean Claude Thoenig muestran un interesante análisis de los elementos de la política pública. Sorprendentemente, los autores terminan enunciando cuatro definiciones diferentes en distintos apartes de su texto, ninguna de ellas completa, y reduciendo las posibilidades pedagógicas para ilustrar el concepto de política pública.¹⁵

¹¹ Stella Theodoulou, "The Nature of Public Policy", en: S.Z. Theodoulou y M.A. Chan, *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995, pp. 1-9; Thomas Birkland, *An introduction to the policy process: theories, concepts, and model of public policy making*, New York, M.E. Sharpe Inc., 2005, pp. 17-18.

¹² André-Noel Roth Deubel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002, pp. 25-27; Alejo Vargas Velásquez, *Notas sobre el estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores, 1999, pp. 55-60; Carlos Salazar Vargas, *Políticas públicas & think tanks*, Bogotá, Konrad Adenau Stiftung, 2008.

¹³ B.W. Hogwood y L.A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, s.e., 1984, pp. 19-24; Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1992. La definición aparece en el anexo 1 de este artículo.

¹⁴ Hugh Hecló, *op. cit.*, pp. 84-85. La definición aparece en el anexo 1 de este artículo.

¹⁵ Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, *op. cit.* La definición aparece en el anexo 1 de este artículo.

Mi crítica a las definiciones y a los textos de los autores citados así como mi convencimiento de que todavía es posible aportar una definición más completa del concepto política pública, no ponen en entredicho la calidad de los trabajos revisados. El interés de la mayoría de ellos era diferente al que me motiva para dedicar un artículo a proponer una definición integral de política pública. Los autores mencionados pretendían –y lo logran de manera acertada– abordar el estudio de otros aspectos de las políticas públicas, como el sentido y el contenido del campo de conocimiento conocido como análisis de políticas públicas o su estudio y momentos particulares.

La segunda razón para proponer una nueva definición de política pública es de carácter pedagógico: una definición completa y actualizada del concepto contribuirá a que académicos, estudiantes, profesionales, funcionarios públicos y líderes sociales y políticos cumplan con cuatro objetivos: a) adquirir un conocimiento integral de lo que significan las políticas públicas y los elementos que las conforman; b) reconocer aquellos casos que no constituyen política pública; c) ganar consciencia sobre las posibilidades para contribuir al bienestar ciudadano a través del estudio y la formación de políticas públicas particulares; y d) identificar aquellas políticas públicas que son defectuosas, ya sea por su inadecuada concepción o por circunstancias ajenas a la responsabilidad de sus autores.¹⁶

El deseo de hacer pedagogía con una definición completa es motivado por Edgar Morin cuando nos invita a producir macro-conceptos que nos permitan enfrentar un mundo complejo, concentrándonos en la definición del núcleo de las cosas y alejándonos de sus fronteras borrosas y superpuestas con las fronteras de otros conceptos.¹⁷ No comparto las afirmaciones de Stella Theodoulou y Thomas Birkland, quienes consideran que al definir las políticas públicas

¹⁶ Sobre un interesante caso de la importancia de una clara definición y sus efectos en las políticas públicas, véase Mark Friedgan y Alex Friedgan, “Importance of Definitions,” in: *The Data Administration Newsletter*, LLC, www.TDAN.com, octubre de 2003, disponible en: <http://www.tdan.com/view-articles/5161>.

¹⁷ Edgar Morin, “El paradigma de la complejidad”, en: *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 2001, p.105.

se está restringiendo la posibilidad de análisis, pues las diversas definiciones obedecen a distintas formas de ver el mundo.¹⁸ Creo que hay que asumir el riesgo académico de producir una definición que, a manera de macro-concepto, y en lo posible neutra y libre de valores, comprenda la esencia de lo que es la política pública y permita su comprensión. De eso se trata este artículo.

1. La definición propuesta y su naturaleza

Con la esperanza de haber persuadido al lector sobre la necesidad de una nueva definición de política pública a continuación presento la que yo propongo:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

Antes de analizar esta definición, unas precisiones acerca de su naturaleza.

a) La definición propuesta es descriptiva y no normativa. Es decir, con ella no se define el deber ser de la política pública, por el contrario, se reconoce lo que en cualquier sistema político, sea democrático o incluso autoritario, puede ser considerado como política pública. Por este motivo, esta definición recoge a las de Kraft y Furlong y Ocampo como especies.¹⁹

Proponer una definición descriptiva fue uno de los aspectos que generó más polémica en clase. Un buen número de estudiantes reclamaban una definición de corte normativa, siguiendo así una tendencia hacia el idealismo. Esta posición fue asumida particularmente por aquellos que se desempeñaban como consultores o funcionarios

¹⁸ Stella Theodoulou, *op. cit.*, pp. 1-9; Thomas Birkland, *An introduction to the policy process: theories, concepts, and model of public policy making*, New York, M.E. Sharpe Inc., 2005, pp. 17-18.

¹⁹ Aunque Lindblom no da una definición de política pública, coincide en que en sistemas autoritarios existen políticas. Véase Charles E. Lindblom, *The Policy Making Process*, 2nd edition, New Jersey, Prentice Hall Inc., 1980, p. 6.

públicos y que participaban en la formulación e implementación de políticas públicas con la esperanza de producir un impacto positivo en la sociedad.

Les manifesté a mis estudiantes que si adoptábamos una definición exclusivamente normativa dejaríamos por fuera aquellas políticas públicas que fracasan por circunstancias imputables o no imputables a sus agentes; también que pasaríamos por alto aquellos casos en los que las autoridades públicas, con el posible apoyo de particulares, se valen de políticas públicas para favorecerse en desmedro del interés colectivo. Así mismo, les aclaré, para su tranquilidad, que ser descriptivos y reconocer la existencia de la negligencia y la corrupción no implica tolerar estos fenómenos; reconocerlos es el primer paso para combatirlos, y esto debe hacerlo un buen analista de políticas públicas.

Por tratarse de una definición descriptiva, solo basta con que el analista descubra los cinco elementos de la definición para encontrar una política pública. En este sentido, una política puede ser desde una política de Estado hasta un programa o un proyecto del orden municipal; no es necesario que estén consignadas en un plan de desarrollo para garantizar su existencia.

La definición abraza entonces como sus especies a diversos tipos de políticas públicas. Por ejemplo, aquellas virtuosas que persiguen el bien común y aquellas deplorables por haber sido capturadas por un grupo de agentes que pretende beneficiarse a costa de los intereses colectivos; las del orden nacional y las de orden municipal; las económicas y las sociales; las de Estado y las de Gobierno, etc. El anexo 2 presenta una completa recolección de tipologías de políticas públicas, todas recogidas por la definición propuesta.

b) La definición de políticas públicas que propongo contó con el apoyo de mis alumnos, quienes durante varios semestres, en las primeras sesiones de mis cursos, revisaron y discutieron el texto preliminar presentado por mí.

