



La política de paz, seguridad y defensa del Estado colombiano posterior a la expedición de la Constitución de 1991

Alejo Vargas Velásquez

Vicedecanatura de Investigación y Extensión
Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La política de paz, seguridad y defensa del Estado colombiano posterior a la expedición de la Constitución de 1991

La política de paz, seguridad y defensa del Estado colombiano posterior a la expedición de la Constitución de 1991

Alejo Vargas Velásquez



Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales
Gerardo Molina (Unijus)
Bogotá D.C., 2021



La política de paz, seguridad y defensa del Estado colombiano posterior a la expedición de la Constitución de 1991

© Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá
© Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
© Vicedecanatura de Investigación y Extensión
© Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus
© Alejo Vargas Velásquez, autor

Primera edición, 2021

ISBN (impreso): 978-958-794-502-7

ISBN (IBD): 978-958-794-503-4

ISBN (digital): 978-958-794-504-1

Dolly Montoya Castaño

Rectora Universidad Nacional de Colombia

Hernando Torres Corredor

Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Alejo Vargas Velásquez

Vicedecano de Investigación y Extensión

Preparación editorial

Instituto Unidad de Investigaciones

Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus

Pedro Elías Galindo

Director Unijus

Viviana Zuluaga

Coordinadora editorial

Julieth Leal

Asistente coordinación editorial

Hernando Sierra

Asistente coordinación editorial

Fabio Toro

Coordinador académico

Luis Miguel Solórzano

Asesor administrativo y financiero

Viviana García Pinzón

Correctora de estilo

María Victoria Mora

Diagramadora

Luis Ignacio Martínez-Villalba

Imagen de portada

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Conversión ePub: Lápiz Blanco S.A.S.

Hecho en Colombia

Made in Colombia

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Vargas Velásquez, Alejo, 1949- La política de paz, seguridad y defensa del Estado colombiano posterior a la expedición de la Constitución de 1991 / Alejo Vargas Velásquez. -- Primera edición. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Vicedecanatura de Investigación y Extensión. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS), 2021.

330 páginas. -- (Serie Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad Nacional de Colombia ; 29)

Incluye referencias bibliográficas e índices temático y de autores

ISBN 978-958-794-502-7 (rústica). -- ISBN 978-958-794-504-1 (e-pub). --

ISBN 978-958-794-503-4 (impresión bajo demanda)

1. Política de paz -- Colombia -- 1982-2021 2. Seguridad nacional -- Colombia -- 1982-2021 3. Conflicto armado -- Colombia -- 1982-2021 4.

Acuerdos de paz – Colombia -- 1982-2021 5. Colombia -- Constitución –
1991 5. Colombia -- Políticas públicas -- 1982-2021 6. Colombia -- Política y
gobierno -- 1982-2021 I. Título II. Serie

CDD-23 320.609861 / 2021

Para Marlen.

*En memoria de Augusto Ramírez Ocampo
y Carlos Lozano Gullién trabajadores
incansables por la paz.*

Contenido

Introducción

La Universidad Nacional y la construcción de paz en Colombia

La estructura del documento

Un marco analítico-conceptual sobre la política pública de paz

A manera de introducción

Una aproximación al entendimiento de la política pública

Factores que influyen la política pública

El proceso de la política pública

La administración pública y las políticas públicas en el contexto de un nuevo tipo de Estado

Sobre el entendimiento de la gobernabilidad democrática

La participación desde los paradigmas más relevantes
en ciencias sociales

Legitimidad, políticas públicas y negociación

El conflicto armado colombiano y sus transformaciones

El telón de fondo de la relación entre conflictos y
violencia en Colombia

La conformación histórica de los actores del conflicto
armado: el actor institucional. Momentos en la
estructuración de las fuerzas armadas colombianas

La seguridad interior una prioridad histórica

Una orientación temprana hacia la contrainsurgencia.

