

CONCEPCIONES DE LA POLÍTICA Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

ACERCA DE LOS FUNDAMENTOS DE LAS DECISIONES PÚBLICAS.

CONCEPTIONS OF POLITICS AND ITS IMPLICATIONS ON CIVIL SERVICE: ABOUT THE FUNDAMENTALS OF PUBLIC DECISIONS.

Recibido: marzo de 2012 - Revisado: junio de 2012 - Aceptado: 30 de noviembre de 2012

Por: **Javier Duque Daza**¹.

RESUMEN:

El artículo resultado de investigación, presenta tres concepciones acerca de la política y su relación con la gestión pública cada una de ellas corresponde a uno de los enfoques acerca del poder y sus implicaciones en la GP. Se argumenta que un enfoque que asuma los componentes estratégicos y comunicativos respecto a la política puede darle una orientación viable, a la vez que social e incluyente, a la conducción de los asuntos públicos y a la toma de decisiones por parte de autoridades y funcionarios. Se trata de del deber ser de la GP que se oriente por fines colectivos y por criterios democráticos y de inclusión, en contraste con los que sostienen posiciones unilaterales, ya sea desde la dominación y la imposición, o desde la idea reguladora del consenso no coactivo.

PALABRAS CLAVE:

Realismo, consenso, política, público, gestión

ABSTRACT:

This article being the result of a research presents three conceptions about politics and its relationship with civil service. Each conception corresponds to one of the approaches about power and its implications on civil service.

It is argued that an approach that assumes strategic and communicative components regarding politics, can provide a viable orientation; both social and inclusive, conducive to public affairs and to decision-making by authorities and officials. It deals with what the civil service should be and how it should be guided, for the sole benefit of the collective purposes, and by democratic criteria and inclusion, in contrast with those who support unilateral positions, either from domination and imposition, or from the regulatory idea of non-coercive consensus.

KEY WORDS AND EXPRESSIONS:

Realism, consensus, policy, public, management.

¹Politólogo. Magister en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, PhD Ciencia Política por la FLACSO, México. Miembro del grupo de investigación UN Partidos Políticos, Universidad Nacional de Colombia. Profesor Universidad del Valle, Colombia. Jduqued86@hotmail.com.

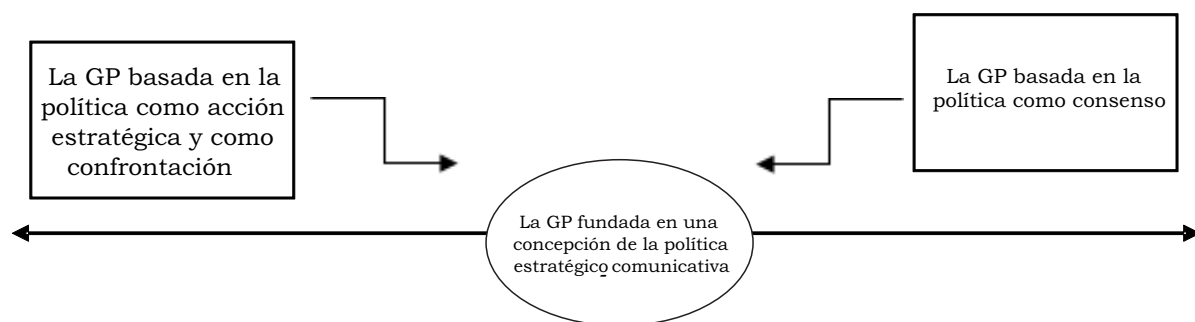
Introducción.

La gestión pública (GP) es, a la vez, un saber social aplicado y una forma de intervención social institucionalizada. Constituye un saber social aplicado en el que convergen diversas disciplinas que le dan forma a un subcampo del conocimiento híbrido con aportes de la Administración, la Economía y la Ciencia Política, orientado a la intervención social desde posiciones de mando y conducción al interior de la estructura estatal. Se trata de un conjunto de acciones y actividades operativas y administrativas ligadas a un ámbito de decisión.

Como suele ocurrir en todos los saberes sociales disciplinares (la Sociología, la Administración Pública, la Ciencia Política, la Economía) y aplicados (el Trabajo Social, la Gerontología, la Planeación del Desarrollo), en la gestión pública conviven de forma conflictiva enfoques, teorías y concepciones diferentes y a veces opuestas. Se trata de un saber social aplicado multiparadigmático, en el cual hay ciertos acuerdos teóricos y conceptuales, pero también grandes discrepancias y disputas intelectuales. En él subyacen diferencias ideológicas y concepciones opuestas acerca de la sociedad, de lo público, del poder, del ciudadano. Asimismo, como forma de intervención social se orienta por concepciones sobre el poder, la política y lo público.

Desde una perspectiva dicotómica se pueden distinguir dos formas opuestas de entender la política: como dominación y como búsqueda de consensos, las cuales corresponden a tradiciones teóricas diferentes, la primera al realismo político, la segunda al idealismo del consenso. Una postura moderada que retoma componentes de ambas visiones entiende la política como acción comunicativa-estratégica, a través de la cual se desunilateraliza la dominación enfatizada por el realismo y se matiza la convicción del consenso idealista en procura de asumir la política desde lo estratégico, pero no desprovista de horizontes sociales, de orientaciones hacia lo colectivo a través de las negociaciones y los acuerdos (ver esquema 1).

Esquema 1
Concepciones de la política y la GP.