En muchas ocasiones, ellos fueron incisivos y me convencieron de incluir nuevos elementos, cambiar algunas palabras o ajustar sus sentidos; en otras, me resistí a incorporar sus sugerencias, pues hubiera terminando definiendo algo distinto de lo que hasta este momento considero como política pública. A lo largo de este artículo me referiré a los casos que suscitaron más debate.²⁰

Durante el desarrollo del ejercicio fui consciente del riesgo de afectar la definición con mis enfoques e ideologías;²¹ por ello, traté de ser lo más descriptivo posible del fenómeno considerado como política pública, articulando sus elementos esenciales. No privilegié un enfoque particular basado en la toma de decisiones, en el ejercicio del poder o en los efectos de las instituciones; me esforcé por producir una definición que recogiera las ya revisadas y que complementara sus aspectos débiles o faltantes.

c) La definición propuesta reconoce el aspecto político de las políticas públicas, pero no confunde estos dos fenómenos. En la lengua española, la palabra política expresa, por una parte, el arte y la ciencia de gobernar, de adquirir el poder en la toma de decisiones, de producir consensos; por otra, la política como proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, conducido por autoridades públicas con el fin de solucionar o prevenir situaciones definidas como problemáticas. Esta diferenciación no se presenta en la lengua inglesa, pues para referirse a cada caso se emplea una palabra diferente: “politics” para el arte y la ciencia de gobernar; “policy” para el proceso que busca intervenir en las situaciones definidas como problemáticas.²²

²⁰ Me refiero a los estudiantes que he tenido en la carrera de Ciencia Política y Gobierno, en los diplomados en Altos Estudios en Gerencia, Políticas y Gobernabilidad, Gobierno Electrónico y en el Programa en Alta Gerencia en Inteligencia y Seguridad del Estado ofrecidos por la Universidad del Rosario; en la Especialización en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de los Andes; en el Doctorado en Sociología Jurídica y Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia; y en la Carrera en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Carrera en Derecho y Especialización y Maestría en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana. Aprovecho para dedicarles este artículo que finalmente nace a la luz pública.

²¹ Michael Howlett y M. Ramesh, *op. cit.*, p. 7.

²² Iain McLean (ed.), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 388-389.

Pese al esfuerzo por concentrarnos en el proceso integrador a cargo de autoridades que intervienen situaciones definidas como problemáticas, la definición que propongo reconoce los aspectos políticos de la política pública. Las situaciones a intervenir no están dadas de manera objetiva y a priori. Los que están en el poder o cerca de él son quienes las “definen” como problemáticas. Lo mismo se predica de la definición de objetivos e instrumentos de intervención. A continuación nos concentraremos en el análisis de la definición y volveremos sobre estos temas con más detalle.

2. Análisis de la definición propuesta

El concepto de política pública y las políticas públicas son fenómenos complejos; sus elementos están interrelacionados y su agregación genera una realidad que va más allá de la simple sumatoria de sus partes. La frase que Morin cita de Pascal es muy ilustrativa aquí: “No puedo concebir el todo sin concebir a la partes y no puedo concebir a las partes sin concebir al todo”.²³ Hecha esta precisión, la definición se puede dividir en los siguientes cuatro elementos:

1. Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos.
2. Proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares.
3. Proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática.
4. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

A continuación profundizaremos en cada uno de ellos, sin perder la noción integral de política pública.

1. Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos

“Proceso” significa que la política pública no es un hecho simple ni inmediato, sino un fenómeno complejo que se extiende en el tiempo

²³ Citado en Edgar Morin, *op. cit.*, p.107.

gracias a la existencia de unas autoridades públicas que hacen la política de manera permanente. No hablamos de un ciclo de la política pública compuesto por unos momentos de agendación, formulación, implementación y evaluación que se suceden y se agotan en el tiempo, sino de la formación de la política a través de la interacción permanente de todas estas actividades.

Al entender la política como proceso, comprendemos con más claridad que sus elementos como las situaciones, los objetivos y los instrumentos, cambien con el tiempo según las necesidades emergentes.²⁴ También podemos entender por qué se implementan evaluaciones, se agendan reformulaciones y se evalúan formulaciones.²⁵

El proceso es “integrador” porque articula los diversos elementos esenciales e interrelacionados de la política pública: las autoridades públicas y los particulares que pueden llegar a intervenir durante la formación; sus decisiones, acciones, inacciones y acuerdos; los objetivos, instrumentos y resultados de la política, y el ambiente en el cual esta se surte. Al ser posible esta integración, consideramos la política como un sistema propio que llamamos subsistema para distinguirlo de los sistemas mayores de los que hace parte, de los que afecta y a los que puede llegar a afectar.²⁶ Volveremos sobre este tema cuando expliquemos el cuarto elemento de la definición.

La definición que se propone hace explícitos dos tipos de elementos esenciales en cualquier política pública, generalmente ignorados en

²⁴ Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn, *op. cit.*, p. 24.

²⁵ Véase Carlos Gerardo Molina, “Modelo de formación de políticas y programas sociales”, Notas de clase, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, Washington, D.C., 2002.

²⁶ Gracias al enfoque sistémico podemos entender estas realidades de partes autocontenidas, interrelacionadas y que se afectan recíprocamente, reconociendo y construyendo “las tramas invisibles de sus elementos interrelacionados, que a menudo tardan años en exhibir plenamente sus efectos mutuos”. Véase, Peter M. Senge, *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, Buenos Aires, Ediciones Granica S.A., 2005, pp. 15-16, 77-90. Howlet y Ramesh emplean también el enfoque sistémico para el entendimiento de la política pública y aluden a un subsistema. Sin embargo, ellos restringen el concepto de subsistema a los actores y no consideran como elementos del subsistema a la política pública misma y sus otros elementos; véase, Michael Howlett y M. Ramesh, *op. cit.*, p. 51.

las definiciones que fueron revisadas. El primero son los acuerdos. La política pública no es solo decisiones, acciones e inacciones; también implica la necesidad de celebrar acuerdos en las organizaciones públicas y en ocasiones con los particulares. Si la definición aludiera solo a decisiones, haríamos invisible este aspecto esencial y de carácter político de la política pública. El segundo son los instrumentos o medios con los cuales se pretenden cumplir los objetivos de la política.²⁷

Dichos instrumentos pueden ser diversos. Para ilustrarlos me baso en la clasificación de Howlett y Ramesh, quienes los agrupan en tres tipos según el nivel de intervención del Estado: a) Instrumentos exclusivamente estatales: como las regulaciones, las organizaciones del Estado, las empresas públicas; b) Instrumentos mixtos: como los subsidios, los impuestos, las contribuciones, las campañas y las exhortaciones; y c) Instrumentos privados: como las familias, las organizaciones voluntarias, la sociedad, el mercado.

A esta clasificación añadiría dos categorías de instrumentos adicionales: por una parte, instrumentos neutros que pueden pertenecer tanto al Estado y a los particulares, como las tecnologías de la información y la comunicación, los medios de transporte, las maquinarias y las obras de infraestructura por ejemplo represas, construcciones, autopistas y puentes; por otra, la política pública misma cuando es considerada como tal por una política mayor o megapolítica. En este caso se genera una especie de “matrioskas” o “muñecas rusas”, en donde unas políticas públicas mayores albergan unas menores. El analista escogerá si se concentra en todos los niveles o si estudia exclusivamente una política en particular.