La seguridad exterior una preocupación secundaria

Los actores extrainstitucionales. Factores explicativos
del origen de la guerrilla revolucionaria en los 60 y
su evolución en los 70

Factores que contribuyen a la reproducción del
conflicto interno armado

La inicial estrategia contrainsurgente del Estado
colombiano

Inicio de la coexistencia entre guerra y paz

La transformación en los 90 y al comienzo del nuevo
milenio

La sociedad civil: un actor en construcción

La estructura interna de las guerrillas, su desarrollo
político y militar y los cambios en el Estado
colombiano

Los intentos iniciales previos (hasta el gobierno de Belisario Betancur)

Breves consideraciones acerca de la negociación

Antecedentes de largo plazo

Los años 60 políticos en Colombia

Las oposiciones políticas

Los movimientos sociales

La negociación de la toma de la embajada dominicana

El esfuerzo pionero del gobierno de Belisario Betancur

Breve conclusión

La primera política pública de paz (gobiernos de Virgilio Barco y César Gaviria)

Sobre el sistema político colombiano

El gobierno del presidente Virgilio Barco

El contexto internacional

La situación política y estratégica interna

Los actores relevantes

La formulación de la 'Iniciativa para la Paz'

Las conversaciones con el M-19

Los resultados

El proceso constituyente de 1991

Breve conclusión

Los intentos parcialmente fallidos (gobiernos de Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez)

La administración de Ernesto Samper Pizano
La propuesta de Convención Nacional
El Preacuerdo del Palacio de Viana
El encuentro de 'Puerta del Cielo' con la sociedad civil
La administración de Andrés Pastrana Arango (los
diálogos del Caguán con las FARC-EP y con el ELN y la
reforma militar)
Los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) (la
ofensiva estratégica del Estado colombiano y la
Política de Seguridad Democrática)
Nuevo escenario estratégico

La Política Pública de Paz del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018)

El nuevo contexto internacional
El cambio del escenario político y estratégico nacional
Los anteriores intentos de negociación: lecciones
aprendidas para un proceso de paz
Una 'nueva política pública de paz'. La fase
exploratoria de La Habana
El Acuerdo que actúa como hoja de ruta
La fase pública de la negociación
Los cambios en el pensamiento de las Fuerzas
Armadas
El plebiscito que cambió las rutas de terminación del
conflicto armado
Breve conclusión

De la negociación del Acuerdo a su implementación (entre los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque)

Del conflicto armado al posacuerdo o ¿posconflicto?

Unas reflexiones académicas

¿Qué es la implementación?

Algunas reflexiones académicas acerca de cómo
hacerlo

Una propuesta a partir de nuestra experiencia diversa

Las complejidades de la implementación

El ELN dinamitó las esperanzas de paz

La política de defensa y seguridad del gobierno

Duque: ¿democrática o integral? ¿De guerra o de
paz?

Balance de dos años del gobierno Duque

Una reflexión final

Reflexiones conclusivas

Epílogo

Horacio Serpa Uribe: un persistente trabajador por la
paz

Referencias

Introducción

Este libro es resultado de la labor desarrollada en el año sabático del autor y tiene dos objetivos principales. El primero, analítico, es desarrollar un estudio sobre los esfuerzos de la sociedad colombiana para superar el conflicto armado interno, lo cual en una lectura de mayor alcance se relaciona con una cuestión fundamental: ¿cómo dejamos atrás el uso de la violencia para conseguir objetivos políticos? El segundo objetivo es pedagógico y consiste en brindar a los estudiantes, especialmente aquellos de política pública, una herramienta que les muestre la relevancia de las políticas públicas en los procesos de solución de situaciones socialmente problemáticas.

Concretamente, el objeto de esta reflexión es la política pública de paz, seguridad y defensa desde la Constitución de 1991 hasta la actualidad. El análisis no consiste en una descripción detallada de cada uno de los esfuerzos adelantados por los diversos gobiernos para lograr una salida concertada al conflicto armado, sino que busca

profundizar en el papel desempeñado por la formulación explícita de una política pública de paz y el entorno de seguridad y defensa que la acompaña. En otras palabras, la política pública de paz constituye el hilo conductor de la investigación y la hipótesis que la orienta es que la existencia de dicha política pública ha sido un factor que ha contribuido de manera positiva al alcance de acuerdos para el tránsito de actor(es) armado(s) irregular(es) a la vida democrática, mediante un proceso de dejación de armas y la concertación de algunas reformas para el fortalecimiento de la democracia colombiana. Con este argumento no sugerimos que la sola existencia de un documento de política pública de paz produce efectos sobre la complejidad del conflicto armado; ciertamente, el impacto de dicha política está mediado por una serie de circunstancias favorables que la hagan viable. Sin embargo, cuando un gobierno o una sucesión de ellos cuenta con dicha política, la desactivación de conflictos con grupos insurgentes por vía de una negociación se hace más viable.