El artículo se propone revisar estas tres concepciones acerca de la política y su relación con las correspondientes formas de asumir la gestión pública. Se argumenta que un enfoque que asuma los componentes estratégicos y comunicativos respecto a la política puede darle una orientación viable, a la vez que social e incluyente, a la conducción de los asuntos públicos y a la toma de decisiones por parte de autoridades y funcionarios. Se trata de una reflexión de

índole prescriptiva, una reflexión acerca del deber ser de la GP que se oriente por fines colectivos y por criterios democráticos y de inclusión, en contraste con los que sostienen posiciones unilaterales, ya sea desde la dominación y la imposición, o desde la idea reguladora del consenso no coactivo. El artículo consta de tres partes, cada una de ellas corresponde a uno de los enfoques acerca del poder y sus implicaciones en la GP. Al final se presentan algunas conclusiones.

Realismo político y gestión pública.

En su etimología el concepto de política remite a los asuntos referidos al poder y en el ámbito público a la polis, a lo que afecta y concierne a todos los integrantes de la sociedad, a los ciudadanos. También se refiere, como lo ha señalado Rainer-Olaf Schulze (2006), al arte de la conducción y al manejo de los asuntos públicos y de los intereses colectivos. El factor fundamental de cualquier definición de la política es su referencia al poder y a la esfera de las decisiones relacionadas con él.

El realismo constituye una de las concepciones de la política con gran influencia en el pensamiento y en la administración pública en el siglo XX.² Asume que la política constituye el empleo del poder para producir decisiones orientadas a generar efectos predeterminados y calculados que pueden estar asociados a fines sociales como el bien común público, la emancipación social o incluso la democracia, o individuales como la riqueza, reputación, posicionamiento, ascenso. El poder es considerado como dominación, como un medio a través del cual se imponen las preferencias, los intereses y la voluntad sobre las de los demás.

Podemos caracterizar la concepción realista de la política a partir de cinco atributos centrales: (i) es asumida siempre desde el punto de vista del agente, cuyo interés es el de producir efectos sobre el mundo socio-político exterior a él para concretar sus intereses, ambiciones y motivaciones, ii) se privilegia la interacción expresada en el poder, asumido como relación de dominación, la imposición de la propia voluntad sobre la de los demás, iii) contempla la inevitabilidad de la lucha por el control de los mecanismos del poder, las acciones adversariales, por lo cual, v) implica siempre confrontación y conflicto, potencial o real. Sin decisiones que impliquen relaciones de poder y coacción la política no es concebible, la política es fuerza, poder, dominación. Esta visión se deriva del pensamiento de Jon Elster (1978), quien contrapone la política realista basada en el conflicto, la victoria y la enemistad, a la que se basa en la cooperación, los acuerdos y la amistad.

En esta línea de pensamiento se ubica la perspectiva weberiana del Estado, del poder y de la política, la cual ha tenido una gran influencia en el pensamiento político occidental.

Como es sabido, el Estado es asumido por Weber a partir de la triada coacción, exclusividad y consentimiento, como el monopolio legítimo de la fuerza, el poder es definido como la “probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia” (Weber, 1964: 43) y la política como relación de dominación, de quienes toman decisiones sobre otros que obedecen y aceptan obedecer. Si bien la inclusión de la legitimidad, en tanto consentimiento de parte de quienes son objeto de las decisiones y del ejercicio del poder, matiza su concepción de la política como ámbito de la fuerza y de la coacción, no cancela la sustancia violenta de lo político (Aguilar, 1986). Siguiendo esta línea de pensamiento señala de forma taxativa Peter Nicholson: “la marca distintiva de la política es que puede forzarse su cumplimiento, ya que el gobierno puede obligar a la gente a obedecer por medio de la amenaza de la fuerza física y, en última instancia, de su empleo” (1992:78).

Para él la política descrita como un modo de resolver los problemas, de llegar a decisiones a través de la discusión racional y de los argumentos conducentes a la persuasión y al consentimiento, en lugar de hacerlo por medio de la violencia, constituye un ideal y es poco útil para fijar sus límites. Se trata de la política concebida como esfera de la confrontación, de enfrentamientos entre adversarios que luchan por imponer sus criterios, intereses y modos de actuar sobre otros que se los disputan. No se propone reconciliar intereses y aproximar visiones opuestas, sino establecer estrategias que conduzcan al éxito a través de caminos institucionalizados, pero que suponen también caminos informales y manipulación.

La dimensión conflictual y adversarial de la política no se puede erradicar, sentencia Chantal Mouffe (2007). En su defensa de la democracia radical propone -en oposición a quienes sostienen que era posible construir instituciones mediante procedimientos imparciales que supuestamente reconciliarían los intereses en conflicto- promover la creación de esferas en las cuales se puedan expresar las luchas y confrontaciones en que se confronten diversos proyectos en pugna por posiciones de poder. En esta dirección los ciudadanos pueden contar con alternativas diferenciables y diferenciadas y decidir entre ellas. Más que el acuerdo y el consenso -que considera ficciones- reivindica la lógica adversarial y el triunfo e imposición de la alternativa que concite más apoyos.³ Se asume que en la sociedad existen conflictos de intereses irreconciliables. No obstante, tanto ella como otros filósofos que reivindican la democracia radical, no defienden la tesis de la política conflictual como lucha de clases -lo cual es propio del marxismo- y plantean el reconocimiento de la dinámica de confrontaciones en la democracia, entre proyectos alternativos que luchan por imponerse en la arena política y para ejercer el poder en la dirección que sus principios lo determinan.⁴