La consideración de los instrumentos enunciados como elementos esenciales de la política pública deja en claro que esta es más que una norma jurídica. En su ámbito, las regulaciones pasan a ocupar el lugar de instrumentos para cumplir, junto con otros medios, los objetivos

²⁷ Por este motivo me identifico con Meny y Thoening cuando expresan que una política está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman su verdadera “sustancia”. Citado en Pierre Muller, *Las políticas públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 52.

de la política. Con esta afirmación no le restamos importancia a la ley, le damos su justo lugar. También podemos entender por qué algunas leyes no se ejecutan: porque carecen de una política pública efectiva que las anteceda y las acompañe con otros instrumentos para su eficiente ejecución.

La política pública, como proceso y subsistema, es producida por analistas, sean los funcionarios responsables de su formación o control o las personas que la estudian o tratan de incidir en ella.²⁸ Por tratarse de una construcción social, la concepción de la política estará afectada por las ideologías, enfoques y experiencias de los analistas; así, es muy probable que un analista al servicio del Gobierno produzca una versión de la política diferente a la de su opositor.

Quien construye la política pública lo hace a través de la producción de los instrumentos escogidos y de la institucionalización de decisiones, acciones, inacciones y acuerdos; quien la estudia, hará su análisis por medio de la investigación e interpretación de las decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos escogidos e implementados por los anteriores. Este último tipo de analista tendrá que tener cuidado al considerar las inacciones de las autoridades para no caer en imprecisiones.²⁹

En ocasiones la tarea de los analistas de la política es más sencilla debido a su relativa simplicidad, a la calidad de sus documentos, a la disponibilidad de evidencias y a su grado de estructuración. En otras, tendrán que esforzarse más para recoger los elementos interrelacionados de la política, pues, de acuerdo con Thoenig, no todas las políticas públicas “están fundamentadas sobre perspectivas explícitamente definidas, racionalmente articuladas entre sus elementos, ni permanentes en el tiempo”.³⁰

²⁸ Varios autores aluden a que la política pública es una construcción del analista. Véase Pierre Muller, *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006, pp. 52-53; Hugh Hecló, *op. cit.*, p. 85; Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, pp. 91-92.

²⁹ Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, p. 92.

³⁰ Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, p. 75.

2. Proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares

Para que una política sea pública tiene que contar necesariamente con la participación de autoridades públicas, esto es, con personas e instituciones facultadas expresamente por el ordenamiento jurídico para hacer parte del proceso de formación de las políticas.³¹

Las políticas públicas no son exclusivamente las que el presidente de la República y sus ministros, con la participación del Congreso, implementan a nivel nacional. La definición propuesta permite entenderlas como aquellas que se toman en otras áreas de gobierno, por ejemplo en el sector descentralizado de servicios en el nivel departamental o municipal. Así mismo, el Congreso, los organismos de la Rama Judicial, los organismos de control y la Banca Central producen sus propias políticas públicas, en la medida en que el ordenamiento jurídico les permite definir situaciones relevantes o problemáticas para ser enfrentadas.

Cada política tendrá un concierto diferente de actores según su tipo, las competencias establecidas por el ordenamiento jurídico y el momento en que se encuentre su proceso. Durante la formulación es posible que los cuerpos colegiados de elección popular, como el Congreso, las asambleas departamentales, los concejos municipales, tengan un papel preponderante; durante la implementación de los instrumentos cobrarán mayor importancia las oficinas de la rama ejecutiva, los ministerios, las secretarías y departamentos administrativos.

Los particulares pueden participar de la política pública, por ejemplo promoviendo la agendación de una nueva política o dando sus aportes en la definición de las situaciones, objetivos e instrumentos cuando son convocados por una disposición legal o por la voluntad de los gobernantes. También pueden convertirse en los implementadores

³¹ Kingdon, para distinguir quién esta adentro y afuera del gobierno, emplea un criterio similar. Véase John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd Edition, New York, Longman, 2002, p. 45.

de la política cuando esta misma llegue a contemplarlo o cuando se organicen para evaluar sus efectos con el fin de introducir ajustes. Sin embargo, la participación de los particulares no es un requisito fundamental en todas las políticas públicas; Por tal motivo, la definición propuesta emplea la expresión “con la participación eventual de los particulares”.

Las consideraciones anteriores generaron la reacción de algunos estudiantes, quienes consideraban que la participación de los particulares en el proceso de las políticas es fundamental, pues, de lo contrario, estas no son efectivas ni públicas. Citaban estudios que demuestran la participación ciudadana como un factor que contribuye a la efectividad en la formación de políticas públicas, y apelaban a los principios de la Constitución de 1991 así como a los espacios de participación creados por ella.³²

Es cierto que la participación activa de los ciudadanos puede contribuir a definir mejor los problemas y seleccionar los instrumentos más adecuados; sin embargo, la definición propuesta pretende recoger todos los tipos de políticas, por lo que no es posible dejar por fuera a las políticas creadas sin la consulta o el apoyo de los particulares.

Sumado a lo anterior, una definición descriptiva permite reconocer aquellos casos en los que la participación de los particulares se da a través del empleo de métodos poco transparentes, apelando a veces a la intimidación para obtener un beneficio directo en desmedro de los intereses colectivos. Surgen entonces las políticas públicas deplorables, sobre las que volvemos en el anexo 2 de este artículo, que consigna una relación de las principales tipologías de políticas públicas.

3. Proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática

La política pública no es un acto reflejo; es un proceso intencional mediante el cual las autoridades públicas, con la eventual participación de

³² Bernardo Kliksberg, “Seis tesis no convencionales sobre participación”, en: B. Kliksberg y L. Tomassini, (comp.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Washington D.C., BID, 2000, pp. 167-195.

los particulares, definen una situación como problemática que debe ser intervenida, establecen ciertos objetivos y seleccionan e implementan determinados instrumentos para alcanzarlos.³³ Cualquier definición que ignore la vocación teleológica de la política pública será incompleta. En el mismo sentido, cualquier accionar del Estado en donde el analista no pueda reconocer este elemento, no podrá ser considerado como política pública.

Los actores, públicos y privados, lucharán por incidir en la forma como se definan los problemas, objetivos e instrumentos. Sus ideologías, enfoques conceptuales e intereses afectarán el resultado de este ejercicio, y si hay un descuido, podrán aparecer políticas deplorables en desmedro de lo colectivo.

Los funcionarios públicos responsables del proceso de formación de la política podrán acudir a diferentes tipos de racionalidades para lograr sus cometidos, entre otros, valerse del método científico y entregar la elaboración de la política a los expertos; fomentar la negociación o la imposición de interpretaciones, dejando la estructuración de la política en manos de los políticos; o propiciar un diálogo de saberes entre técnicos, políticos y ciudadanos bajo una racionalidad pragmática.³⁴ Tal selección dependerá no solo de su voluntad, sino de la disponibilidad de los recursos, de la naturaleza de los problemas y del momento por el que atraviese la formación de la política pública.³⁵

Si la política busca prevenir situaciones que se definen como problemáticas, reflejará la existencia de autoridades con visión estratégica; lamentablemente, estas se ven, con mucha frecuencia, en la tarea de reaccionar ante hechos inminentes que demandan rápidas definiciones

³³ Helen Ingram y Anne Schneider han escrito un interesante texto donde estudian cómo las políticas públicas construyen realidades, en el caso particular, grupos beneficiarios. Anne L. Schneider, Helen M. Ingram, *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy* (Sunny Series in Public Policy), 2005, p. 13. Disponible en <http://www.sunypress.edu/pdf/61060.pdf>.