Cuando hablamos de un conflicto armado interno, estamos haciendo referencia a un alzamiento armado de una o varias organizaciones insurgentes contra el Estado o el régimen político, sus instituciones y autoridades. Si bien la confrontación expresa unas demandas sociales o aspiraciones insatisfechas, también se puede convertir en un problema de seguridad pública y/o nacional que llegue a afectar la seguridad de las instituciones y potencialmente escalar hasta convertirse en una guerra civil. Por ello, la respuesta desde la institucionalidad estatal se enmarca en

una combinación de políticas de seguridad y defensa y de apertura a un diálogo político que permita llegar a acuerdos aceptables para todos, es decir políticas públicas de paz o de terminación del conflicto armado.

Ahora bien, para que la política pública de paz sea eficaz en sus resultados se requiere que su construcción sea un ejercicio conjunto entre los delegados del Estado y de la insurgencia -así fue en las dos políticas públicas de paz eficaces acá analizadas: las de los gobiernos de Virgilio Barco y Juan Manuel Santos- y adicionalmente una decisión inicial o por lo menos una actitud favorable de la organización insurgente para dejar las armas y transformarse en un actor político dentro de la institucionalidad democrática. Experiencias nacionales e internacionales demuestran que el mismo proceso de conversaciones puede incidir en cambiar las posiciones de las partes, especialmente de las organizaciones insurgentes, y la construcción de confianza. Sin embargo, el hecho que la organización alzada en armas previamente haya avanzado en esa dirección es un factor positivo para el éxito de las conversaciones.

El análisis toma como fecha de referencia la expedición de la Constitución de 1991 por varias razones. La primera se debe a un criterio metodológico y es que era necesario contar con un referente de temporalidad para este esfuerzo analítico. La segunda razón, más anclada en la historia nacional, es que la nueva Constitución tuvo un impacto democratizador en la sociedad colombiana. En la Carta constitucional se concretó un amplio reconocimiento de los derechos y la creación de mecanismos insignia para su

defensa, tales como la acción de tutela; motivos por los que es catalogada como una Carta garantista. Adicionalmente, el proceso de expedición de la Constitución de 1991, a través de la Asamblea Constituyente de 1991, tuvo una estrecha relación con los procesos de terminación del conflicto con diversos actores armados, a saber, el Movimiento 19 de Abril, M-19, el Ejército Popular de Liberación EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame MAQL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT, todos ellos iniciados en el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990).

Este trabajo toma como base las reflexiones del autor en dos de los más importantes campos a los cuales ha dedicado su actividad académica: el estudio de las políticas públicas –en el cual fue uno de los pioneros en el país– por una parte, y el estudio del conflicto interno armado, por el otro. Respecto a este último, el análisis se nutre de las experiencias de acompañamiento a los esfuerzos de diversos gobiernos para buscar su solución negociada, incluyendo la creación del Centro de Pensamiento y Seguimiento del Diálogo de Paz CPSDP de la Universidad Nacional y su colaboración con las conversaciones entre el Gobierno Santos y las FARC-EP, así como reflexiones académicas derivadas de dichas experiencias y del estudio de la literatura del país e internacional sobre el tema. Por ello, este trabajo *revisita* buena parte de los trabajos previos del autor.

La Universidad Nacional y la construcción de paz en Colombia¹

Acá considero necesario hacer algunas consideraciones a propósito de la contribución que la Universidad Nacional de Colombia ha hecho en distintos momentos al esfuerzo de terminar con la relación entre política y violencia, en general, y con el conflicto interno armado en particular.

