

Las políticas públicas: entre la teoría y la práctica

[Versión en Español]

Public Policies: Between Theory and Practice

As políticas públicas: entre a teoria e a prática

Recibido septiembre 22 de 2018. Aprobado noviembre 19 de 2018

Rubén Darío Gómez-Arias*
Colombia

› Para citar este artículo:

Gómez Arias, Rubén Darío
(junio, 2019). Las políticas
públicas: entre la teoría y
la práctica. *Ánfora*, 26(46),
189-214. DOI: <https://doi.org/10.30854/anfv26.n46.2019.561> Universidad
Autónoma de Manizales. ISSN
0121-6538 / e-ISSN 2248-
6941

Resumen

Objetivo: cuestionar algunos enfoques de la teoría clásica sobre las Políticas Públicas (PP) que desconocen los contextos, intereses y prácticas de los sistemas políticos actuales y cuya superación podría optimizar el beneficio social de la gestión. **Metodología:** se hizo una reflexión interpretativa y crítica sobre el fenómeno social de las PP; para ello, se recurrió al análisis de algunos de los argumentos de la teoría política clásica de mayor difusión en el discurso oficial, los cuales se contrastaron con el contexto, los intereses y las prácticas actuales de los sistemas políticos. La Reflexión se enfocó, específicamente, en cinco aspectos que han sido propuestos por la literatura para comprender la racionalidad y el desempeño de las PP: los agentes, los contextos, los procesos, los aspectos formales de las PP y los resultados. **Resultados:** las PP son dispositivos de poder de la modernidad tardía para controlar los recursos tangibles e intangibles de la sociedad y, como tales, son aplicados por subgrupos en defensa de sus propios intereses. A diferencia de lo que propone el discurso oficial, las PP no son siempre decisiones asumidas en favor de intereses públicos, sino expresiones cambiantes de conflictos sociales entre grupos antagónicos, que luchan en su propio provecho. **Conclusiones:** los contextos, intereses y prácticas de

* Doctor en Salud Pública. Magíster en Salud Pública. Médico. Profesor de la Facultad Nacional de Salud Pública Universidad de Antioquia. Correo: rubengomez33@gmail.com

los agentes políticos de la PP no coinciden siempre con los modelos teóricos vigentes. Más que cuestiones técnicas, las PP son asuntos políticos, cuyos atributos esenciales surgen de los intereses particulares de sus defensores en contextos particulares. Se propone que la educación crítica y la movilización amplia de la población, podrían revertir los efectos inequitativos de las PP y optimizar su desempeño.

Palabras clave: Política Pública; Política; Estado; Formulación de Políticas; Participación.

Abstract

Objective: this Reflection paper intends to question some theoretical issues that cloud the practice and whose improvement could increase the social benefit of management. **Methodology:** an interpretative and critical reflection was made on the social phenomenon of Public Policies (PP); thus, the analysis of some issues from the fundamental theoretical perspectives on the subject were taken into account such as the cited original sources. This reflection was particularly focused on five issues to help understand the rationality of PP and their performance: the formal issues, the actors, the contexts, the processes, and the results. **Results:** It was found that in many social scenarios, including academic, the PPs are introduced as technocratic options that political leaders assume neutrally and rationally for the benefit of people. Although this concept is very interesting, it is ideological and far from reality. The PPs are political devices that were developed in late modernity to control the tangible and intangible resources of society, and, as such, they are administered by different subgroups in defense of their own interests. Unlike the aim of the official discourse, the PPs are not always decisions made in favor of public interests, rather they are changeable expressions of social conflicts between antagonistic groups fighting for their own benefit. **Conclusions:** beyond technical matters, the PPs are political issues whose main characteristic comes from the particular interests of their defenders. The PPs have become a good opportunity to face and solve priority public problems.

Keywords: Public Policy; Politics; State; Policy Formulation. Participation.

