

Políticas públicas críticas *para y desde América Latina**

*Francisca Gómez Lechaptois***

Resumen

Este artículo presenta los resultados de una investigación realizada con el objetivo de plausibilizar la idea de una política pública crítica en América Latina, a la luz de la ética y política de la liberación de Enrique Dussel. A partir de la construcción de un modelo conceptual que recoge sus planteamientos, se interroga la política pública tradicional en la forma del modelo racional de análisis de políticas públicas, y desde ahí se definen algunas características que debiera tener una política pública crítica.

Palabras clave: Enrique Dussel, políticas públicas, América Latina, política de la liberación, modelo racional de análisis de políticas.

Abstract

This article shows the results of a research made with the intention of making plausible the idea of a critical public policy in Latin America, supported in the ideas of Enrique Dussel. From the construction of a conceptual model that collects his main ideas, the traditional public policy is interrogated in the form of the rational policy analysis. From this point we identify certain characteristics that should be contained in a critical public policy.

Key words: Enrique Dussel, public policy, Latin America, liberation politics, rational policy analysis.

Artículo recibido el 22-10-12

Artículo aceptado el 20-09-13

* Artículo vinculado con el proyecto Fondecyt núm.1110428.

** Docente en la Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Univesidad Católica de Chile, y en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile [fgomezl@uc.cl].

Este artículo parte de la constatación de la *soledad* de un continente que ha sido construido desde lejos, con ideas y categorías que no son propias, y que por lo tanto se enfrenta diariamente al desafío de encontrar recursos *para hacer creíble su vida*.¹ En el caso de las ciencias sociales, la preeminencia del pensamiento europeo y estadounidense es evidenciada por el *Informe mundial sobre las ciencias sociales*² donde se afirma que “los cientistas sociales que provienen de países en desarrollo luchan por construir voces y paradigmas teóricos independientes, en un entorno que no facilita la emergencia de aproximaciones alternativas”.³

Lo mismo sucede en el ámbito de las políticas públicas donde las perspectivas anglosajonas han sido aplicadas (o impuestas) al continente latinoamericano casi sin necesidad de mediación; obedeciendo a la primacía de un pensamiento eurocéntrico⁴ que se instala en nuestro continente a partir de los procesos de conquista y colonización y que, a través de procesos como el colonialismo interno,⁵ se perpetúa hasta nuestros días. De ahí que algunos autores latinoamericanos se pregunten “hasta qué punto ‘viaja’ o no el enfoque de políticas públicas a distintos contextos políticos, culturales, históricos, económicos, diferentes a los teorizados por el modelo norteamericano”.⁶

Esta dinámica entra en tensión con las crecientes demandas que distintos grupos sociales de la región hacen por participar en las decisiones públicas que les atañen; el movimiento estudiantil en Chile es un claro ejemplo de ello. Los Estados son presionados progresivamente para romper, o al menos flexibilizar, sus estructuras jerárquicas, incorporando a otros actores que hasta

¹ Expresiones tomadas del discurso realizado por Gabriel García Márquez al recibir el Premio Nobel de Literatura en 1982, y que lleva por nombre “La Soledad de América Latina”.

² Unesco, *Informe mundial sobre las ciencias sociales. Las brechas del conocimiento*, México, Ediciones de la Unesco, 2010.

³ Georgios Papanagnou, “Building bridges? The challenges of social science for policy”, en Georgios Papanagnou, *Social Science and Policy Challenges. Democracy, values and capacities*, París, Unesco, 2011, p. 9 (traducción propia).

⁴ U “occidentalocéntrico” si se reconoce la posterior incorporación de la hegemonía del pensamiento estadounidense. José Santos, *Conflicto de representaciones. América Latina como lugar para la filosofía*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2010.

⁵ Pablo González, *Sociología de la explotación*, Buenos Aires, Clacso, 2006.

⁶ Mireya Dávila y Ximena Soto, “¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario”, *Revista Chilena de Administración Pública*, Santiago de Chile, núm. 17, pp. 5-33, 2011; p. 15.

el momento no eran incorporados en la toma de decisiones públicas. Esto obliga a repensar las relaciones entre Estado y sociedad y obliga a repensar también uno de los principales mecanismos, formas o instrumentos de acción del Estado sobre lo público: las políticas públicas.

Emerge entonces el desafío de poner en cuestión las bases teórico-normativas del diseño de políticas, profundizando dicha reflexión desde el propio continente latinoamericano, porque, como señala Roth, existe una escasa contribución latinoamericana al desarrollo de marcos y teorías para el análisis de la acción pública.⁷ A esta reflexión puede contribuir el llamado pensamiento latinoamericano, el cual tiene una importante trayectoria en términos de producción de conocimiento,⁸ que se ha expresado en diversas búsquedas de “lo latinoamericano”.⁹ El esfuerzo de este artículo está en aproximarse a la búsqueda de una “política pública latinoamericana”.¹⁰

En este sentido, y considerando la insuficiencia de perspectivas que tomen a América Latina como lugar de enunciación en el ámbito de las políticas públicas, este artículo busca plausibilizar la idea de una política pública crítica pensada justamente *en y desde* América Latina, tomando para ello

⁷ Andre-Noel Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 55.

⁸ Leopoldo Zea, *El pensamiento latinoamericano*, Barcelona, Ariel, 1976; Eduardo Devés, *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: entre la modernización y la identidad*, Buenos Aires, Biblos, 2000; y Alberto Saladino, *Pensamiento latinoamericano del siglo XIX*, Ciudad de México, UNAM, 2009.