Como principal centro de formación universitaria en nuestra sociedad, la Universidad Nacional (UN) ha contribuido históricamente a la conformación de la nación colombiana. La UN ha estado lista para aportar su grano de arena en la solución de los grandes problemas nacionales y esto lo ha cumplido en relación con la superación de los temas de violencia que han acompañado tan persistentemente nuestra evolución histórica. Evidentemente, en una organización compleja como lo es nuestra Universidad, es difícil hacer una recapitulación exhaustiva de todo lo realizado por sus miembros. No obstante, en los próximos pasajes vamos a tratar de reseñar algunas de sus realizaciones más relevantes.

A comienzos de los años sesenta del siglo pasado los profesores de la UN, Eduardo Umaña Luna y Orlando Fals Borda, junto con Monseñor German Guzmán, produjeron el más importante estudio analítico sobre la violencia liberal-conservadora. El libro 'La Violencia en Colombia' fue una gran contribución a la necesaria mirada analítica que un periodo tan violento requería y que llegó en un periodo en que dicha violencia apenas estaba apagándose. En la segunda mitad de los ochenta, durante el gobierno de

Virgilio Barco, un equipo conformado por académicos de la UN y de otras instituciones, bajo la coordinación del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), produjeron el valioso documento 'Colombia: Violencia y Democracia', una radiografía de las múltiples violencias que en ese momento atravesaban a la sociedad colombiana y que fue un aporte crucial para la comprensión de las violencias de ese momento. Décadas más tarde, en los diálogos del Caguán durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango, la UN aportó de diversas maneras a este esfuerzo fallido de llegar a un acuerdo de paz. Contribuciones similares tuvieron lugar en las conversaciones truncadas con el ELN durante varios gobiernos y, especialmente, en el gobierno de Álvaro Uribe. Asimismo se creó el Observatorio de Seguimiento a la desmovilización y a la búsqueda de la paz desde la Facultad de Ciencias Humanas, entre muchas otras contribuciones desde la UN.

Una vez se conoció el inicio formal de las conversaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP, la UN creó el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz CPSDP con la intención de acompañar este esfuerzo de terminación del conflicto armado. Poco tiempo después de su establecimiento, el CPSDP fue invitado por la Mesa de Conversaciones a organizar los Foros de Participación Ciudadana, junto con la Organización de las Naciones Unidas ONU. En total se desarrollaron nueve foros sobre los diversos puntos de la agenda. Después de cada foro, las propuestas y conclusiones organizadas y sistematizadas fueron enviadas

a la Mesa de Conversaciones en La Habana. Profesores de varias facultades y sedes de la UN participaron en esta tarea. Igualmente se contribuyó, de forma confidencial, en la selección y el envío de expertos en los distintos temas de la agenda para que expusieran sus puntos de vista a la Mesa de Conversaciones.

Seguidamente, junto con la Organización de las Naciones Unidas y el acompañamiento de la Conferencia Episcopal Colombiana, el CPSDP hizo parte del grupo de instituciones al que se les encomendó la selección de las sesenta víctimas del conflicto armado que irían a reunirse con la Mesa de Conversaciones. Cinco delegaciones de doce víctimas cada una, con el acompañamiento de profesores del CPSDP, participaron en este ejercicio, el cual representó un momento decisivo del proceso de conversaciones. Adicionalmente el CPSDP ha adelantado labores de divulgación, análisis, debate y pedagogía de paz, a través de diversos eventos académicos -cátedras, seminarios, foros, conferencias, conversatorios- en las diferentes sedes de la UN y por medio del programa de televisión del CPSDP y Unimedios, denominado 'La Paz en Foco'.

De manera posterior a la firma del 'Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera' se le encargó a la UN la realización del censo socioeconómico de los miembros de las FARC-EP ubicados en la Zonas Veredales de Transición hacia la Normalización. Los resultados de este censo constituyeron una de las bases para la definición de las políticas de reincorporación de los miembros de las FARC-EP en la vida

civil, en lo social, lo económico, lo cultural por parte del Consejo Nacional de Reincorporación. En la misma dirección de apoyo al proceso de implementación, el CPSDP adelantó un proceso de acompañamiento a los líderes sociales e institucionales para fortalecer la capacidad de incidencia en los procesos de implementación de los acuerdos de paz en sus territorios. Esta iniciativa se desarrolló en coordinación con las sedes Tumaco y Orinoquia de la UN.