Aún con ciertos matices, esta línea de pensamiento expresa la unilateralidad de la política: su centramiento en lo estratégico, además de definir el fin que pretende alcanzar (imponer las decisiones), instrumenta los medios necesarios para alcanzarlo (la coacción). En tal sentido, el logro del fin está asociado a la imposición de la voluntad y la forma como se comportan los demás. La GP asociada a esta visión de la política conduce a un manejo de las esferas de decisión orientadas por posiciones que incluyen sólo a aquellos que apoyan a quienes toman las decisiones (y a sus soportes políticos) y excluye a los que se oponen y lo confrontan. El poder es ejercido de forma impositiva para beneficiar los intereses y aspiraciones de los sectores afines a las personas que toman las decisiones. Entre tanto, quienes están por fuera de él confrontan, controvierten y luchan por acceder a su ejercicio a través de los procedimientos normados. El resultado es una concepción de la gestión basada en el triunfador y sus aliados y la conducción política desde el Estado deja de ser un asunto de todos, del manejo de los intereses generales y se particulariza, se fragmenta, focaliza y parcializa. Se trata, en principio, de una GP con beneficios para grupos, facciones o sectores de la sociedad, excluyente y proclive a generar conflictos, más que a resolverlos. Las decisiones del gobernante son las acciones del ganador, que se impone y sustenta su legitimidad en la observación de los procedimientos instituidos para el acceso al poder, reconocidos y acatados como válidos por todos los que participan del juego político. Quien gana decide y manda, según sus criterios, con los suyos y para los suyos.

Esta forma de asumir la política y la GP está asociada con formas de gestión clientelares y patrimoniales. El Estado y los recursos públicos se privatizan y la acción gubernamental se traduce en reparto de cuotas de poder, los recursos estatales se convierten en botín para los socios y amigos y las decisiones segmentan, segregan y reproducen desigualdades sociales. Lo público se maneja como patrimonio de algunos y el Estado es capturado para el beneficio particular, las solidaridades colectivas son desplazadas por los intereses particulares. El

resultado es el debilitamiento de lo público, el control de la participación y una forma particular de “focalizar” el manejo de los recursos y de las acciones gubernamentales que se orientan sólo a quienes entran en el espacio que cubren las redes de apoyo político.

En las democracias esta concepción del poder reivindica y se (auto) justifica con base en el principio de la validación de las decisiones por la legitimidad que conceden las mayorías, la tiranía de las mayorías, en la cual la voluntad general se convierte en la voluntad de la mayoría numérica. Aquí subyace una visión reductiva instrumental de la democracia que se homologa a un procedimiento para determinar quién o quienes están habilitados para tomar las decisiones. Delegar y transferir a través de un procedimiento la capacidad de decisión, relegando y marginando a las minorías y subvalorando el papel de los ciudadanos. Esta visión encuentra una fuente central de la obra clásica de Josep A. Schumpeter “Capitalismo, socialismo y democracia” (1983[1943]) cuya definición reduce la democracia a un método para decidir quien ejerce el poder durante un lapso de tiempo, aquellos que como integrantes de las elites están en condición -y organizados- para competir por el poder y en los que recae el mandato para decidir por todos, mientras los demás asumen el rol de sujetos pasivos de las decisiones. Se impone una concepción de la política como acción individual y privada, que se manifiesta en la elección individual cuya expresión por excelencia es el voto libre y secreto. Lo central es la realización y la expresión de las preferencias que permiten luego la agregación a través de los procedimientos de representación: personas (y partidos) que compiten para definir quién o quienes decidirán por los demás.

Con razón ha sido calificado Schumpeter como el iniciador de la tradición elitista de la democracia, en tanto que no busca alcanzar un acuerdo racional colectivo -que considera una ficción-, ni asume que la competencia en las democracias represente disputas por alternativas u opciones en las estrategias estatales o las políticas públicas, sino una abierta lucha por el poder.⁵ Esta concepción original cuenta con desarrollos posteriores en quienes consideran que en las democracias lo central es el método de decisión, la competencia entre líderes, no entre programas o propuestas, mientras que se piensa que las demandas y expectativas ciudadanas pueden ser limitadas, manipuladas, distorsionadas, obstaculizadas o frenadas por la oferta de los políticos profesionales⁶ (Vidal, 2010). Las funciones sociales son consideradas como un subproducto, mientras que los propósitos y ambiciones privadas de políticos y partidos son los fines de la acción humana.

En suma: El realismo político conduce a la negación de lo público entendido como lo colectivo y lo general. Se trata de una forma restrictiva de asumir la conducción política y la gestión pública que genera una GP dirigida con criterios excluyentes y es proclive a manejo clientelares y patrimonialistas de los recursos del Estado,

La política como consenso y la gestión pública.

Una posición diferente de la política que asigna mayor relevancia al ámbito deliberativo y comunicativo proviene de la filosofía política de Hannah Arendt (1993) y, posteriormente de Jünger Habermas (2000): la política como consenso. Arendt, a la vez que rescata una noción positiva de la política y la refiere a la coordinación orientada a fines colectivos, se va al extremo de desconocer los componentes estratégicos de ésta, y Habermas expresa una concepción que involucra a la vez la coacción, la cohesión y la dimensión comunicativa, aunque sin escapar del todo al idealismo de la búsqueda de acuerdos no coactivos que presuponen rectitud, transparencia y veracidad en sus argumentos por parte de quienes interactúan.

En Hannah Arendt se pone de relieve la esfera pública, el pluralismo y un proyecto orientado normativamente. La política implica la definición de fines colectivos consensuales para evitar que esta se transforme en administración de lo colectivo, ello implica la definición del fin, de lo que está en juego, lo cual conduce a un criterio universal inclusivo. Enfatiza en la importancia de la esfera pública como ámbito de confrontación, que implica el reconocimiento de los individuos como personas iguales. La esfera pública se caracteriza por ser de acceso a todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible, comporta visibilidad y transparencia y, por otra parte, significa lo que es común a todos y diferenciado de lo privado y particular. A la vez, une y evita conflictuarse, no obstante la diversidad de visiones y los múltiples intereses. A partir de esta perspectiva la política expresa la creación de un nivel normativo que posibilite las acciones colectivas, su concepción del poder se orienta hacia la construcción de principios normativos procedente del espacio de acciones concertadas que implican, a su vez, el reconocimiento y la solidaridad. Se rescata la pluralidad como rasgo importante y consustancial de la vida humana.