⁹ Estas búsquedas se han realizado en las dimensiones cultural, identitaria, filosófica y teológica, entre otras, pudiendo nombrar a algunos autores y sus obras como: Pedro Morandé, *Cultura y modernización en América Latina: ensayo sociológico acerca de la crisis del desarrollismo y de su superación*, Santiago, Instituto de Sociología Pontificia Universidad Católica de Chile, 1984; Jorge Larraín, *Modernidad, razón e identidad en América Latina*, Barcelona, Andrés Bello, 1996; Augusto Salazar, *¿Existe una filosofía de nuestra América?*, México, Siglo XXI Editores, 1968; Leopoldo Zea, *El pensamiento latinoamericano*, Barcelona, Ariel, 1976; Jon Sobrino, *Jesucristo liberador: lectura histórico-teológica de Jesús de Nazaret*, Madrid, Trotta, 1991; Juan Luis Segundo, *La libertacao da teologia*, Sao Paulo, Loyola, 1978.

¹⁰ Importa precisar que la apelación al pensamiento latinoamericano en la esfera de las *policies*, no conlleva la negación de las tradiciones hegemónicas ni la esencialización de las perspectivas latinoamericanas –cayendo en uno de los dos polos del debate universalismo/particularismo–, sino que se trata de observar los puntos de diálogo que entre ellas puede haber. En este esfuerzo de diálogo se ubican ciertas perspectivas de las filosofías de la liberación (Juan Carlos Scannone, “La filosofía de la liberación: historia, características, vigencia actual”, *Revista Teología y Vida*, v. L, pp. 59-73, 2009), la traducción intercultural (Boaventura Santos, *Una epistemología del sur*, México, Siglo XXI Editores, 2009), y la filosofía intercultural (Raúl Fornet-Betancourt, *Crítica intercultural de la filosofía latinoamericana actual*, Madrid, Editorial Trotta, 2004).

la perspectiva de la política de la liberación de Enrique Dussel, autor clave del llamando pensamiento latinoamericano. Concretamente, se aborda la hipótesis de que las formas predominantes de la política pública en América Latina —expresadas en este caso en el modelo racional de análisis de política pública—, erradican el nivel material como actividad propia de la razón política, desconociendo una de las principales características del continente latinoamericano: la enorme presencia de “víctimas”.¹¹

Con el fin de operacionalizar la perspectiva *dusseliana*, se elabora un modelo conceptual con el cual se interroga la política pública tradicional, en la forma del modelo racional de análisis de política pública. El modelo conceptual construido constituye sólo un paso en el extenso proceso de operacionalización que se requiere para transitar desde una teoría de filosofía política al mundo de las *policies*; sin duda se necesitarán nuevos pasos de aproximación hasta el nivel de la toma de decisiones del *policymaking*.¹² Cabe precisar además que a pesar de que los análisis realizados en este artículo se construyen sobre factores que pueden ser comunes a los países de la región, como el impacto del modelo neoliberal en sus sociedades, la primacía de las teorías anglosajonas y de la racionalidad tecnoeconómica en la construcción de las *policies*, no se pretende capturar toda la riqueza y diversidad de los procesos políticos de América Latina, sino desarrollar un esfuerzo analítico que permita la definición de algunas características que debiera tener una política pública crítica, contribuyendo así al desarrollo de marcos y teorías para el análisis de la acción pública en la región.¹³

El contenido del artículo se presenta en tres apartados. El primero aborda los principales planteamientos de la política de la liberación de Enrique Dussel, que dan sustento a la construcción del modelo conceptual; el segundo muestra los resultados de la observación de uno de los modelos predominantes de análisis de políticas públicas —el modelo racional—, y el tercero pone en discusión el aporte del pensamiento *dusseliano* a las políticas públicas y la posibilidad de construcción de una política pública crítica.

¹¹ La idea de “víctima” corresponde a una categoría analítica estricta tomada de Walter Benjamin, y diferenciada de la noción de “pobre” que se reduce a la dimensión económica.

¹² Para un nuevo nivel de operacionalización que se desprende de este mismo trabajo véase Francisca Gómez y Victoria Rivera, “Observando la política pública indígena chilena desde una perspectiva crítica: los aportes de Habermas y Dussel para el análisis de políticas públicas en contextos latinoamericanos”, *Simposio Interdisciplinar de Estudios Latinoamericanos Universidad Nacional de Villa María*, Córdoba, Argentina, 18 y 19 de abril de 2013.

¹³ Andre-Noel Roth, “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”, en Andre-Noel Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 55.

LA POLÍTICA DE LA LIBERACIÓN DE ENRIQUE DUSSEL

La elección de este autor para plausibilizar una política pública crítica en el contexto latinoamericano, responde primero a que su pensamiento se enmarca en el esfuerzo por construir un paradigma teórico que responda a un contexto propio y diferenciado de aquellos dominantes; propuesta que se abre al diálogo con otras elaboraciones teóricas como es, por ejemplo, la ética del discurso.¹⁴ Por otro lado, hay en su propuesta un claro esfuerzo por llevar a mayores niveles de concreción un pensamiento filosófico, a través de su enunciación en principios éticos y políticos. Y esto nos ofrece una buena plataforma para pensar un nivel tan concreto como son las políticas públicas, aceptando el desafío propuesto por la Unesco¹⁵ de transitar entre éstas y las ciencias sociales.

El pensamiento de Dussel se enmarca en la llamada filosofía de la liberación,¹⁶ desde donde el autor transita hacia la ética y la política de la liberación. Para la construcción de esta teoría, toma críticamente los planteamientos de la ética del discurso, afirmando que antes del discurso debe haber vida, es decir, las personas necesitan como mínimo tener aseguradas las condiciones de su supervivencia y preservación.¹⁷ Desde su crítica al formalismo, el punto clave que incorpora Dussel es que tanto la ética como la política no pueden ser comprendidas sino desde la materialidad de las víctimas, aquellas “corporalidades sufrientes”¹⁸ que no pueden reproducir sus propias vidas en tanto han sido excluidas a la vez de las comunidades de

¹⁴ En este punto cabe hacer alusión a las críticas que ha recibido este autor por asentar parte importante de su construcción teórica en autores que no son propiamente latinoamericanos: Marx, Lévinas y Apel-Habermas. Al respecto, es posible indicar la diferenciación entre pensamiento europeo y pensamiento eurocéntrico, señalando que la recuperación crítica de elementos del primero no necesariamente significa la reproducción del segundo, sino que puede constituir una plataforma de diálogo entre distintos saberes. Esta discusión queda abierta a posteriores reflexiones que trascienden el alcance del presente artículo.