En cooperación con la ONU, el CPSDP colaboró en la organización del proceso de 'diálogos territoriales', iniciativa que permitió la provisión de espacios para que las sociedades regionales manifestaran de manera clara, precisa y franca al Ejército Nacional lo que consideran que son los principales riesgos de seguridad en los territorios y sus perspectivas sobre lo que debería ser el rol de las fuerzas militares. Adicionalmente, con el Ministerio de Educación Nacional, se adelantó un proceso de análisis y capacitación con universidades estatales e instituciones de educación superior regionales con el objetivo de compartir modalidades de trabajo en sus áreas de influencia para contribuir en la construcción de paz y se promovió la creación de una red de instituciones de educación superior para trabajar sinérgicamente en la construcción de paz.

Con base en la cooperación entre distintas sedes, facultades y dependencias de la UN, y a partir de la riqueza que brinda la diversidad de sus programas y enfoques, se están adelantando tareas en el campo de la formación, la investigación y la extensión con el propósito de contribuir en los procesos de implementación de los acuerdos entre

Gobierno y las FARC-EP y en la construcción de paz. En este punto es fundamental destacar las múltiples publicaciones, los cursos y cátedras, así como los proyectos de investigación y extensión que adelanta su comunidad docente y estudiantil y que busca aportar en la tarea colectiva de construir la Colombia del posacuerdo.

La estructura del documento

El documento se estructura de la siguiente manera:

El primer capítulo presenta un marco analítico para la comprensión de las políticas públicas. Dicho marco parte de las reflexiones académicas pioneras del autor e integra un diálogo con la multiplicidad de entendimientos que se encuentran en la literatura hoy en día. Desde un entendimiento amplio se avanza hacia un enfoque específico sobre la política pública de paz, los componentes del proceso o ciclo de esta, los factores que inciden sobre ella y que permiten explicar por qué se formula una u otra política pública en un momento determinado. Este capítulo primero obra como un marco de referencia para el desarrollo del ejercicio académico que se realiza a continuación.

El capítulo segundo hace una contextualización del conflicto armado colombiano con base en una reflexión más amplia sobre la relación entre política y violencia en la historia colombiana. Se explica cómo el periodo que llamamos el conflicto armado interno tiene raíces, antecedentes y protagonistas que se articulan con la

historia previa colombiana. Asimismo, se argumenta que el surgimiento de las organizaciones guerrilleras tiene factores explicativos en los años sesenta del siglo anterior pero también reciben el impacto de otros factores que contribuyen a su reproducción y complejización, entre ellos el contexto internacional.

El capítulo tercero parte de la tesis que, así como en la vida política colombiana ha sido recurrente la presencia de la violencia con motivaciones políticas, igualmente lo han sido los esfuerzos por darle salidas políticas a la misma. Con base en esta premisa se abordan las iniciativas precursoras en la búsqueda de una salida política al conflicto armado tomando como antecedente los esfuerzos de largo plazo desde el siglo XIX con el periodo de las denominadas guerras civiles, pasando por el periodo de la violencia bipartidista, Liberal-Conservadora y hasta los intentos más recientes, especialmente el esfuerzo pionero del gobierno del presidente Belisario Betancur.

El capítulo cuarto se ocupa de analizar las circunstancias que permitieron la formulación del documento de política pública 'Iniciativa para la Paz' por parte del gobierno del presidente Virgilio Barco. En este sentido, se argumenta que factores asociados a la dinámica del conflicto armado y de orden político interno e internacional, especialmente la terminación de la guerra fría, generaron un contexto favorable para el planteamiento de dicha iniciativa que sentó las bases de lo que posteriormente, en una versión ajustada en el marco del diálogo con el M-19, dio estructura a la política pública que produjo resultados positivos en ese cuatrienio y tuvo

continuidad en el gobierno de César Gaviria, por lo menos inicialmente.