Este reconocimiento de la esfera pública y de la pluralidad de visiones es lo que posibilita la existencia de un mundo común, compartido y diseñado colectivamente. La política emerge, entonces, como la instancia de manejo de la pluralidad y de lo común, de lo múltiple y diverso y el poder como relación, pero como resultado de las acciones concertadas. En sus palabras: “el poder corresponde a la capacidad humana, no simplemente para actuar sino para actuar concertadamente. El poder nunca es propiedad de un individuo, pertenece al grupo y sigue existiendo mientras que el grupo se mantenga unido. Cuando decimos de alguien que está en el poder nos referimos realmente a que tiene un poder de cierto número de personas para actuar en su nombre” (Arendt, 1992:146). Esta perspectiva desliga poder de imposición y, a diferencia del realismo político, se orienta no sólo a describir lo que es y ha sido la política, sino también a encontrar un criterio que permita juzgar esa actividad, una dimensión prescriptiva. El poder no es imposición, sino coordinación humana para actuar y, por ello, se construye, no eliminando, discriminando o controlando, sino concertando, construyendo un ser colectivo.

Desde esta perspectiva la GP se redimensiona y trasciende la esfera de lo estatal para tender puentes hacia la sociedad y crear vínculos que hacen del ejercicio del poder una acción concertada. Se trata del otro extremo de la dicotomía que por oposición a la unilateralidad de la dominación propone una posición también unilateral de un consenso posible. Aunque se pone de relieve la importancia de la esfera pública, del pluralismo y una visión positiva del poder, se va al extremo de desligar la política de éste. Su concepción del poder como acciones concertadas asume la dimensión relacional de la política pero olvida su carácter decisional ligado a la coacción y a la fuerza (Serrano, 1998).

En contraste con esta unilateralidad, aunque retomando su planteamiento respecto al ámbito comunicativo, Jünger Habermas (2000) redimensiona la concepción de la política a través de sus dimensiones estratégicas y comunicativas, pero defendiendo la tesis de la acción que conduce a los consensos democráticos de forma discursiva: una visión dialógica consensual de la política. Plantea una perspectiva desde la teoría del discurso, el cual expresa que el derecho y el poder comunicativo brotan originariamente del hecho de que muchos se han puesto públicamente de acuerdo. Aquí ocupa un lugar central la deliberación, la cual incluye la presencia de la sociedad civil, las organizaciones, asociaciones y movimientos que expresan los problemas de la sociedad y los transmiten al espacio de la política estatal. El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados” (Habermas, 2000: 447).

Aunque no constituyen el elemento central del espacio público, dada la presencia y dominio de éste por los medios de comunicación y los grandes agentes, el sistema político se ve abocado a “prestarle atención” a las expresiones de las asociaciones civiles. La conexión entre asociaciones y sistema político se viabiliza y garantiza por el derecho de los partidos a incidir sobre la formación de la voluntad política, igualmente por los derechos electorales y otros derechos de participación. Estas tres instancias que permiten la conexión o intermediación requiere de una premisa: el pluralismo, de formas de vida, de subcultura y de orientaciones en lo concerniente a creencias. La presencia de la esfera comunicativa y la trama asociativa cuya voz se dirige y puede ser escuchada por el sistema político (Cohen y Arato, 2000). Desde esta visión de la política la GP se distancia de la política de la unilateralidad, de la imposición de los propios intereses sobre los demás y plantea el poder administrativo como espacio para tomar decisiones vinculantes como una fuerza autorizada a partir de acciones concertadas.

Hay una gran confianza en que la trama asociativa, la actividad de los medios de comunicación ejerzan influencia en las opiniones, en la voluntad y en la acción de quienes toman decisiones colectivas y vinculantes, que no tendrían “más remedio que permanecer sensibles a ellos”.⁷ Esta forma de asumir la esfera pública implica necesariamente la aceptación del pluralismo en las formas de vida, en las preferencias, en creencias e ideologías, de lo contrario las posibilidades comunicativas no prosperan.

Este matiz de la dicotomía cae también en la unilateralidad. Aunque rescata y valora la búsqueda de consensos y posibilita pensar una GP que no se fundamente en la instrumentalización del poder y la dominación, cae en el idealismo. Presupone no sólo la disposición comunicativa de quienes interactúan en los espacios de poder y de disputa, sino también que asume que es posible despojar de la coacción y de la orientación estratégica a la política, lo cual parece una posición más bien ingenua respecto a una esfera signada por intereses, confrontaciones, ocultamientos y manipulación. Aunque puede verse como una idea reguladora, un horizonte regulador o concepción sobre lo deseable, en la medida en que reivindica la deliberación como la vía para la búsqueda de los acuerdos, puede terminar negándola en tanto que el conflicto entre intereses, opiniones diferentes y preferencias y valores constituyen el sustrato de la deliberación que se orienta hacia el consenso. Las críticas fundamentales incluyen dos dimensiones: que desconoce el predominio de sistemas estratégicos de racionalidad en la política, derivada de su propia naturaleza y del carácter conflictivo de las relaciones sociales, las luchas por el poder y las pugnas de intereses impiden la concreción de acuerdos; y que no logra plasmar una dimensión práctica de implementación, por lo cual deriva hacia el idealismo de la interacción consensuada y no coactiva (Shapiro, 1999; Walzer, 1999). También se adiciona el desconocimiento de la existencia de la mala fe, la falta de transparencia y la recurrencia al engaño y a la mentira entre actores políticos, y la existencia de identidades políticas, afinidades ideológicas y militancias que impiden la racionalización discursiva (Simon, 1998; Young, 2002).