³⁴ Sobre tipos de racionalidad en la hechura de la política pública véase Brian W. Hogwood y Lewis A., Gunn, op. cit., pp. 42-64 y 82-107; y André-Noel Roth Deubel, op. cit., pp. 87-105.

³⁵ Para este modelo contingente del empleo de la racionalidad, véase Brian W. Hogwood y Lewis A., Gunn, op. cit., pp. 42-64

de problemas, objetivos e instrumentos, comprometiendo en ocasiones la calidad de la política.

La política pública será exitosa cuando logre producir los resultados previstos por sus autores, contribuyendo a la reducción del problema o a su prevención; sin embargo, esto no siempre ocurre, pudiendo fracasar total o parcialmente, incluso agravando la situación considerada inicialmente. El fracaso total o parcial no niega la existencia de la política pública.

Los analistas de las políticas establecerán si las causas del fracaso obedieron a errores presentados durante su proceso de formación o a circunstancias que eran imprevisibles en el momento de formación de la política. El resultado del análisis motivará que se inicie o no un juicio de responsabilidad.

Finalmente, la necesidad de definir una situación como problemática nos permite distinguir a la política pública de los actos normales de gestión o funcionamiento del Estado. En estos no hay tal definición sino el cumplimiento de procedimientos previamente establecidos. Sin embargo, no descartamos que estos procedimientos se conviertan en objeto de política pública cuando logran captar la atención de las autoridades para ser intervenidos de manera especial, por ejemplo, cuando el Gobierno decide adelantar un programa de modernización de la gestión pública y reducción de trámites. Este programa recogerá los elementos de la política que hemos repasado en esta sección.

4. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener

La política pública, como proceso integrador y como subsistema mismo, no se forma en el vacío; hace parte de un ambiente con el que se interrelaciona y sin el cual no puede existir. El ambiente afectará a la política, esta buscará incidir en él, tratando en ocasiones de mantener las cosas en su estado actual.³⁶

³⁶ Como lo menciona Roth, la solución del statu quo es una de las posibilidades en materia de políticas públicas. Véase André-Noel Roth Deubel, *op. cit.*, p. 74.

El ambiente de la política pública está conformado por diversos elementos; entre ellos, el sistema político dentro del cual se forma y que está integrado por el ordenamiento jurídico, por las organizaciones públicas y por las comunidades que se benefician o se ven afectadas por la política misma. De este sistema político, en particular de su ordenamiento jurídico, las autoridades públicas derivan su poder para participar en el proceso de formación de la política. Por ello, un concepto completo de política pública tiene que integrar al ambiente como elemento esencial.

Otros sistemas también hace parte del ambiente de la política pública; los más destacados son los sociales, naturales y económicos del orden local, nacional o internacional, y los subsistemas de otras políticas públicas.³⁷ El analista deberá establecer las conexiones de doble vía que se presentan, o que se pueden presentar, entre la política y los componentes que integran su ambiente, reaccionando oportunamente ante las ventajas y las restricciones. Así mismo, tendrá que prestar mucha atención a los intereses de los actores, a los efectos de la cultura, a los comportamientos sociales, a las ideologías y a las representaciones sociales en el proceso de formación de la política.³⁸

Conclusión

Con la esperanza pedagógica de la redundancia, reitero el concepto de política pública propuesto en este artículo:

Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar

³⁷ Me baso aquí en los planteamientos de David Easton expuestos en su libro *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores S.A., 1979. Giandomenico Majone nos alerta sobre la creciente interrelación de las políticas públicas, llegando a conformar lo que hoy se conoce como “espacios de políticas”. Véase Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

³⁸ Sobre la relación de las autoridades y su ambiente he venido construyendo un modelo que está expuesto en Raúl Velásquez, *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003; y Raúl Velásquez *et al.*, “El acuerdo 13 y su incidencia en la planeación y presupuestación local en Bogotá: recomendaciones de política pública”, en *Revista Universitas*, no. 108, diciembre de 2004, pp. 449-599.

o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

Espero que lo que he presentado aquí contribuya al desarrollo del campo de conocimiento y ejercicio profesional que hoy conocemos como análisis de políticas públicas, y que la definición propuesta cumpla con los objetivos pedagógicos previstos al inicio de este artículo. Invito a los lectores a mantener vivo el debate, haciéndome conocer sus observaciones sobre la definición.³⁹ Así mismo, los motivo a procurar la formación de políticas públicas virtuosas y exitosas por su impacto relevante en la sociedad.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F., “Estudio Introductorio”, en Luis F. Aguilar, (ed.), *El estudio de las políticas públicas, Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE-Edición Miguel Ángel Porrúa, segunda reimpresión, 2001.
- Birkland, Thomas, *An introduction to the policy process: theories, concepts, and model of public policy making*, New York, M.E. Sharpe Inc., 2005.
- Dror, Yehezkel, “Prolegómenos para las ciencias de políticas”, en: Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas, Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, [1970].
- Dunn N., William, *Public Policy Analysis: An introduction*, 3rd ed., New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2004.
- Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, 12th ed., New Jersey, Prentice Hall, 2008.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores S.A., 1979.
- Friedgan, Mark y Friedgan, Alex, “Importance of Definitions”, en: *The Data Administration Newsletter*, www.TDAN.com, 1 de octubre de 2003, disponible en <<http://www.tdan.com/view-articles/5161>>
- Hecló, Hugh, “Policy Analysis,” in *British Journal of Political Science*, vol. 2, num. 1, January 1972.

³⁹ Por favor escribir a raul.velasquezga@urosario.edu.co o velmurc@yahoo.com

- Hogwood Brian W. y Gunn, Lewis A., *Policy Analysis for the Real World*, New York, Oxford University Press, 1984.
- Howlett, Michael y Ramesh, M., *Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems*, Ontario, Oxford University Press, 1995.
- Ingram, Helen M. y Schneider, Anne L., *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, Suny Series in Public Policy, 2005.
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., New York, Longman, 2002.
- Kliksberg, Bernardo, “Seis tesis no convencionales sobre participación,” en: B. Kliksberg y L. Tomassini (Comp.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Washington D.C., BID, 2000.
- Kraft, Michael E. y Furlong, Scott R., *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*, 2nd ed., Washington DC, CQ Press, 2007.
- Lasswell, Harold D. “La orientación hacia las políticas”, en: Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 [1951].
- Lasswell, Harold D. “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en: Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 [1971].
- Lowi, Theodore J., “Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política,” en: Luis F. Aguilar, (ed.), *El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública. Segunda Antología*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 [1964].
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Marinetto, Michael, *Studies of the Policy Process: A Case Analysis*, Hemel Hempstead, Prentice Hall, 1999.
- McLean, Iain (ed.), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude, *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1992.
- Molina, Carlos Gerardo, “Modelo de formación de políticas y programas sociales”, Notas de clase, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, Washington, 2002.