¹⁵ Unesco, “Desarrollo social: de la investigación a la política y a la acción”, Programa MOST, 2012 [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/draft_concept_paper_es.pdf], fecha de consulta: 19 de marzo de 2012.

¹⁶ Para mayores antecedentes véanse Carlos Beorlegui, *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano: una búsqueda incesante de la identidad*; Bilbao, Universidad de Deusto, 2004; Horacio Cerutti, *Filosofía de la liberación latinoamericana*, México, FCE, 2006; Juan Carlos Scannone, “La filosofía de la liberación: historia, características, vigencia actual”, *Teología y Vida*, 2009, vol. I, pp. 59-73.

¹⁷ Enrique Dussel, *Hacia una filosofía política crítica*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2001.

¹⁸ Enrique Dussel, “La razón del otro. La ‘interpelación’ como acto de habla”; Enrique Dussel y K.O. Apel, *Ética del discurso y ética de la liberación*, Madrid, Trotta, 2004, p. 168.

comunicación (acceso al habla) y de las comunidades de vida (reproducción material). La existencia de las víctimas es siempre “falsación” de la verdad del sistema que las origina, siendo su dignidad negada el punto de arranque de la ética crítica y de la política crítica; en palabras del propio autor:

[...] se “aprende” [...] que la afirmación de los valores del “sistema establecido” o el proyecto de vida buena “de los poderosos” es negación o mala vida para los pobres. Y, acto seguido, se lo “juzga” negativamente como lo que produce la pobreza o la infelicidad de las víctimas, dominados o excluidos.¹⁹

La ética crítica se expresa en una serie de principios que emergen de la positividad de los principios de la ética fundamental y que se transforman en “negativos”.²⁰ Estos principios, que serán luego expuestos en una matriz, tienen su horizonte de realización en principios políticos que constituyen el complemento lógico y conceptual de la ética de la liberación, y que incorporan también principios fundamentales y principios críticos.

La crítica que la política de la liberación hace a la razón política, se asienta en dos mistificaciones que, según el autor, habrían dominado la teoría política durante los últimos 500 años, y que se habrían traducido en la exclusión de las dimensiones económicas de la vida humana de la deliberación política, y en la exclusión de las cuestiones de los valores materiales y sustantivos de las formulaciones de los principios políticos.²¹ El problema de erradicar el nivel material como actividad propia de la razón política, es que “ésta puede sólo moverse en un ámbito exclusivo de validez formal democrática de las estructuras legítimas desde el punto de vista de los sistemas políticos, del derecho, o de la participación contractual (Rawls) o discursiva (Habermas) en el ámbito público”;²² lo que podría ser aceptable quizá en países con un “estado de derecho” suficiente y con la sobrevivencia garantizada, al menos mínimamente, para la totalidad de los ciudadanos, pero parece ser insuficiente para una filosofía política que reflexione desde los países pobres y periféricos que corresponden a un alto porcentaje de la humanidad presente.²³

Otra categoría fundamental para entender la política de la liberación es la de “poder político”, la cual es escindida entre la *potentia*, que corresponde

¹⁹ Enrique Dussel, *Ética de la liberación. En la edad de la globalización y de la exclusión*, Madrid, Trotta, 1998, p. 310.

²⁰ Enrique Dussel, *Hacia una filosofía política crítica*, Bilbao, Desclee de Brouwer, 2001.

²¹ *Ibid.*, p. 30.

²² *Ibid.*, p. 43.

²³ *Ibid.*, p. 44.

al poder político todavía en sí, y la *potestas*, que es el ejercicio delegado del poder político institucionalizado; esta última se escinde nuevamente entre el ejercicio “obediencial” del poder delegado, es decir, “en cumplimiento de las funciones de las instituciones políticas que responden a las exigencias de la comunidad política, del pueblo”,²⁴ y el ejercicio “fetichizado” del poder político que se hace sin referencia al pueblo (la *potentia*). En la política de la liberación la soberanía está situada en la comunidad política y no en el Estado, es la vida del pueblo la instancia normativa política.

El ejercicio obediencial implica la subsunción de los principios éticos en el campo de lo político que, transformados en principios normativos políticos, impiden la fetichización del ejercicio del poder. Es este tipo de ejercicio del poder el que cumple con las exigencias de la reproducción y desarrollo de la vida de los ciudadanos (principio material), con la legitimidad (principio formal) y con la eficiencia política (principio de factibilidad). Dice Dussel: “cuando en el campo político se subsume la *pretensión de bondad* universal, abstracta, ética, dentro del horizonte del campo político, donde se despliega el poder político, la mera *pretensión de bondad* se transforma analógicamente en una *pretensión política de justicia*”.²⁵

POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICA DE LA LIBERACIÓN

Coexisten en la sociedad moderna marcos de referencia normativos que conducen a que la diversidad de actores del proceso de *policymaking*, ya no puedan reconocerse en los valores y símbolos de una sociedad determinada, y sin embargo, la política pública sigue requiriendo para su funcionamiento el trascender de la facticidad a la validez.²⁶ De ahí la importancia de tomar atención a los procesos críticos que le “dan forma” a las *policies*, entre los cuales se ubica el tipo de normatividad que sustenta su referencial normativo y que remite al *deber ser* de las mismas. En este sentido, el ejercicio propuesto es el de ubicar la propuesta *dusseliana* como referencial normativo de la política pública, traduciendo los principios de la política (y ética) de la liberación a principios de política pública.²⁷

²⁴ Enrique Dussel, *Política de la liberación. Arquitectónica*, Madrid, Trotta, 2009, p. 12.