Aunque muchas de las críticas a esta visión de la política que contraponen el consenso al conflicto son importantes y tienen la virtud de alertar acerca del posible acento idealista de la propuesta, constituye una alternativa al realismo político y abre algunas ventanas para superar la unilateralidad conflictual de este. James Bohman ha argumentado a favor de esta visión de la política. Frente a las críticas que sostienen que se trata de un ideal difícil de sostener, una concepción idealista e ingenua de la política, de la democracia y de la sociedad, ha enfatizado que los retos pueden ser superados inventando nuevos foros y reformas institucionales en las que los ciudadanos deliberen juntos y hagan uso público de su razón en

diversas formas, lo cual presupone un ciudadano activo y unas instituciones –reglas de juego- adecuadas para la interacción en las esferas públicas.

A diferencia del realismo político, esta visión consensuada de la política defiende una modalidad de la democracia que asigna un papel importante a la discusión y a la deliberación, una democracia deliberativa, orientada a la reconstrucción discursiva de la soberanía popular mediante la creación de una esfera política pública que conlleve a acuerdos no coactivos y la posibilidad de consensos por la vía de los mejores argumentos y el interés colectivo. Un concepto central lo ocupa la esfera pública, espacio intermedio entre el sistema político y la sociedad. La esfera pública se constituye de una triada: (a) los discursos institucionalizados del sistema político, donde se preparan las decisiones vinculantes sobre los programas políticos y su realización y del cual hacen parte el gobierno en sus diversas dimensiones y los partidos políticos como canales de representación y agentes de movilización y canalización; (b) las opiniones publicadas de los medios de comunicación de masas, que cuenta con un público más o menos pasivo compuesto de lectores, oyentes y espectadores y que se construyen a través de los aportes de diferentes actores políticos y sociales y de la opinión pública registrada a través de los medios y, (c) el nivel de la comunicación cotidiana de la sociedad civil, que se lleva a cabo en esferas comunitarias informales y organizadas, redes informales de comunicación y movimientos sociales (Habermas, 2009:154).

En esta línea de pensamiento se da respuesta a las críticas referidas a la dificultad de aplicabilidad enfatizando en que el modelo deliberativo asume que la esfera pública juega el papel de caja de resonancia para detectar los problemas que afectan al colectivo y sirve también como un filtro para el complejo proceso de formación de la opinión y permite luego transmitirlos e insertarlos en las agendas de los agentes decisores. Se espera que a través del proceso de flujo de información y decantación de los debates se le proporcionen insumos a quienes están encargados de la gestión pública y se mejore así la calidad de las decisiones. Se trata, en últimas, de reivindicar la búsqueda cooperativa de la solución de problemas, sin pretender reemplazar la esfera de decisiones que sigue ejerciendo el poder, sino incidir en él: “controlar el empleo del poder administrativo”.⁸

Concepción de la política	Orientación de la gestión pública	Concepción de democracia
Realismo	La GP como una acción de ejercicio del poder por parte de los ganadores. La política como dominación e imposición.	Democracia elitista-competitiva. Se define como un procedimiento para determinar quiénes deben tomar las decisiones. Competencia entre elites y democracia representativa.
Concepción del consenso	La GP como intervención social, como acción desde las esferas públicas fundada en acuerdos y consensos entre los diversos actores sociales y políticos son espacios de confrontación.	Democracia participativa, además de la dimensión representativa aboga por la creación de mecanismos y de espacios de participación en la toma de decisiones y a través de ella incidir en la GP.
Concepción estratégico-comunicativa	Desde esta visión de la política la GP se distancia de la política de la unilateralidad, de la imposición de los propios intereses sobre los demás y plantea el poder administrativo como espacio para tomar decisiones vinculantes como una fuerza autorizada a partir de acciones concertadas.	Versión deliberativa de la democracia participativa que asigna un papel importante a la discusión y a la deliberación. Se orienta a la reconstrucción discursiva de la soberanía popular mediante la creación de una esfera política pública que conlleve a acuerdos no coactivos y la posibilidad de consensos por la vía de los mejores argumentos y el interés colectivo.

Tabla 1: Concepciones de la política en relación con la democracia Fuente: elaboración del autor.

Esta visión de la política y de la democracia presuponen que se deben satisfacer tres condiciones centrales: se garantiza la inclusión de todos los afectados a través de mecanismos deliberativos; la transparencia en la deliberación, y la igualdad de oportunidades para la participación. De nuevo, las premisas que sirven de punto de partida le imprimen dificultades a su aplicabilidad: clarificar los argumentos, planteamiento, ideas, en pro y en contra de una decisión; evaluarlas en función del problema abordado sin engaño, coacción y actuar de forma transparente. Jon Elster (2000) ha enfatizado en que esta posición conduce a hablar de la deliberación ficticia que no tiene implicaciones en la real y, de hecho, existe una distancia entre quienes abogan por los intereses colectivos y quienes deciden orientados por intereses privados y/o individuales.

Aunque las críticas a la política como consenso y la GP como intervención pública concertada tienen fundamentos, esta visión introduce elementos alternativos para construir una idea de política y un sentido del manejo de lo público más inclusivos y menos impositivos. En ello radica su importancia.

Una visión estratégico-comunicativa de la política y la gestión pública socialmente orientada.

Una reelaboración de la visión de la política orientada a superar la unilateralidad del realismo político y del consensualismo comunicativo nos ubica en el camino de una posición estratégico-comunicativa, la cual retoma elementos centrales de ambas posiciones y acepta la presencia de conflictos entre adversarios redimensionando su sentido.