- Morin, Edgar, “El paradigma de la complejidad”, en: *Introducción al pensamiento complejo*, edición española a cargo de Marcelo Pakman, Barcelona, Gedisa, 2001.
- Muller, Pierre, *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Muller, Pierre, *Las políticas públicas*, 2.^{da} ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.
- Observatorio sobre infancia de la Universidad Nacional de Colombia, *Análisis de la política nacional frente al trabajo infantil en Colombia 1995-2002*, Serie Documentos de Trabajo, núm. 159, Bogotá, OIT/IPEC, 2003.
- Ocampo, José Antonio, *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, Editorial Norma, 2004.
- Parsons, Wayne, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, Edward Elgar Publishing Limited, 1995.
- Radin, Beryl A., *Beyond Machiavelly: Policy Analysis Comes of Age*, Washington D.C., George Washington Press, 2000.
- Roth Deubel, André-Noel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002.
- Salazar Vargas, Carlos, *Políticas públicas & think tanks*, Bogotá, Konrad Adenau Stiftung, 2008.
- Salisbury, Robert H., “The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles”, en: S.Z. Theodoulou y M.A. Cahn, *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.
- Senge, Peter M., *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, Buenos Aires, Ediciones Granica S.A., 2005.
- Stone, Deborah A., *Policy paradox: The art of political decision making*, New York, Norton, 2002.
- Theodoulou, Stella, “The Nature of Public Policy”, en: S.Z. Theodoulou y M.A. Cahn, *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.
- Thoenig, Jean-Claude, “El análisis de políticas públicas,” en: *Universitas*, núm. 93, diciembre de 1999.
- Vargas Velásquez, Alejo, *Notas sobre el estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores, 1999.
- Velásquez, Raúl, *et al.*, “El acuerdo 13 y su incidencia en la planeación y presupuestación local en Bogotá: recomendaciones de política pública”, en *Revista Universitas*, núm. 108, Bogotá, diciembre de 2004.
- Velásquez, Raúl, *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003.

Anexo 1
Definiciones revisadas y sus fallas
Comparación con los elementos de la definición propuesta

Definición	Autor y fuente	Tipo de de falla	Los elementos de la definición propuesta			
			Proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos	Conducido por un grupo de autoridades públicas con la eventual participación de los particulares	Encaminado a intervenir situaciones definidas como relevantes o problemáticas	Hace parte de un ambiente del cual se nutre y al cual busca modificar o mantener
1. Curso de acción intencional realizado por un actor o grupo de actores que tratan con un problema o asunto preocupante	James Anderson. Citado en Michael Howlett y M. Ramesh, <i>Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems</i> , Ontario, Oxford University Press, 1995, p. 22	Incompleta	No menciona inacciones, acuerdos ni instrumentos	No alude a la naturaleza pública de los actores	No reconoce que el problema es construido social y políticamente	No considera el ambiente
2. La expresión política pública se refiere a las acciones del gobierno y las intenciones que determinan esas acciones	Clarke E. Cochran et al. Citados en Thomas Birkland, <i>An introduction to the policy process: theories, concepts, and model of public policy making</i> , New York, M.E. Sharpe Inc., 2005, pp. 17-18	Incompleta	No menciona inacciones, acuerdos ni instrumentos	Excluye la eventual participación de particulares	No alude al objetivo de la política	No considera el ambiente
3. La política pública está constituida por las acciones gubernamentales –lo que los Gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia	Dunbrning. Citado en André-Noel Roth Deubel, <i>Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación</i> , Bogotá, Ediciones Aurora, 2002, p. 26	Incompleta	No explicita los instrumentos	Excluye la eventual participación de particulares	No reconoce que el problema es construido social y políticamente	No considera el ambiente

Continúa

Definición	Autor y fuente	Tipo de de falla	Los elementos de la definición propuesta			
			Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos	Conducido por un grupo de autoridades públicas con la eventual participación de los particulares	Encaminado a intervenir situaciones definidas como relevantes o problemáticas	Hace parte de un ambiente del cual se nutre y al cual busca modificar o mantener
4. Aquello que los Gobiernos escogen hacer o no hacer	Thomas R. Dye, <i>Understanding Public Policy</i> , 12 th ed., Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 2008, p. 9	Muy general e incompleta	No alude a una visión procesal. No explicita instrumentos	Excluye la eventual participación de particulares	No alude a los objetivos de la política	No considera el ambiente
5. Asignaciones autoritarias de valores para toda la sociedad	David Easton. Citado en Thomas R. Dye, <i>Understanding Public Policy</i> , 12 th ed., New Jersey, Prentice Hall, 2008, p. 9	Incompleta. Deja de lado varios tipos de políticas, como las transaccionales y las dirigidas a grupos poblacionales	No menciona instrumentos ni la posibilidad de acuerdos e inacciones	Excluye la participación de particulares	Objetivo muy restrictivos que deja de lado a gran variedad de políticas que pueden ser concertadas	No se menciona el ambiente
6. Un curso de acción propuesto por una persona, grupo o Gobierno, dentro de un ambiente en el cual se nutre y al cual busca modificar o mantener, el cual se nutre y al cual busca modificar o mantener	Carl J. Friedrich. Citado en Robert H. Salisbury, "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", en S.Z. Theodoulou y M.A. Chan, <i>Public Policy: The Essential Readings</i> , Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995, p. 35	Incompleta	No menciona instrumentos	No es muy clara en cuanto a agentes	Se mencionan los objetivos como elementos esenciales	Sí menciona el ambiente

Continúa

Definición	Autor y fuente	Tipo de de falla	Los elementos de la definición propuesta			
			Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos	Conducido por un grupo de autoridades públicas con la eventual participación de los particulares	Encaminado a intervenir situaciones definidas como relevantes o problemáticas	Hace parte de un ambiente del cual se nutre y al cual busca modificar o mantener
7. Un tipo de actividad del Gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto (...) Es el cauce que determina u orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental	Omar Guerrero. Citado en Alejo Vargas Velásquez. <i>Notas sobre el Estado y las políticas públicas</i> . Bogotá, Almudena Editores, 1999, p. 56	Incompleta. Normativa	Muy general. No explicita instrumentos ni acuerdos	Excluye la eventual participación de particulares	Objetivos demasiado precisos que dejan de lado la gran diversidad de políticas	No considera el ambiente
8. Curso de acción adelantado bajo la autoridad de los Gobiernos	Hugh Hecló, "Policy Analysis," in: <i>British Journal of Political Science</i> , vol. 2, num. 1 (January 1972), pp. 83, 108	Muy general e incompleta	No menciona instrumentos ni la posibilidad de inacción	Permite la posible participación de los particulares	No se mencionan los objetivos como elementos esenciales	No considera el ambiente
9. "Una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma	Hugo Hecló y Aaron Wildavsky. Citados en André-Noel Roth Deubel, <i>Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación</i> , Bogotá, Ediciones Aurora, 2002, p. 26	Incompleta	No menciona instrumentos ni la posibilidad de inacción	Excluye la eventual participación de particulares	Se mencionan los objetivos, pero de manera muy general	Alusión indirecta al ambiente
10. Cualquier política pública es definida como tal, y de manera subjetiva, por un observador y es usualmente percibida como la comprensión de una serie de pautas de decisiones a las que han contribuido muchas circunstancias e influencias personales, grupales y organizacionales.	Hogwood B.W. y Gunn, L.A., <i>Policy Analysis for the Real World</i> , New York, Oxford University Press, 1984, pp. 23-24	Fallas en su forma. Incompleta	No menciona instrumentos	Permite la posible participación de los particulares	Se mencionan los objetivos y se alude a la construcción social de las situaciones	No considera el ambiente