Resumo

Objetivo: questionar algumas abordagens da teoria clássica sobre Políticas Públicas (PP) que ignoram os contextos, interesses e práticas dos sistemas políticos atuais e cuja superação poderia otimizar o benefício social da gestão. **Metodologia:** uma reflexão

interpretativa e crítica foi feita sobre o fenômeno social das PP; para isso, recorreremos à análise de alguns dos argumentos da teoria política clássica de maior difusão no discurso oficial, os quais foram contrastados com o contexto, os interesses e as práticas atuais dos sistemas políticos. A Reflexão enfocou, especificamente, cinco aspectos que têm sido propostos pela literatura para compreender a racionalidade e o desempenho das PP: os agentes, os contextos, os processos, os aspectos formais das PP e os resultados. **Resultados:** as PP são dispositivos de poder da modernidade tardia para controlar os recursos tangíveis e intangíveis da sociedade e, como tal, são aplicados por subgrupos em defesa de seus próprios interesses. Ao contrário do que o discurso oficial propõe, as PP nem sempre são decisões tomadas em favor de interesses públicos, mas expressões cambiantes de conflitos sociais entre grupos antagônicos, que lutam em benefício próprio. **Conclusões:** os contextos, interesses e práticas dos agentes políticos da PP nem sempre coincidem com os modelos teóricos atuais. Mais do que questões técnicas, as PP são questões políticas, cujos atributos essenciais surgem dos interesses particulares de seus defensores em contextos específicos. Propõe-se que a educação crítica e a ampla mobilização da população poderiam reverter os efeitos desiguais das PP e otimizar seu desempenho.

Palavras-chave: Política Pública; Política; Estado; Formulação de Políticas. Participação

Introducción

Si se analiza desde las interacciones que ocurren entre los miembros de un grupo, todo sistema social se comporta como un sistema político (Easton, 1969)(Gómez-Arias, 2018). Por su parte, cada sistema político desarrolla su propio conjunto de dispositivos simbólicos y normativos que lo mantienen y reproducen (Althusser, 1989; Francisco, 2007; Marx, 1973; Nunes, 1963) y que determinan tanto las formas de pensar como las prácticas de los individuos. Los componentes de la superestructura ideológica de toda sociedad reflejan los intereses y valores predominantes en cada momento histórico, pero no siempre se comportan de forma homogénea ni coherente (Althusser, 1989; Daldal, 2014).

En la mayoría de los sistemas políticos de la actualidad se considera que las *políticas públicas* (PP) constituyen una de las mejores maneras como los gobiernos pueden resolver los problemas prioritarios. La confianza en las PP, compartida por la opinión pública e inclusive por la academia, contrasta, sin embargo, con las noticias diarias de un mundo estremecido por la violencia, la inequidad social y el deterioro ambiental. Pareciera que las PP tuvieran un alcance limitado para hacer frente a los intereses públicos (Buse, Mays y Walt 2005; Pérez et al., 2006; Roth, 2018).

La literatura sobre este asunto es particularmente extensa (Walt, 1994; Walt et al., 2008; Walters, Aydelotte y Miller, 2000). Asumiendo, como hipótesis, que las PP podrían constituir una buena oportunidad para enfrentar y resolver los asuntos de interés público, el presente artículo de Reflexión plantea algunos cuestionamientos a modelos teóricos idealizados sobre el tema en relación con cinco aspectos complementarios que ayudan a comprender la racionalidad y el desempeño de las PP: los aspectos formales, los agentes, los contextos, los procesos y los resultados (Walt, 1994a).

El propósito del artículo es destacar la contradicción que existe entre los modelos ideologizados de la teoría política clásica y las formas que viene asumiendo la gestión de las PP en la práctica. Se advierte, no obstante, que, por la misma naturaleza del proceso político, dichos elementos no siempre son explícitos ni fácilmente verificables y que, en la mayoría de los casos, sus características son diseñadas e interpretadas por los involucrados desde sus propias perspectivas ideológicas.