En los términos planteados por Giovanni Sartori (1992), se pueden distinguir tres componentes centrales de las decisiones políticas: los comités, la participación y la demodistribución. Los primeros constituyen los órganos en los que se forman las decisiones y los que, en última instancia, las toman y su presencia se orienta a la maximización de la democracia asumiendo que las esferas de decisión son sensibles y responsables frente a la ciudadanía y no son escenarios de imposición vertical del poder político. La segunda involucra, además de la que se presenta en el ámbito electoral, nuevas formas de participación, como los referendos, los presupuestos participativos, las iniciativas legislativas populares, la apertura de los cabildos a las propuestas populares, las consultas a vecinos en las municipalidades, que permitan incidir en los órganos que toman las decisiones. En cuanto a la demodistribución, esta implica más igualdad en los beneficios de la toma de decisiones, los recursos públicos deben invertirse con criterios de beneficios colectivos y no faccionales, sectoriales o grupales. De este planteamiento se desprende, por una parte, una dimensión de la política en la cual los conceptos de coerción y poder ya no bastan para caracterizarla y, por otra, que no se puede identificar la esfera política con la esfera del Estado, sino más bien con el sistema político, que se descompone en subsistemas, como el partidista, de los sindicatos, los grupos de presión, las organizaciones sociales, las ONG, pero no sólo como actores deliberantes, también con posibilidades reales de incidir en las decisiones y participar de ellas en ciertos espacios especialmente de la vida política local. Aunque el aumento del tamaño de las unidades políticas hace más complejo y reducido el ámbito decisional, esto no significa ausencia de participación y generación “desde abajo” de fuerzas con capacidad de incidir en las decisiones, no sólo de forma deliberativa.

No se reduce la política y su vínculo con la GP a la diada estratégica coacción-cohesión, tampoco se ubica en la esfera de los consensos no coactivos por cuanto reconoce la presencia de intereses confrontados y poderes instituidos. No obstante, enfatiza en la sensibilidad que los comités deben tener respecto a la ciudadanía y le atribuye a la población y a la sociedad civil un papel de control, limitación del poder y de participación real en la toma de decisiones.

En la perspectiva de una GPSOI se replantea la concepción de la política en un sentido moderado, no es idealista ingenua, pero tampoco realista estratégica solamente. La política democrática involucraría cinco componentes: (1) el reconocimiento de su intensidad coercitiva, como dimensión básica del ejercicio del poder que pretende cohesionar a la sociedad pero debe imponer normas y preceptos legitimados por el consentimiento social y que expresa preferencias por una visión de cómo hacer las cosas, respecto de otras alternativas que están en juego; (2) aunque implica una apuesta por una alternativa, por una visión, concepción y forma de llevar a cabo el proceso decisorio, contempla la

inclusión como principio, sin discriminaciones de índole religioso, racial, cultural, político. El triunfo de una propuesta, programa o visión de cómo deben hacerse las cosas no niega la existencia de otras alternativas, ni utiliza los recursos del poder para segregar, negar o excluir; (3) el carácter vinculante de las decisiones, esto es, se toman a nombre de todos y al contar con la legitimidad de los procedimientos democráticos reclama el acatamiento de sus disposiciones y actuaciones; (4) una difusión hacia el demos que involucra la existencia de espacios de deliberación, en los cuales no siempre se logra el consenso y las discusiones son dirimidas recurriendo a mecanismos institucionalizados. Siempre existen concepciones, visiones alternativas acerca de los problemas de la sociedad, algunas pueden ser incorporadas en la toma de decisiones a partir de acuerdos pero otras no, ello es lo que le imprime dinámica a la política y alimenta el debate democrático, y, (5) la posibilidad real de incidir en la toma de decisiones por parte de los actores que no ejercen el poder siempre está latente, especialmente mediante la recurrencia a las vías preestablecidas normativamente.

La política involucra tanto una dimensión estratégica como un ámbito comunicativo, lo cual ubica el ámbito de las decisiones en una esfera que incluye el conflicto y la confrontación, pero también las vías para su resolución o para la coexistencia pacífica y tolerada de visiones encontradas y alternativas. El poder termina por ser auto regulado y/o regulado externamente por vías institucionalizadas. Se podría denominar esta visión como realista-blanda, que reconoce la dimensión instrumental del poder, pero también acepta que existen espacios de deliberación en los cuales discutir y propiciar acuerdos que generen concertaciones y acuerdos parciales que tienden hacia una mayor gobernabilidad y mayor inclusión política. Constituye, como lo señala Luí Salazar (1993) una alternativa a las visiones utópicas (idealistas del consenso) y anti utópicas (realistas y del conflicto). La racionalidad democrática sólo puede ser, al mismo tiempo, estratégico y comunicativa, no es reductible ni a la lógica de la imposición, de la coacción y la dominación, pero tampoco exclusivamente a la comunicación orientada al entendimiento.

En términos de las orientaciones en políticas públicas la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) un elemento esencial de este proceso es el desarrollo de modalidades de búsqueda de acuerdos y de solución de conflictos, es decir de procesos políticos que garanticen una apropiada gobernabilidad de la sociedad. Esta se entiende como gobernabilidad democrática deliberativa, como el proceso a través del cual se armonizan intereses conflictivos o divergentes, lo que da paso a acciones cooperativas y está relacionada con dos aspectos centrales: con los acuerdos políticos y sociales en torno a un conjunto de objetivos y a modalidades preestablecidas de resolución de conflictos y con formas institucionalizadas de ejercer el poder en la administración de los recursos económicos y sociales. La gobernabilidad no tiene que restringirse a la capacidad de gobernar con bajos niveles de conflicto, sino con la capacidad de llegar a acuerdos de largo plazo entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la estrategia de desarrollo, lo cual es posible y requiere de un aprendizaje social, una maduración democrática para superar situaciones de confrontación (CEPAL, 1998; 2000; 2006).