Continúa

Definición	Autor y fuente	Tipo de de falla	Los elementos de la definición propuesta			
<p>El proceso de la política comprende muchos subprocesos y se puede extender por un período de tiempo considerable. Los objetivos y propósitos de la política se pueden identificar en un tiempo relativamente temprano del proceso pero estos pueden cambiar con el tiempo e incluso pueden ser definidos solo retrospectivamente. Los resultados de las políticas requieren ser estudiados, y a veces comparados y contrastados, con las intenciones de los hacedores de las políticas. Una inacción accidental o deliberada puede contribuir a un resultado de política. El estudio de la política implica el entendimiento del comportamiento, especialmente del comportamiento que se deriva de la interacción dentro y entre las organizaciones. Para que una política sea pública debe, en cierto grado, haber sido generada, o por lo menos procesada dentro del marco de los procedimientos gubernamentales, sus influencias y organizaciones</p>			<p>Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos</p>	<p>Conducido por un grupo de autoridades públicas con la eventual participación de los particulares</p>	<p>Encaminado a intervenir situaciones definidas como relevantes o problemáticas</p>	<p>Hace parte de un ambiente del cual se nutre y al cual busca modificar o mantener</p>

Continúa

Definición	Autor y fuente	Tipo de de falla	Los elementos de la definición propuesta			
			Proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos	Conducido por un grupo de autoridades públicas con la eventual participación de los particulares	Encaminado a intervenir situaciones definidas como problemáticas o relevantes	Hace parte de un ambiente del cual se nutre y al cual busca modificar o mantener
11. Conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político, o un grupo de actores, relacionadas con la selección de objetivos y de medios para alcanzar esos objetivos dentro una situación específica donde esas decisiones deben, en principio, estar dentro del poder de los actores para ser materializadas	William Jenkins. Citado en Michael Howlett y M. Ramesh, <i>Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems</i> , Ontario, Oxford University Press, 1995, p. 5	Incompleta	Se alude a un proceso y se mencionan los instrumentos. No se considera la inacción	Confunde a los actores políticos con las autoridades públicas. Al final alude a la autoridad formal de los actores	Alude a los objetivos	No considera el ambiente
12. Curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos	Michael E. Kraif and Scott R. Furlong, <i>Public Policy: Politics, analysis, and alternatives</i> , 2 nd edition, Washington DC, CQ Press, 2007, p. 5	Incompleta Normativa	No mencionan instrumentos	Excluye la eventual participación de particulares	Se mencionan los objetivos, pero desconociendo la capacidad de prevención del Estado	No considera el ambiente
13. Cursos de acción tomados por agencias e instituciones públicas bajo la autoridad del Gobierno	M. Marinetto, <i>Studies of the Policy Process: A Case Analysis</i> , Hemel Hempstead, Prentice Hall, 1999, p. 3	Incompleta	No menciona instrumentos ni la posibilidad de inacción	Excluye la eventual participación de particulares	No alude a los objetivos de la política	No considera el ambiente

Continúa

Definición	Autor y fuente	Tipo de de falla	Los elementos de la definición propuesta			
<p>14. Política pública es el programa de acción de una autoridad pública</p> <p>15. Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental</p> <p>16. Una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos</p> <p>17. Una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en espacio geográfico: la seguridad, la salud los trabajadores independientes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, etc.</p>	<p>Ives Mény y J.C. Thoenig, <i>Las políticas públicas</i>, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1992, pp. 9, 89-90</p>	<p>Incompletas</p>	<p>Proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos</p>	<p>Conducido por un grupo de autoridades públicas con la eventual participación de los particulares</p> <p>Excluyen la eventual participación de particulares</p>	<p>Encaminado a intervenir situaciones definidas como relevantes o problemáticas</p> <p>No alude a los objetivos de la política</p>	<p>Hace parte de un ambiente del cual se nutre y al cual busca modificar o mantener</p> <p>No considera el ambiente</p>
<p>18. Un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global. Hay política pública cuando una autoridad local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial</p>	<p>Pierre Muller, <i>Las políticas públicas</i>, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 48</p>	<p>Incompleta. Restrictiva a un enfoque particular del autor relacionado con la mediación social</p>	<p>Se alude al proceso. No menciona instrumentos</p>	<p>Excluyen la eventual participación de particulares</p>	<p>Alude al objetivo de la política, pero bajo una visión restrictiva relacionada con el proceso de mediación social dentro de una lógica sectorial</p>	<p>Se menciona el ambiente de manera indirecta</p>

Continúa

Definición	Autor y fuente	Tipo de de falla	Los elementos de la definición propuesta			
			Proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos	Conducido por un grupo de autoridades públicas con la eventual participación de los particulares	Encaminado a intervenir situaciones definidas como relevantes o problemáticas	Hace parte de un ambiente del cual se nutre y al cual busca modificar o mantener
19. Proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos	Pierre Muller y Ives Surel. Citados en André-Noel Roth Deubei, <i>Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación</i> , Bogotá, Ediciones Aurora, 2002, p. 26	Incompleta	Se menciona el proceso y de manera restrictiva los instrumentos. No se considera la inacción	No se alude de manera directa a las autoridades	Se consideran los objetivos	No considera el ambiente
20. Secuencia de acciones que conducen (o se traducen) a una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática	Jean Pierre Noche. Citado en Carlos Gerardo Molina, <i>Modelo de formación de políticas y programas sociales -Notas de clase</i> , Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales," INDES 2002, p. 3	Incompleta	No menciona instrumentos ni la posibilidad de inacción	No se alude de manera directa a las autoridades	Se reconoce la posibilidad de construir la situación	No considera el ambiente