El capítulo quinto analiza los esfuerzos de paz de los gobiernos de Ernesto Samper, Andrés Pastrana y los dos gobiernos de Álvaro Uribe y se ocupa de explicar las razones por las que los intentos de construir salidas concertadas con las insurgencias guerrilleras de las FARC-EP y el ELN no produjeron los resultados esperados. Igualmente se abordan las iniciativas de reforma en la política de seguridad y defensa, y se argumenta que estas dieron lugar a un cambio estratégico en la dinámica del conflicto armado generando, a su vez, condiciones en el contexto interno que viabilizaron la política pública de paz del gobierno de Juan Manuel Santos.

El capítulo sexto está centrado en el estudio de la formulación de la política pública que orientó la construcción de los Acuerdos de La Habana, enfatizando en el trabajo conjunto entre delegados del gobierno Santos y de las FARC-EP. Previamente se analizan los cambios tanto en el contexto político y estratégico interno como en el internacional que contribuyeron a viabilizar la concreción y desarrollo de esta política pública. Asimismo, el capítulo se ocupa de las dificultades del proceso de conversaciones y las estrategias utilizadas por las dos delegaciones y por la sociedad civil para buscar incidir en la construcción de los acuerdos. Finalmente, se analiza el proceso para la llegada a la firma del Acuerdo Final, los avatares de la refrendación vía plebiscitaria, la renegociación tanto con los voceros del No y la delegación de las FARC-EP, y la posterior firma del

Acuerdo del Teatro Colón y su refrendación a través del Congreso.

El capítulo séptimo se refiere al doble proceso que se va a vivir en relación con el Acuerdo de La Habana: por una parte, lo que significó el tránsito de la terminación formal de las conversaciones al inicio del complejo proceso de implementación. Por otra parte, el proceso de tránsito del gobierno que había negociado el Acuerdo hacia el nuevo gobierno vencedor en las elecciones y que representaba las tesis de los sectores del No, con toda la variedad de posiciones presentes allí. El capítulo cierra con unas breves reflexiones acerca del futuro de la implementación de la política pública.

Finalmente, se desarrolla un breve balance conclusivo del ejercicio analítico realizado.

Si este texto es útil para los estudiantes de la temática de políticas públicas, especialmente para quienes se están iniciando en la misma, consideraré que se cumplió el objetivo propuesto y eso sería gratificante.

Quiero terminar esta introducción con unas palabras del sacerdote jesuita Francisco de Roux, hoy día presidente de la Comisión de la Verdad:

La paz es un tema que nos divide, cuando debería unirnos, ya que es “parar la guerra” y darnos la posibilidad de emprender juntos, en medio de las diferencias y los conflictos normales, las transformaciones que garanticen a cada persona, familia, comunidad, etnia y región las condiciones para vivir en dignidad [...] Me importa la paz como valor moral... Asumir la paz como valor moral significa que la tarea es gratuita; de lo contrario, no sería un valor. Por ella se da la vida si es necesario, sin esperar nada a cambio, ni dinero, ni prestigio, ni premios, ni votos. Es la gratuidad de la paz (De Roux, 2018, pp. 12-13)

Bogotá, agosto de 2020

Un marco analítico-conceptual sobre la política pública de paz²

A manera de introducción

Este capítulo desarrolla el marco de referencia conceptual y se sitúa en el ámbito del debate contemporáneo acerca de la naturaleza y características de la política pública y los procesos atinentes a la misma. Para algunas corrientes se trata de ejercicios eminentemente ‘tecnocráticos’, para otros se deben enmarcar en la dinámica sociopolítica de cada sociedad y en la capacidad y posibilidad de acción de los distintos actores. Acá reiteramos –con algunas precisiones, desarrollos y ajustes– el enfoque para la comprensión y el análisis de las políticas públicas que hemos venido utilizando desde hace cerca de tres decenios en nuestra actividad académica.