En esta línea de pensamiento y de acción, cuando se le confiere voz a los actores los mecanismos de participación adoptados promueven el interés en el sistema, aumentan el grado de aprovechamiento de los beneficios que éste genera y fomentan el desarrollo del capital social, entendido como la capacidad de cooperación existente en una sociedad. Esto presupone conciliar dos ritmos diferentes: el de la demanda creciente de acciones rápidas del Estado y el de los procesos más lentos que exige la participación democrática, en tal sentido los acuerdos sobre la agenda pública deben ir acompañados

del desarrollo de reglas del juego claras, transparentes y equilibradas. Como se verá en el capítulo sexto, la accountability es fundamental en esta concepción de la política y de la GP.

En suma: la dicotomía conflicto-consenso en la concepción de la política y sus efectos en la democracia y la gestión de las necesidades colectivas puede reorientarse desde un enfoque estratégico-comunicativo que se acerca a la democracia participativa, sin desconocer el principio de realidad referido a que en las democracias existen poderes y actores con intereses no siempre colectivos que se disputan el poder y que en su ejercicio no puede suponerse la transparencia, la verdad y la ausencia de coacción. No obstante, a través de reglas constitutivas y de formas organizativas la sociedad puede generar espacios de reconocimiento y, eventualmente, de presión para que las decisiones no conduzcan a la reproducción de estructuras excluyentes de decisión y a la búsqueda exclusiva de beneficios particulares.

Se trata de la conjunción de reglas constitutivas que regulen la actuación de los partidos, los políticos, las organizaciones sociales y los ciudadanos; de nuevos espacios y mecanismos de participación, deliberación y control social e interinstitucional de los poderes públicos; y de la actuación de las autoridades y de los funcionarios públicos orientada por criterios de inclusión, de transparencia y de rectitud. Una nueva ecuación en la cual el asunto clave es la autoregulación y la regulación de los poderes y un mayor activismo ciudadano.

Conclusiones.

En este artículo se han planteado tres concepciones acerca de la política: el realismo político, la política como consenso y la diada estratégico-comunicativa, a las cuales corresponden tres formas de asumir la gestión pública. Aún en las acciones más instrumentales y prácticas de la gestión pública se hacen presentes concepciones sobre lo deseable, valores y formas de concebir la realidad y estas incluyen desde formas estratégicas basadas en la dominación y la manipulación, hasta orientaciones fundadas en la idea del consenso no coactivo, acuerdos entre actores en búsqueda del bien colectivo.

El recurso argumentativo de la antinomia ha permitido presentar las dos concepciones extremas de la política y la versión moderada que reclama para sí la aceptación de que en la política y en la GP hacen presencia intereses, pugnas y conflictos, pero que estos se pueden tramitar de forma concertada a través de mecanismos participativos y deliberativos y un papel activo del ciudadano. El mundo de la política y del manejo de lo público no necesariamente constituye una arena de disputas y enfrentamientos y la democracia ofrece cada vez mayores espacios para que se puedan construir propuestas colectivas, acciones concertadas y manejos del patrimonio público con criterios incluyentes y distributivos.

Referencias.

- Aguilar, L. F. (1986). El itinerario de Weber. Estudios(6).
- Aguilar, L. F. (2006). Gobernanza y gestión pública. México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Arendt, H. (1993). La condición humana. Barcelona: Piados.
- Bachrach, P. (1973). Crítica de la teoría elitista de la democracia. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bobbio, N. (1995). Estado y poder en Max Weber. Madrid: Editorial Debate.
- Bustelo, E. s., & Minujin, A. (1998). Todos entran: Propuesta para sociedades incluyentes. Bogotá: UNICEF Grupo Santillana.
- CEPAL. (1998). El pacto fiscal. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (1998). Fortalezas, debilidades, desafíos. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía. Bogotá: CEPAL.
- CEPAL. (2000). La brecha de la equidad: una segunda evaluación. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2006). La protección social de cara al futuro. Montevideo: CEPAL.
- Cohen, J., & Arato, A. (2000). Sociedad civil y teoría política. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Democracy. Nueva York: Harper and Brothers.
- Elster, J. (1978). Logic and Society. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Elster, J. (2001). Introducción. En J. Elster, La democracia deliberativa (págs. 13-33). Barcelona: Gedisa.
- Habermas, J. (2000). Facticidad y validez. Valladolid: Editorial Trotta.
- Habermas, J. (2009). ¿Tiene aun la democracia una dimensión epistémica? En J. Habermas, ¡Ay, Europa! Pequeños escritos políticos (págs. 136-138). Valladolid: Editorial Trotta.
- Hayek, F. (1989). El atavismo de la justicia social. Estudios Públicos, 181-193.
- Hayek, F. (1992). Individualismo. El verdadero y el falso. Madrid: Unión Editorial.
- Mouffe, C. (2007). En torno a lo político. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Nicholson, P. (1992). La política y la fuerza. (A. Leftwich, Ed.) ¿Qué es la política?, 70-92.

- Przeworsky, A. (2001). Deliberacion y dominacion ideologica. En J. Elster, *La democracia deliberativa* (págs. 183-206). Barcelona: Gedisa.
- Salazar, L. (1993). Modernidad, política y democracia. *Revista Internacional de Filosofia Politica*, 70-86.
- Sartori, G. (1992). *Politica*. En G. Sartori, *Elementos de teoria politica*. Madrid: Alianza editores.
- Schmitt, C. (1985). *El concepto de lo politico*. Mexico D.F.: Folios.
- Schulze, R. O. (2006). *Conceptos de política*. (D. Nohlen, Ed.) *Diccionario de ciencia política*.
- Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Serrano, E. (1998). *Consenso y conflicto. Shmitt y Arendt: la definición de lo político*. México: Cepcom.
- Shaouri, J. (1999). *Polirics is about Interests and Power*. En S. Macedo, *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement (Practical and Professional Ethics Series)* (págs. 28-38). New York: Oxford Univerity Press.
- Simon, W. (1999). *three limitations of deliberative democracy: identity politics, bad faith and indeterminacy*. En S. Macedi, *Delibertive politics* (págs. 50-52). New York: Estephen Macedo.
- Stiglitz, J. (11 de 2009). Reportaje. *El País*.
- Vidal de la Rosa, G. (2010). *Argumentos, nueva epoca año 63*. Obtenido de <http://scielo.unam.mx/pdf/argu/v23n62/v23n62a8.pdf>
- Walzwe, M. (1999). *Delibertion and what Else?* En E. Macedo, *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement (Practical and Professional Ethics Series)* (págs. 58-59). New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1999). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Young, I. (2002). *Incluson and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Notas