Continúa

Definición	Autor y fuente	Tipo de de falla	Los elementos de la definición propuesta			
<p>21. Toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. Esto implica que el ámbito de lo público debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado</p>	<p>José Antonio Ocampo, <i>Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina</i>, Bogotá, Editorial Norma, 2004, p. 171</p>	<p>Incompleta y normativa</p>	<p>Proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos</p>	<p>Conducido por un grupo de autoridades públicas con la eventual participación de los particulares</p>	<p>Encaminado a intervenir situaciones definidas como relevantes o problemáticas</p>	<p>Hace parte de un ambiente del cual se nutre y al cual busca modificar o mantener</p>
			<p>No menciona instrumentos ni la posibilidad de inacción</p>	<p>Da el paso para que particulares hagan política pública si se cumple con lo colectivo, ignorando el criterio de autoridad formal y la institucionalidad</p>	<p>Se mencionan unos objetivos de interés común, negando la posibilidad de políticas que satisfagan intereses particulares</p>	<p>No considera el ambiente</p>
<p>22. Stated most simply, public policy is the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the life of citizens</p>	<p>B. Guy Peters. Citado en Thom-as Birkland, <i>An introduction to the policy process: theories, concepts, and model of public policy making</i>, New York, M.E. Sharpe Inc., 2005, pp. 17-18</p>	<p>Incompleta</p>	<p>No menciona instrumentos ni la posibilidad de inacción</p>	<p>Es clara en cuanto a los agentes</p>	<p>Es muy ambigua en cuanto a los objetivos</p>	<p>No considera el ambiente</p>

Continúa

Definición	Autor y fuente	Tipo de de falla	Los elementos de la definición propuesta			
			Proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos	Conducido por un grupo de autoridades públicas con la eventual participación de los particulares	Encaminado a intervenir situaciones definidas como relevantes o problemáticas	Hace parte de un ambiente del cual se nutre y al cual busca modificar o mantener
23. Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática	André-Noel Roth Deubel, <i>Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación</i> , Bogotá, Ediciones Aurora, 2002, p. 27	Incompleta y normativa	Se alude a instrumentos como medios	Excluye la posibilidad de participación de los particulares	No se contempla la posibilidad de definir la situación. Los objetivos son colectivos, por tanto se trata de una definición normativa	No considera el ambiente
24. Conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo éste revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público	25. María das Graças Rua (1997). Citada en Carlos Gerardo Molina, <i>Modelo de formación de políticas y programas sociales -Notas de clase</i> , Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales," INDES 2002, p. 2	Incompleta	No es clara en cuanto a instrumentos	Excluye la posibilidad de participación de los particulares	Contempla la posibilidad de definición, pero no es clara en cuanto a los objetivos	No considera el ambiente

Continúa

Definición	Autor y fuente	Tipo de de falla	Los elementos de la definición propuesta			
			Proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos	Conducido por un grupo de autoridades públicas con la eventual participación de los particulares	Encaminado a intervenir situaciones definidas como relevantes o problemáticas	Hace parte de un ambiente del cual se nutre y al cual busca modificar o mantener
26. Conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas	Carlos Salazar Vargas, <i>Políticas públicas & think tanks</i> , Bogotá, Korand Adenau Stiftung, 2008, p. 45	Incompleta y normativa	No menciona instrumentos ni la posibilidad de inacción	Excluye la posibilidad de participación de los particulares	Contempla los objetivos de la política, pero son de naturaleza normativa dejando de lado la dimensión política	No considera el ambiente
27. (...) la política, entonces consiste en la toma de decisiones comunes para un grupo, por medio del uso del poder (...) Cualquier acto de política puede ser visto desde cualquiera de dos perspectivas: ya sea como una búsqueda cooperativa de una respuesta a problemas comunes o como un acto por el cual algunos miembros de un grupo imponen su voluntad sobre otros miembros del grupo	W. Phillips Shively. Citada en Alejo Vargas Velásquez, <i>Notas sobre el Estado y las políticas públicas</i> , Bogotá, Almudena Editores, 1999, pp. 56-57	Incompleta	No menciona los instrumentos ni la posibilidad de inacción	No es clara en cuanto a la naturaleza de los agentes	Alude a los objetivos y a la posibilidad de construcción política	No considera el ambiente
28. La política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales	Jean Claude Thoenig, "El Análisis de las Políticas Públicas," en: <i>Revista Universitas</i> , núm. 93, diciembre 1999, p. 75	Incompleta	No menciona los instrumentos ni la posibilidad de inacción	Excluye la eventual participación de particulares	No alude a los objetivos de la política	No considera el ambiente

Continúa

Definición	Autor y fuente	Tipo de de falla	Los elementos de la definición propuesta			
<p>29. Conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables</p>	<p>Alejo Vargas Velásquez, <i>Notas sobre el Estado y las políticas públicas</i>, Bogotá, Almudena Editores, 1999, p. 57</p>	<p>Incompleta y normativa</p>	<p>Proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos</p>	<p>Conducido por un grupo de autoridades públicas con la eventual participación de los particulares</p>	<p>Encaminado a intervenir situaciones definidas como relevantes o problemáticas</p>	<p>Hace parte de un ambiente del cual se nutre y al cual busca modificar o mantener</p>
			<p>No menciona los instrumentos ni la posibilidad de inacción</p>	<p>No hay claridad en cuanto a los actores de la política. Alude a régimen y esto incluiría de manera implícita a la sociedad</p>	<p>No se contempla la posibilidad de definir la situación</p>	<p>No considera el ambiente</p>

Anexo 2

Tipologías de políticas públicas

Con el propósito de profundizar en la definición propuesta en este artículo, a continuación se presenta una serie de tipologías de políticas públicas que se consideran especies de la definición.

Nótese que estas tipologías no son excluyentes; una misma política puede responder a varias de ellas. Igualmente, una misma política puede contener elementos que respondan a más de una categoría de la misma tipología. Por ejemplo, una política puede tener elementos substantivos y procedimentales, o puede intentar la distribución, la redistribución y la regulación, etc. Esto dependerá de los objetivos y de los instrumentos seleccionados por sus autores.

- 1) Según el interés que se busque materializar:
 - Políticas virtuosas: aquellas que buscan la satisfacción de los intereses colectivos de la sociedad.
 - Políticas deplorables: aquellas que son capturadas por los intereses de grupos particulares en desmedro de los intereses colectivos.

- 2) Según su resultado:
 - Políticas exitosas: aquellas que logran cumplir los objetivos planteados.
 - Políticas inacabadas: aquellas en las que fracasa el cumplimiento de sus objetivos, ya sea por las deficiencias presentadas durante su formulación o implementación o por la ocurrencia de circunstancias imprevisibles o no imputables a sus agentes.

- 3) Según la naturaleza de los problemas que se intervienen:⁴⁰
 - Políticas complejas: aquellas que reúnen una o más de las siguientes características: a) Participan muchos agentes durante su formulación, implementación y evaluación; b) Buscan la solución de problemas multicausales o cuya solución implica

⁴⁰ Raúl Velásquez, *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003.

la materialización de objetivos ideales de difícil consecución;
c) Comprenden varias políticas públicas.

- Políticas simples: aquellas que buscan intervenir una situación problemática cuyas causas son fácilmente identificables e intervienen pocas autoridades en su ejecución.

4) Según su grado de configuración:

- Concretas: aquellas que son reconstruidas con relativa facilidad por el analista y se vislumbra una clara interrelación entre sus componentes.
- Difusas: aquellas que no se presentan de manera evidente requiriéndose un gran esfuerzo de investigación para definir las y establecer las relaciones entre sus componentes.