²⁵ *Ibid.*, p. 516.

²⁶ Patricio Miranda, “Tensiones estructurales y semánticas en las políticas públicas, una cartografía del caso chileno”, *Revista Textos & Contextos Porto Alegre*, 2011, pp. 137-156.

²⁷ Es preciso señalar que en tanto la idea de política pública se mueve en un rango de definiciones variadas, desde opciones de relativa amplitud como la de Dye o la de Anderson,

A continuación se presenta una matriz que sintetiza dicho proceso, organizada según la diferenciación de esferas que realiza Dussel y que corresponden a distintos ámbitos de institucionalidad política. Mientras la *esfera material* se refiere al contenido de toda acción política, conducente a la producción, reproducción y aumento de la vida de los ciudadanos, la *esfera formal o procedimental normativa* corresponde a las instituciones que garantizan la legitimidad de todas las acciones e instituciones restantes de todo sistema político, y la *esfera de la factibilidad política* es el lugar de la ejecución de los contenidos dentro de los marcos de la legitimidad, por parte de las instituciones.²⁸ Para cada una de las esferas se ha elaborado un cuadro que identifica los principios éticos y políticos *dusselianos*, en su versión fundamental y crítica,²⁹ y la propuesta de vinculación de dichos principios a la idea de política pública (Cuadro 1).

El contenido de toda ética y política de la liberación es el de producir, reproducir y desarrollar la vida humana en comunidad, teniendo en cuenta los efectos de la acción tanto a corto como a largo plazo. Por ello, pensar una política pública desde esta formulación normativa implica decir que toda política pública que tenga “pretensión de justicia política” debe tener como contenido la producción, reproducción y desarrollo de la vida humana en comunidad, en el largo plazo. Si las acciones políticas tienen efectos negativos no-intencionales se hace necesaria la crítica de las estructuras políticas que les dan origen, de forma de corregir los cauces de dichas acciones. La posibilidad del desarrollo de la vida humana es entonces el criterio último de toda acción política y por tanto su negación da origen inmediato a la crítica del sistema vigente y la obligación de su transformación.

En este sentido, la crítica ético-política tiene la pretensión de establecer la *no-verdad*, la *no-validez* (deslegitimación), la *no-eficacia* de una decisión, norma, ley, acción, institución u orden político vigente que es injusto desde la perspectiva específica de la víctima por cuanto no permite su reproducción.

hasta opciones más restringidas como la de Chaqués, o más complejas como la de Aguilar, para efectos de nuestro análisis, desde Dussel entenderemos la política pública como un conjunto de acciones públicas que permite la concreción de la *ratio* política en el nivel de lo factible, es decir, como mediaciones del poder político. Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1972; James Anderson, *Public Policymaking: An Introduction*, Estados Unidos, Cengage Learning, 2010; Laura Chaqués, *Redes de políticas públicas*, Madrid, CIS/Siglo XXI Editores, 2004; Luis Aguilar, “Marco para el análisis de las políticas públicas”, Freddy Mariñez y Garza Vidal, *Política pública y democracia en América Latina, del análisis a la implementación*, México, Porrúa, 2009.

²⁸ Enrique Dussel, *20 tesis de política*, México, Siglo XXI Editores, 2006.

²⁹ Enrique Dussel, *Hacia una filosofía política crítica*, *op. cit.*, p. 30.

CUADRO 1
Los principios de la esfera material

Principio ético material universal o de la verdad práctica	<i>Ratio</i> política práctico-material	Política pública
FUNDAMENTAL		
Todo el que obre éticamente debe producir, reproducir y desarrollar la vida humana en comunidad, en último término de toda la humanidad, es decir, con pretensión de verdad práctica universal.	Tiene por contenido fundamental el deber producir, reproducir y desarrollar la vida humana en comunidad, en última instancia de la humanidad, en el largo plazo.	Toda política pública que tenga “pretensión de justicia política” debe tener como contenido la producción, reproducción y desarrollo de la vida humana en comunidad, en el largo plazo.
Principio ético material universal crítico	Razón política crítica	Política pública “crítica”
CRÍTICO		
Debe ser criticado todo sistema institucional (o acto, etcétera) que no permite vivir a sus víctimas, potenciales miembros negados, excluidos del sistema que tiene la pretensión de reproducir la vida.	La crítica ético-política tiene pretensión de establecer la no-verdad, la no-validez (deslegitimación), la no-eficacia de la decisión, norma, ley, acción, institución u orden político vigente e injusto desde la perspectiva específica de la víctima.	Debe ser criticada toda política pública que no permite la producción, reproducción y desarrollo de la vida de los afectados, en el largo plazo.

Pensar esta racionalidad ético-política crítica desde el ámbito de la política pública implicaría decir que una política pública injusta, sería aquella que niega el principio básico de la vida humana y por lo tanto debe ser negada y transformada en una “novedad positiva” (método analéctico).³⁰

Pero ¿es posible que la transformación sea generada desde la misma política pública? No, si pensamos en que el agente de la llamada “transformación” no puede ser, según Dussel, el mismo Estado (aunque haya cierta posibilidad interna de transformación), sino que deben ser los “movimientos sociales” de la sociedad civil con pretensión de justicia política renovada.³¹ Entonces pensar una política pública “crítica” implicaría trascender su propia *totalidad* y ser capaz de acoger la interpelación del Otro que está en la exterioridad; lo que permitiría hablar de una política pública abierta a la transformación (queda la duda si ello es posible en el marco de un Estado moderno neoliberal) (Cuadro 2).