² El realismo político se asocia inicialmente al nombre de Maquiavelo, quien en su obra *El Príncipe* (1980[1531]) sostuvo la tesis según la cual la lucha política involucra violencia, astucia, habilidad técnica y se orienta instrumentalmente hacia los fines y resultados. En este sentido Maquiavelo es el primero en señalar que la política no transige con los preceptos morales estableciendo así su autonomía. Esta idea encuentra continuidad en el *Leviatán* de Thomas Hobbes (1960[1651]), en el cual encontramos una visión de la política ligada a la hostilidad. Como lo señala Norberto Bobbio (1985), en Hobbes el pacto de unión –el contrato– genera un deber de obediencia de todo lo que ordena el detentador del poder, es un pacto de sumisión. El poder político es la suma de todos los poderes. Su concepción del Estado está signada por la irrevocabilidad, su carácter absoluto y la indivisibilidad. Esta concepción hostil de la política encuentra, a su vez, la más clara expresión en Karl Schmitt (1981[1932]) quien concibe lo político en términos de confrontación que lleva a los individuos a conformar bandos opuestos. Schmitt asume que el conflicto es un fenómeno insuperable ligado a la condición humana. En la lógica amigo-enemigo, los amigos comparten un conjunto de valores que les permite construir un cierto consenso y no establecen un diálogo con los enemigos, de los cuales los distancia irrevocablemente las diferentes orientaciones normativas diferentes. Entre amigos y enemigos solo cabe el conflicto. La organización interna de cada unidad política es el resultado de la decisión de una autoridad que logra imponer su voluntad sobre la de los demás.

³ Chantal Mouffe se ubica en una posición no liberal, aunque si realista: “no tengo duda alguna de que los liberales que consideran que en política puede lograrse un acuerdo racional y que perciben a las instituciones como vehículo para encontrar una respuesta racional a los diferentes problemas de la sociedad, acusarán a mi concepción de lo político de nihilista. Y también lo van a hacer aquellos pertenecientes a la ultraizquierda que creen en la posibilidad de una democracia absoluta. No hay motivo para intentar convencerlos de que mi enfoque agonista está inspirado por la comprensión real de lo político” (Mouffe, 2007:11).

⁴ Esta concepción de la política como confrontación hace presencia en pensadores ubicados en extremos en el espectro ideológico, por ejemplo Carl Schmitt, uno de los principales pensadores conservadores quien fue cercano al nazismo, Max Weber, un demócrata liberal y la propia Chantal Mouffe quien se describe como demócrata pluralista, pero está ubicada más hacia el polo de la izquierda y defiende la democracia radical. No obstante, aunque parten de premisas similares, confluyen en concepciones de sociedad muy diferentes.

⁵ Recuérdese la muy difundida cita en la cual critica la tradición democrática que se basa en la idea de bien común: “La filosofía de la democracia del siglo XVIII puede ser compendiada en la siguiente definición: el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad” (Schumpeter, 1983:321). Y su definición de democracia: “método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1983:343).

⁶ Siguiendo el pensamiento de Schumpeter y con alusión directa a su obra, Anthony Downs formuló su influyente análisis de la democracia. Respecto a la función social de los políticos, los partidos y el ejercicio del gobierno señala en “Una teoría económica de la democracia”: “los políticos de nuestro modelo nunca buscan los cargos como medio para practicar determinada política; su único objetivo es obtener las ventajas a que da lugar el cargo per se. La política es para ellos un simple medio de conseguir sus fines privados, que sólo alcanzan siendo elegidos. En este razonamiento se apoya la hipótesis fundamental de nuestro modelo: los partidos formulan políticas que les permitan ganar las elecciones en lugar de ganar las elecciones con el fin de formular políticas [...] El partido que rige este tipo de gobierno manipula su política y acciones de tal manera que consiga el máximo de votos sin violar las normas constitucionales” (Downs, 1973:31-33).

⁷ Habermas señala al respecto: “La libertad de asociación y el derecho a fundar asociaciones y sociedades definen, junto con la libertad de opinión, un espacio para asociaciones libres que intervienen en el proceso de formación de la opinión pública, tratan de temas de interés general y representan vicariamente a grupos (o a asuntos e intereses) subrepresentados o difícilmente organizables, que persiguen fines culturales, religiosos o humanitarios, que forman sociedades confesionales, ect. La libertad de prensa, de radio y televisión, así como el derecho a desarrollar una actividad publicista, aseguran la infraestructura de medios de comunicación que la comunicación pública necesita, habiendo de protegerse la apertura para opiniones que compiten unas con otras y para una diversidad de opiniones que resulte representativa. El sistema político, que no tiene más remedio que permanecer sensible a estas influencias publicísticas, queda entrelazado (a través de la actividad de los partidos y del derecho del voto de los ciudadanos) con la esfera de la opinión pública y con la sociedad civil” (Habermas, 2000:449).

⁸ Habermas señala al respecto: “el poder administrativo modifica su estado de agregación en tanto que permanece reacomplado a una formación discursiva de la opinión y de la voluntad; sin embargo el poder comunicativo, en el cual se transforma la competencia entre las opiniones públicas según los procedimientos democráticos no puede él mismo dominar, sino, en el mejor de los casos controlar el empleo del poder administrativo” (Habermas, 2009:143).