5) Según su grado de permanencia:

- Políticas de Estado: aquellas que desarrollan los acuerdos colectivos y fundamentales de los miembros de un Estado, relacionados con sus formas de vida y de organización como nación, siendo por tanto inmunes al cambio de los gobiernos. Similar tipo de políticas pueden presentarse en sistemas políticos subnacionales, como las ciudades, y dentro de los temas de su competencia.⁴¹
- Políticas de Gobierno: aquellas susceptibles de cambio de un Gobierno a otro, ya sea por el acceso de un nuevo partido político al poder o por la presencia de un nuevo líder que introduce una nueva manera de concebir las situaciones relevantes o problemáticas, los objetivos e instrumentos de intervención.

6) Según el grado de acuerdo societal:⁴²

- Hegemónicas: “aquellas que reflejan con claridad los intereses del proyecto político dominante en cada momento. También

⁴¹ Me baso en una definición dada por Ricardo Lagos en *Una política de Estado para la agricultura chilena, Período 2000-2010*. Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile. Disponible en <http://www.agricultura.gob.cl/politica/politic2000-2010.pdf>

⁴² Tomada del libro de Carlos Salazar Vargas, *Las políticas públicas: actualizada y complementada con los think tanks*, Bogotá, Javegraf, 1999, pp. 47-48.

son conocidas como “megapolíticas o políticas básicas (...) llevan toda la importancia, la mayor cantidad de recursos y sobre las cuáles es difícil negociar”.

- Transaccionales: aquellas “que son producto de negociaciones entre sectores con poder e inclusive con sectores subordinados de la sociedad”.
- De dominación: “aquellas que van desde la figura de la cooptación hasta los intentos de represión. Dentro de este rango se encuentran las políticas de marginación y las de neutralización”.

7) Según el propósito que se busca:⁴³

- Políticas substantivas: Aquellas que se refieren a lo que “el Gobierno intenta hacer y proveen a individuos ventajas, desventajas, costos y beneficios”.
- Políticas procedimentales: aquellas que se refieren a “cómo hacer algo y a quién lo hará”.

8) Según la naturaleza de su contenido:⁴⁴

- Políticas materiales: aquellas que dan recursos tangibles o poder a sus beneficiarios; o aquellas que imponen costos a las personas que son afectadas con la política.
- Políticas simbólicas: aquellas que afectan poco a los individuos y no imponen ventajas o desventajas tangibles. Por el contrario, estas políticas se refieren a los valores de la sociedad como justicia social, igualdad, patriotismo.

9) Según su impacto en la sociedad:⁴⁵

- Políticas redistributivas: aquellas que buscan conferir beneficios a algunos grupos mediante la imposición de una carga a otros grupos. Se trata de políticas que distribuyen recursos ya existentes.

⁴³ Tipología de James Anderson tomada y traducida de Stella Theodoulou, “The Nature of Public Policy”, en: S.Z. Theodoulou y M.A. Chan, *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995, p. 7.

⁴⁴ Wayne Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, Edwar Elgar Publishing Limited, 1995.

⁴⁵ Tipología de T.J. Lowi, “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en: L.F. Aguilar Villanueva, (ed.), *La Hechura de las políticas*, Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología, Madrid, 1992, pp. 89-117.

Por esta razón, presentan un nivel alto de conflicto durante su existencia, en especial durante su aprobación, pues el grupo que se ve afectado intentará por todos los medios evitar el gravamen.

- Políticas distributivas: aquellas que reparten recursos frescos y que no están concediendo beneficios a costa de un grupo en particular de la sociedad. Por su naturaleza su aprobación tendrá un menor grado de oposición con excepción de la cantidad de aportes que se den a los beneficiarios.
- Políticas regulatorias: aquellas que imponen restricciones y control a las actividades y recursos de las personas. Por esta razón, su aprobación está acompañada de la oposición de los grupos que se ven o verán afectados.
- Políticas constituyentes: aquellas que organizan o reorganizan a las entidades públicas para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Robert Salisbury aporta la siguiente nueva categorías a esta tipología:⁴⁶

- Políticas de autorregulación: aquellas que imponen límites en un grupo, pero que solo buscan incrementar, nunca disminuir, los beneficios para ese grupo.

10) Según la jurisdicción político-administrativa que la produce:⁴⁷

- Políticas nacionales.
- Políticas regionales.
- Políticas departamentales.
- Políticas distritales.
- Políticas municipales.
- Políticas locales.

⁴⁶ Robert Salisbury, “The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles”, en: S.Z. Theodoulou y M.A. Chan, *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995, pp. 34-37.

⁴⁷ Basada en Jorge Vianna Monteiro y tomada de Alejo Vargas, *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores, 1999, p. 66.

11) Según las clientelas a las que se dirige (poblacionales):⁴⁸

- Políticas para los industriales.
- Políticas para los exportadores.
- Políticas para los obreros.
- Políticas para los guerrilleros.
- Políticas para la infancia.
- Políticas para la mujer.
- Políticas para el adulto mayor, etc.

12) Según el área sustantiva que atenderá la política (sectoriales):⁴⁹

- Políticas urbanas.
- Políticas agrarias.
- Políticas de educación.
- Políticas de salud.
- Políticas de empleo.
- Políticas de transporte.

Donald Watson aporta las siguientes categorías según el área sustantiva:⁵⁰

- Políticas de defensa nacional, orden público interno y seguridad externa.
- Políticas exteriores: comprendidas todas las medidas en el campo internacional y asociadas con las relaciones entre los Estados o entre estos y organismos internacionales.
- Políticas económicas: como las que buscan el crecimiento económico, el fomento a la empresa, a la distribución de bienes y servicios dentro de la economía, fomento al turismo. También estaría las políticas fiscales, monetarias y cambiarias.
- Política social: aquella que persigue el mejoramiento de la calidad de vida de una comunidad específica a través de la materialización de los derechos sociales, económicos y culturales,

⁴⁸ Basada en Jorge Vianna Monteiro y tomada de Alejo Vargas, *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores, 1999, p. 66.

⁴⁹ Basada en Jorge Vianna Monteiro y tomada de Alejo Vargas, *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores, 1999, p. 66.

⁵⁰ Tomada de Alejo Vargas, *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores, 1999, p. 66.

la protección de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, y la reducción de pobreza mediante la redistribución, la inclusión social y la generación de oportunidades. La política social ataca las fallas del mercado y de la democracia con el propósito de lograr el bienestar y la igualdad.⁵¹

13) Tipología de las políticas sociales:⁵²

- Políticas sociales sectoriales: aquellas que buscan la inversión en servicios básicos de educación y salud, y políticas y subsidios para vivienda, equipamiento comunitario e infraestructura sanitaria.
- Políticas de apoyo a la organización social y de capacitación para proveer de información para tener “voz” y participar en la toma de decisiones.
- Políticas laborales y de remuneraciones.
- Políticas asistenciales, de empleo de emergencia o de transferencias directas de dinero y/o bienes.

⁵¹ Esta definición es del autor.

⁵² Dagmar Raczynski, “Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: diagnóstico y enseñanza de políticas,” mimeo, Santiago de Chile, 1998.