En la esfera formal, cualquier acción e institución política sólo alcanza validez formal a través de la participación simétrica de los afectados; las decisiones son tomadas a partir de procesos argumentativos racionales y no a través de la coacción. En este sentido, los afectados son considerados como sujetos en ejercicio de la plena autonomía de la comunidad de comunicación política, fuente y destino de la soberanía y el poder.

Pero ¿es posible alcanzar una participación simétrica de los excluidos respecto a una política pública que es parte del sistema vigente? La dificultad está en que el consenso intersubjetivo que se alcanza en una “comunidad de víctimas”, la mayor parte de las veces no es el mismo que se considera válido para la “comunidad hegemónica”, primando en general el consenso de quienes detentan el poder. En el ámbito de las políticas públicas, dirán Kraft y Furlong, “es lógico asumir que los grupos con grandes recursos financieros, reconocimiento, acceso a los *policymakers*, y prestigio son más probables de tener más influencia que otros”;³² es decir, no se estaría cumpliendo con el principio formal de diálogo simétrico con los afectados. No obstante, una política pública que tenga pretensión de construir estructuras políticas justas, *debe* garantizar un diálogo simétrico con las comunidades de víctimas, atendiendo al hecho de que la palabra (lo *dicho* en Lévinas), aparece como una mediación imprescindible para recibir la revelación del otro y responder a su interpelación (Cuadro 3).

³⁰ Enrique Dussel, *Ética de la liberación...*, *op. cit.*

³¹ Enrique Dussel, *Hacia una filosofía política crítica*, *op. cit.*

³² Michael Kraft y Scott R. Furlong, *Public policy. Politics, analysis and alternatives*, Washington, CQ Press, 2004, p. 73.

CUADRO 2
Los principios de la esfera formal

Principio ético de validez discursivo o de la moral formal	<i>Ratio</i> política práctico-discursiva	Política pública
FUNDAMENTAL		
El que obra moralmente debe llegar a la decisión válida gracias a la participación simétrica en una comunidad de comunicación de los afectados por medio de la argumentación racional –y no por coacción de ningún tipo.	La <i>ratio</i> política debe alcanzar validez (legitimidad formal) por la participación pública, efectiva, libre y simétrica de los afectados.	Toda política pública que tenga “pretensión de justicia política” debe alcanzar su legitimidad por la participación pública, efectiva, libre y simétrica de los afectados.
Principio crítico de validez o principio discursivo crítico	Razón política crítico-discursiva	Política pública “crítica”
CRÍTICO		
Al organizar las víctimas simétricamente una comunidad de vida y comunicación deben criticar al sistema que las niega (negatividad) y proyectar una alternativa futura que lo transforme o sustituya (positividad).	Debe asumir discursiva y democráticamente, desde los actores sociales diferenciados y excluidos, la responsabilidad: <i>a</i>) de enjuiciar negativamente el orden político como “causa” de sus víctimas, <i>b</i>) organizar los movimientos sociales necesarios, y <i>c</i>) proyectar positivamente alternativas a los sistemas político, del derecho, económico, ecológico, educativo, etcétera.	Una política pública que tenga pretensión de construir estructuras políticas justas debe establecer un diálogo simétrico con las comunidades de víctimas (que pueden tener la forma de movimientos sociales), acogiendo la exigencia de transformación de sus estructuras de dominación y negación de la vida de las víctimas.

CUADRO 3
Los principios de la esfera de la factibilidad

Principio ético universal de factibilidad o la subunción de la razón estratégico-instrumental	Razón político estratégica y hasta instrumental	Política pública
FUNDAMENTAL		
El que obra éticamente debe ejecutar una acción que sea “posible” empírica, técnica, económica, política, históricamente, dentro de los marcos definidos por los dos principios éticos anteriores.	Debe obrar teniendo en cuenta las condiciones lógicas, empíricas, ecológicas, económicas, sociales, históricas, etcétera, de la posibilidad real de la efectucción concreta de una máxima, norma, ley, acto, institución o sistema político.	Toda política pública que tenga “pretensión de justicia política” debe tener en cuenta las condiciones lógicas, empíricas, ecológicas, económicas, sociales, etcétera, de la posibilidad real de su concreción.
Principio de factibilidad crítico o “Principio-liberación”	Razón política crítico-estratégica	Política pública “crítica”
CRÍTICO		
La comunidad crítica debe de-construir efectivamente en el sistema su negatividad y transformarlo (o producir otro nuevo) para que las víctimas puedan vivir, participando simétricamente en las decisiones.	Debe organizar y efectuar estratégica e instrumentalmente el proceso eficaz de transformación: <i>a)</i> sea negativo o destructivo (de-constructivo) de las estructuras injustas del sistema vigente, <i>b)</i> sea positivo de construcción de aspectos o sistemas nuevos en el mismo orden político, o en los niveles de los sistemas del derecho, la economía, la ecología, la educación, etcétera.	Una política pública que tenga pretensión de construir estructuras políticas justas debe permitir de-construcción de aspectos negativos de las estructuras injustas del sistema vigente y/o la construcción de aspectos nuevos en el orden político vigente, que respondan a los principios de materialidad y legitimidad, proporcionando las condiciones estratégicas para el proceso eficaz de transformación.

En el plano de la factibilidad política, toda política pública que tenga “pretensión de justicia política” debe tener en cuenta las condiciones lógicas, empíricas, ecológicas, económicas, sociales, etcétera, de la posibilidad real de su concreción. Asimismo, debe permitir la de-construcción de aspectos negativos de las estructuras injustas del sistema vigente y/o la construcción de aspectos nuevos en el orden político vigente, que respondan a los principios de materialidad y legitimidad, proporcionando las condiciones estratégicas para el proceso eficaz de transformación.