Una aproximación al entendimiento de la política pública

Aproximarse al entendimiento de las políticas públicas nos sitúa de entrada en un terreno de debate entre las distintas perspectivas conceptuales y teóricas en torno al estudio de estas. Un primer problema se origina del significado que en el idioma castellano u otros tiene el término política. Por una parte, política se refiere a la lucha por el poder y construcción de consensos, lo que en idioma inglés remite al término *politics*, por otra parte, el término designa un programa de acción gubernamental, “el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto” como lo señala Fred Frohock o “lo que el gobierno opta por hacer o no hacer” como lo plantea Thomas Dye (citados en Guerrero, 1993, p. 85) y que corresponden a la palabra *policy* en inglés; eso explica que en castellano y en francés se haya construido la expresión política pública.

Como lo señala Martin Landau (1992) “para algunos la política es un asunto de valor, una declaración de principios básicos, otros restringen su significado a estrategia, diseño o programa, y para otros el término abarca valores, objetivos y medios”.

Para Pierre Muller (1990) la política pública se puede entender

[...] como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que se puedan presentar entre un sector y los otros sectores, o aún entre un sector y la sociedad global.

Para ilustrar la diversidad de aproximaciones podemos anotar que la política pública la entienden algunos como

[...] el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] es decir, de los actos y de los 'no actos comprometidos' de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia (Meny y Thoenig, 1992).

En un sentido similar el Diccionario de Políticas Públicas plantea

[...] el concepto de política pública designa las intervenciones de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental sobre un campo específico de la sociedad o del territorio [...] Estas intervenciones pueden tomar tres formas principales: las políticas públicas viabilizan unos contenidos que se traducen en unas prestaciones que, finalmente, generan unos efectos. Movilizan unas actividades y unos procesos de trabajo y se despliegan a través de relaciones con otros actores sociales colectivos o individuales (Boussaguet, Jacquot y Ravinet, 2009, pp. 334-335).

Otros señalan que

[...] en general, la lengua corriente hace uso del término políticas en un sentido muy amplio. Así, tanto se utiliza para referirse a un campo de actividad como la política social o la política exterior, como para expresar un propósito político muy concreto (reducir el déficit presupuestario), una decisión gubernamental (ampliar las ayudas a la flota pesquera), un programa de acción (el Plan Hidrológico Nacional) o los resultados obtenidos por un determinado programa o ley [...] mientras otros mantienen que es 'un programa proyectado de valores, fines y prácticas' (Laswell y Kaplan, citado en Dye, 1992).

Omar Guerrero (1993) define "a la política pública como un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina

a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto [...] Es el cauce que determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental”. W. Phillips Shively (1997) considera que

[...] 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.

El profesor de la Universidad Nacional, André-Noel Roth (2002) entiende la política pública como

[...] un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que 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 (p. 27).

En este texto partimos de entender la política pública como el conjunto de sucesivas iniciativas u omisiones, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan ya sea su resolución o el llevarlas a niveles manejables.

Además se debe plantear que hay un nivel de incertidumbre en la política pública, a pesar de que se considere que “el objeto de cualquier propuesta de política es controlar y dirigir cursos futuros de acción, que es la única acción sujeta a control” (Landau, 1992). La política

pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas.

Es pertinente hacer unas precisiones en relación con ciertas confusiones conceptuales ampliamente difundidas. En primer lugar, la política pública no es igual a la ley o a la norma, la norma es el mecanismo a través del cual la decisión previamente tomada se formaliza jurídicamente. La política pública tampoco se puede reducir exclusivamente a la política económica, la política pública es mucho más que esto.

Es importante destacar, como lo hace Ángel Eduardo Álvarez (1992), que

[...] la supresión del poder como variable esencial del fenómeno político, ha conducido, a importantes errores a la hora de analizar los procesos políticos y, en particular, la formación de políticas públicas [...] La marginación del tema del poder en el análisis de políticas públicas a lo único que puede conducir es a ocultar el hecho de que, en las decisiones públicas de rutina, por lo general, los más ricos y más poderosos logran influir con más éxito que los más pobres y más débiles.

Lo anterior implica que una política pública no se puede ver como una decisión aislada, sino como un conjunto de tomas de posición que involucran una o varias instituciones estatales (simultánea o secuencialmente). Igualmente, la política pública significa la materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados sobre la situación problemática y los actores involucrados con la misma³. Estos resultados, efectos e impactos pueden ser valorados *a posteriori* para así establecer la eficacia y eficiencia de la política pública.