¿Significa ello que la política pública puede ser un instrumento que responde a la crítica de las comunidades de víctimas –que pueden tener la forma de movimientos sociales– y que proporciona los elementos estratégicos para responder a sus demandas por derechos que han sido negados? Después de todo, según Dussel, “las instituciones son una ‘disciplina’ o ‘coacción’ inevitables que hay que saber organizar para después criticar y perfeccionar siempre”.³³ Podemos decir entonces que la política pública no es en sí misma un elemento “transformador” o uno “dominador”, sino que depende de la conceptualización que de ella se haga.

Desde los corolarios que Dussel establece a estos principios,³⁴ es posible sostener que sólo una política pública que cumpla con las condiciones mínimas indicadas podrá tener pretensión de justicia política dentro del orden establecido; mientras, sólo la política pública que cumpla con las condiciones fundamentales y críticas podrá tener la pretensión de construir estructuras políticas justas como legítima transformación del orden establecido, constituyéndose de esta forma en una mediación de la creación de un nuevo orden político. ¿Estamos hablando de un nuevo concepto de política pública?

A modo de síntesis, el Cuadro 4 muestra aquello que podría significar una política pública “crítica”, es decir, una política pública con pretensión de justicia política.

EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA A LA LUZ DE LA POLÍTICA DE LA LIBERACIÓN: EL MODELO RACIONAL DE TOMA DE DECISIONES

En general, existe una variedad de análisis de políticas públicas, siendo posible diferenciar el análisis *de* las políticas, del análisis *para* las políticas. En este caso, nos interesa el primer grupo donde el análisis está relacionado con el uso de diversas técnicas para mejorar (o racionalizar) el proceso de toma de

³³ Enrique Dussel, *Hacia una filosofía política crítica*, op. cit., p. 76.

³⁴ *Idem*.

CUADRO 4
Política pública crítica

Material	Formal	De factibilidad	Corolario
FUNDAMENTAL			
Toda política pública que tenga “pretensión de justicia política” debe tener como contenido la producción, reproducción y desarrollo de la vida humana en comunidad, en el largo plazo.	Toda política pública que tenga “pretensión de justicia política” debe alcanzar su legitimidad por la participación pública, efectiva, libre y simétrica de los afectados.	Toda política pública que tenga “pretensión de justicia política” debe tener en cuenta las condiciones lógicas, empíricas, ecológicas, económicas, sociales, etcétera, de la posibilidad real de su concreción.	Sólo la política pública que cumpla con las condiciones fundamentales indicadas podrá tener pretensión de justicia política dentro del orden establecido.
CRÍTICO			
Una política pública injusta es aquella que no permite la producción, reproducción y desarrollo de la vida de los afectados, en el largo plazo.	Una política pública que tenga pretensión de construir estructuras políticas justas debe establecer un diálogo simétrico con las comunidades de víctimas (que pueden tener la forma de movimientos sociales), acogiendo la exigencia de transformación de sus estructuras de dominación y negación de la vida de las víctimas.	Una política pública que tenga pretensión de construir estructuras políticas justas debe permitir la construcción de aspectos negativos de las estructuras injustas del sistema vigente y/o la construcción de aspectos nuevos en el orden político vigente, que respondan a los principios de materialidad y legitimidad, proporcionando las condiciones estratégicas para el proceso eficaz de transformación.	Sólo la política pública que cumpla con las condiciones fundamentales y críticas podrá tener la pretensión de construir estructuras políticas justas como legítima transformación del orden establecido.

decisiones.³⁵ El punto sobre el cual se reflexiona en este tipo de análisis es la razón política, punto en relación al cual se han construido los principios de la política de la liberación, y al cual refieren los principios de política pública contenidos en los cuadros presentados. La racionalidad como punto de partida o perspectiva de análisis es sólo una de las formas de análisis de las políticas públicas.³⁶

Desde una clasificación distinta, Roth dirá que es posible clasificar las diversas corrientes analíticas en políticas públicas en tres grupos distintos: enfoques tradicionales, enfoques integracionistas, y enfoques interpretativistas.³⁷ Pero son los enfoques tradicionales los que –también en el caso de América Latina– son adoptados por las instancias gubernamentales para el análisis y evaluación de las políticas públicas. Dentro de estos enfoques se ubicaría el modelo racional de toma de decisiones, que primaría también en las formulaciones de políticas públicas del continente, y que tomaremos a modo de ejemplo para efectuar la observación a partir de las matrices presentadas con anterioridad.

El *rational policy analysis*,³⁸ postula que una específica comprensión de la racionalidad se encuentra presente en el proceso de toma de decisiones y formulación de las políticas públicas. En él se pueden reconocer dos visiones: la idea de racionalidad económica, tal como se desarrolló en la teoría económica, y la idea de racionalidad burocrática, tal como fue formulada por las teorías sociológicas de la organización y sociedad industrial.³⁹ En ambas visiones, el foco de análisis es el individuo sometido a imperativos de racionalización. Este modelo nace con una vocación claramente descriptiva, teniendo como objetivo el uso del análisis científico para solucionar problemas públicos, optimizar recursos disponibles y garantizar resultados políticos a partir de la acción planificada definida por grupos de expertos.⁴⁰ El protagonismo de la razón corresponde más bien al de la ciencia y, particularmente, a su vertiente empiricista. De esta forma, desde la perspectiva *dusseliana*, la primera crítica que podría hacerse a este modelo es que responde a un determinado tipo de

³⁵ Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso, 2007, p. 90.

³⁶ *Idem*.

³⁷ Andre-Noel Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2010, pp. 30-31.

³⁸ Gloria Regonini, “El estudio de las políticas públicas”, *Documentación Administrativa*, núm. 224-225, 1991, pp. 59-88.

³⁹ Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso, 2007, p. 300.

⁴⁰ Laura Chaqués, *Redes de políticas públicas*, Madrid, CIS/Siglo XXI Editores, 2004.

racionalidad (*ethos* ilustrado), que ha excluido otras formas de racionalidad no hegemónicas. Asimismo, este modelo correspondería a uno de tipo formalista en tanto erradica el nivel material como actividad propia de la razón política, desconociendo una de las principales características del continente latinoamericano: la enorme presencia de “víctimas”.

El modelo racional presupone la existencia de un decisor racional que tiene la capacidad de definir los objetivos y preferencias sobre un problema público concreto. En tanto lo científico es lo objetivo y está exento de juicios de valor, lo mejor que puede hacer el Estado “es dejarse asesorar por [...] grupos de expertos-científicos, e intentar que la *política* (la deliberación y el debate) ocupe el menor espacio posible en el proceso”.⁴¹ En el caso chileno, por ejemplo, la “experticia” técnica sustenta la significativa influencia que a partir de la década de 1990 han tenido los llamados “tecnócratas” en las decisiones sobre aspectos tradicionalmente radicados en el mundo de la política.⁴² Esto, analizado desde una perspectiva crítica, permite observar que la figura del “experto” invoca la idea de quien posee el saber y por tanto el poder de actuar políticamente, lo cual se aleja de la idea de una política pública que en su aspecto formal alcance su legitimidad por la participación pública, efectiva, libre y simétrica de los afectados.

En la concepción racional de la política pública queda implícito el supuesto de que lo científico está exento de juicios de valor, por lo que el experto no es sólo quien posee el saber y por tanto el poder de actuar técnica y políticamente, sino de quien lo hace desde un espacio de “neutralidad valorativa”. El *policymaker* opera entonces con una pretensión en virtud de la cual los métodos y los instrumentos de análisis de políticas se piensan como “instrumentos neutros que pueden ser usados por analistas que son imparciales y están distanciados de los problemas de las políticas”.⁴³ Este grupo presumiría conocer cómo funciona la sociedad, llegando incluso a presumir del conocimiento de las necesidades y deseos humanos, es decir, es una comunidad hegemónica que piensa al Otro no “desde el Otro” sino “desde si Mismo”, invisibilizando su pertenencia a una totalidad hegemónica determinada. La toma de decisiones queda en manos de un grupo reducido de personas que logran dominar la clase política, fetichizando por tanto el poder.

⁴¹ *Ibid.*, p. 8.

⁴² Mireya Dávila y Ximena Soto, “¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas? *op. cit.*, p. 5.

⁴³ Süleyman Çelik y Çorbacioğlu Sıtkı, “Sosyal Bilimler Dergisi”, *Journal of Social Sciences*, vol. 32, Issue 1, 2008, p. 17-27, p. 18.

La racionalidad técnica implica además asumir la idea de la unicidad del método, es decir, en el modelo racional existe una única forma de aproximación a los problemas públicos, entendiendo la política pública como una “receta” aplicable a los distintos contextos. Esto iría en una dirección contraria al principio de factibilidad que implica pensar una política pública que atienda a las condiciones lógicas, empíricas, ecológicas, económicas, sociales, etcétera, de la posibilidad real de su concreción, debiendo por tanto ser flexible particularmente a aquellos contextos de los países pobres, periféricos, excluidos. En este punto podemos hacer alusión a las ideas de Osman, quien hace mención de la diferencia que existe en el proceso de elaboración de políticas entre países desarrollados y países en desarrollo, señalando que las teorías existentes del *policymaking* son de utilidad para el análisis de políticas de países en desarrollo pero no son suficientes para llevar a cabo un análisis comprensivo de las mismas, “y esto se debe a que la mayoría de las teorías del *policymaking* han sido derivadas de estudios de sociedades industrializadas desarrolladas que, en la mayoría de los casos, son consideradas insuficientes para explicar las políticas de los países en desarrollo debido a las variaciones contextuales”.⁴⁴

A MODO DE CONCLUSIÓN: EL APOORTE DEL PENSAMIENTO
DE ENRIQUE DUSSEL A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA POSIBILIDAD
DE CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA CRÍTICA

La apropiación del discurso ético-político *dusseliano* permite, en primer lugar, mirar la política pública desde categorías pensadas para el propio continente latinoamericano, es decir, categorías que podemos suponer son más propias a nuestro contexto. Más ampliamente, la apropiación del discurso *dusseliano*, permite observar la política pública desde categorías que se construyen desde el punto de vista del Otro, de aquella “corporalidad sufriente” que no puede reproducir su vida. Lo cual nos parece enormemente atingente considerando que, según lo observado en las formas predominantes de política pública a través del modelo racional, las *policies* desconocen el principio material como fundamento de la intervención. La perspectiva de Dussel permite abordar el análisis de la política pública desde el lugar particular de las víctimas y por tanto cuestiona e impide la justificación de estructuras y acciones que sean dominadoras o perpetúen *totalidades* opresoras.

⁴⁴ Ferdous Osman, “Public policy making: theories and their implications in developing countries”, *Asian Affairs*, núm. 37, 2002, p. 37 (traducción propia).

Desde una mirada liberadora, las *policies* deben ser formuladas de manera vinculada al contexto de realidades sobre el cual actúan; sin necesidad de caer en el particularismo, las políticas públicas deben responder a las características del lugar desde el cual emergen y para el cual se piensan. Mirando la preeminencia de modelos de análisis de políticas públicas que provienen del mundo anglosajón, podemos decir que se siguen pensando las políticas públicas desde parámetros ajenos a las realidades propias del continente, dicho de otra forma, se planean las políticas y sus idearios de manera desvinculada del contexto de realidades que enmarcan las posibilidades subjetivas y objetivas.⁴⁵

Es fundamental además que la política pública vele porque aquellos que no tienen acceso al habla lo tengan, asegurando espacios de argumentación que sean simétricos porque, en general, en América Latina el destinatario sólo *a posteriori* recibe el efecto de un acuerdo (la política pública) en el que no fue parte. Esto implica hacer frente a la dificultad de incluir en la argumentación a aquellos hablantes cuyo lenguaje no se corresponde con el del oyente;⁴⁶ la simetría de los participantes pasa por el reconocimiento de las diversas culturas, particularmente aquellas que se ubican en la exterioridad, como son las comunidades indígenas y las afrodescendientes.

Una política pública que tiene pretensión de justicia es una que toma como fundamento la trascendencia absoluta del otro, entendiendo que él “nunca es una mera sombra, defectuoso, imagen o realización incompleta de lo mismo, el yo, el uno”,⁴⁷ y en este sentido no puede ser reducido a determinadas “categorías” como usuario, beneficiario o cliente. Esta trascendentalidad hace que en la definición de un problema social todo intento por definir y expresar al otro siempre sea insuficiente:⁴⁸ el pobre y la pobreza, el excluido y la exclusión, el indígena y la discriminación, etcétera. Y la relación que en el contexto de una *policy* se establece con ese Otro es previa a las relaciones económicas y sociales, previa a la relación del “implementador de políticas” frente al “beneficiario”; es primero una relación “cara-a-cara” del yo con el otro.⁴⁹

⁴⁵ Pablo Salvat, “¿Nos interesa vivir juntos como iguales? Horizontes normativos para la política pública y social de cara al nuevo siglo”, *Colección Ideas*, año 8, núm. 72, 2007 [http://www.trabajoyequidad.cl/documentos/salvat.pdf], fecha de consulta: 13 de diciembre de 2011.

⁴⁶ Juan José Bautista, “De la comunidad ideal de comunicación a la comunidad real de comunicación”, Enrique Dussel, *Debate en torno a la ética del discurso de Apel*, México, Siglo XXI Editores/UAM-Iztapalapa, 1994.

⁴⁷ Enrique Dussel, *Hacia una filosofía política crítica*, op. cit., p. 19.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 743.

⁴⁹ Enrique Dussel en Carlos Beorlegui, *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano: una búsqueda incesante de la identidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2004, p. 746.

La interpelación de las víctimas al sistema político –y a la política pública– requiere de un primer proceso de toma de conciencia por parte de las comunidades de víctimas que se dan cuenta de la negatividad del sistema vigente. Y pareciera ser que esta negatividad ha llegado hoy a tal punto que los procesos de toma de conciencia y crítica crecen cada vez con mayor velocidad e ímpetu. Desde la toma de conciencia e interpelación de las comunidades, una primera función de la política pública sería la de “reinterpretar” su “no ser”, reconociéndolo como una “realidad”, y evidenciando la existencia de una sociedad en conflicto donde el Otro ha sido excluido o dominado. Al acoger la interpelación del Otro, la política pública se abre a la posibilidad de reconocer también –e incorporar eventualmente– las nuevas alternativas de construcción de una sociedad más justa que emergen desde la exterioridad. Y con esto nos referimos a todas aquellas prácticas que se generan “en forma paralela” a la política pública y que –en ocasiones– constituyen una respuesta más efectiva a los problemas sociales que aquellas ofrecidas por la política oficial.

Finalmente, el ejercicio obediencial del poder es el único que cumple con los principios políticos enunciados por Dussel, y por lo tanto es el único que puede tener pretensión de construir estructuras políticas justas como legítima transformación del orden establecido. ¿Cuál es el tipo de poder que ejercen las políticas públicas en América Latina?, ¿existe una escisión entre la *potentia* y la *potestas*?, ¿se reconoce el origen del poder en el pueblo soberano? La aplicación jerárquica y autoritaria de las políticas públicas nos daría luces de una respuesta negativa a esta pregunta;⁵⁰ también aquellas políticas que reducen la participación a una de tipo instrumental, o aquellas que son formuladas sin la incorporación del Otro en su diferencia. El ejercicio obediencial del poder da cabida a quienes son según Dussel los agentes de transformación por excelencia: los movimientos sociales. Por lo tanto, podemos decir que una política pública crítica sería aquella que ejerce un tipo de poder obediencial, estableciendo un puente que permite responder a la exigencia de justicia de la corporalidad sufriente, que desde las comunidades de víctimas y su toma de conciencia adquiere la forma de movimiento social y exige el cumplimiento de sus derechos.

Esta idea nos lleva a pensar en el tipo de conceptualización que ha primado en relación con la política pública en América Latina, ¿hemos reducido la *policy* al ámbito gubernamental?, ¿la hemos separado de la ciudadanía y

⁵⁰ Patricio Miranda, “Tensiones estructurales y semánticas en las políticas públicas, una cartografía del caso chileno”, *op. cit.*, pp. 137-156.

la sociedad civil? El giro que permite pensar una política pública crítica es aquel que va desde una política pública considerada como una esfera propia de la administración del Estado, es decir, una política pública estadocentrista (sumado a su carácter eurocentrista), hacia una mirada que pone el acento en los actores sociales como parte importante del proceso de las políticas públicas. El vínculo entre movimientos sociales y políticas públicas bajo el marco de un ejercicio obediencial del poder parece ser una posibilidad concreta de pensar una política pública crítica, es decir, una donde el ciudadano forma parte de un orden político que le permite producir, reproducir y desarrollar su vida humana, participar legítima y soberanamente en la sociedad política, atendiendo a las mediaciones institucionales necesarias y factibles.

Pero ¿cuáles son las condiciones de posibilidad para que los movimientos sociales funjan en la esfera de las *policies*?, ¿cuál es el lugar que ellos ocupan en su construcción en los países del sur? Claramente ello requiere “otro modo” de hacer política pública, y las claves de ello están en una forma de mirar “propia”, cuya esencia es posible hallar en pensamientos como los de Enrique Dussel y otros autores del llamado pensamiento latinoamericano. La vinculación entre política pública crítica y movimientos sociales se abre como un nuevo nicho investigativo no sólo para profundizar en el pensamiento crítico *dusseliano*, sino también para continuar pensando el vínculo entre ciencias sociales y política pública.