En muchos espacios sociales, incluyendo la academia, las PP se presentan formalmente como opciones racionales que los gobernantes neutrales asumen en beneficio del público general y que se materializan en los actos jurídicos y administrativos del Estado. Esta concepción, que se refleja en los primeros estudiosos de la teoría política clásica (Lasswell 1936, 1948, 1951; Lindblom 1991; Meny y Thoenig, 1992) es muy seductora, pero ideologizada y lejana de la realidad.

Aunque todos los sistemas políticos han utilizado sus propios mecanismos de control a lo largo de la historia, las PP son realmente un tipo particular de dispositivo político, desarrollado por la modernidad tardía para controlar los recursos tangibles e intangibles de la sociedad (Gómez-Arias, 2012). Por esa razón, y por su condición esencial de dispositivo político, las PP deben ser analizadas en relación con el poder (Walt, 1994a). Para ello, es necesario comenzar precisando cómo se entiende el poder y su relación con las PP.

El poder no se da en abstracto; tampoco es un objeto que se adquiere o se pierde y, en tal sentido, no puede ser monopolizado por un solo individuo. El poder es un tipo de interacción que impregna todas las relaciones sociales imponiendo su sello a las experiencias humanas (Foucault 1979a, 1988; Foucault, 1976). El poder configura una red compleja y cambiante no siempre explícita, pero efectiva, que determina la vida del grupo, asegura su reproducción y supervivencia y que, en su recorrido, genera placer, sufrimiento y muerte para unos y otros (Foucault, 1979a).

El poder se ejerce al menos de cuatro formas distintas: dominación, sumisión, resistencia y cooperación; estas dimensiones se materializan en diferentes tipos de interacciones, significados y recursos materiales que configuran dispositivos de poder y que permiten a los individuos relacionarse políticamente (García, 2011; Gómez-Arias, 2012, 2018). A lo largo de la historia, los agentes políticos han utilizado múltiples dispositivos para ejercer su influencia en el grupo, entre los cuales se destacan: el uso de la fuerza física, las alianzas, el conocimiento, el lenguaje y la normatividad jurídica, administrativa, consuetudinaria y moral (Gómez-Arias, 2012, 2017, 2018; Restrepo-Ochoa, 2015). Cada sistema político desarrolla y ajusta sus propios dispositivos al impulso de sus condiciones históricas particulares; desde la década de 1980, los dispositivos de control desarrollados por el modelo neoliberal se vienen implantando en la mayoría de los países en el contexto de la globalización.

La figura de las PP es, en sí misma, un dispositivo político relativamente reciente. Aparece en la primera mitad del s. XX, asumiendo la forma de directrices generadas por el Estado para resolver asuntos de interés público. En el fondo, esta figura articula dos concepciones que rompen con la tradición individualista de las democracias liberales: en primer lugar, supone la confianza del sistema político en el Estado como agente competente para intervenir y regular la vida de la gente. En segundo lugar, reconoce la existencia de lo público como una esfera de intereses que trasciende la suma de individualidades, y cuya protección es también responsabilidad del Estado.

Estas dos condiciones, relativamente novedosas, chocan con la concepción previa del Estado. Desde de la independencia norteamericana y la Revolución Francesa, la burguesía en el poder había implantado una forma de Estado míni-

mo leseferista compatible con los principios propuestos por los padres del liberalismo (Hobbes, 1982; Locke, 2003; Smith, s.f.), cuya responsabilidad se limitaba a garantizar las libertades individuales y asegurar militarmente el orden de los mercados.

Este modelo operó en la mayoría de los regímenes liberales hasta mediados del siglo XX cuando, enfrentado a la gran depresión de los años 30 y a la crisis de la postguerra, el capitalismo entró en una de sus peores crisis; tal situación le obligó a reconocer la capacidad reguladora del Estado para intervenir asuntos que antes se consideraban del ámbito privado, pero que ahora se revelan como asuntos públicos (Gómez-Arias, 2016; Gonzalez, 2008; Parmet, Goodman y Farber, 2005; Restrepo-Ochoa, 2015). El sistema político internacional se reorganizó para superar la crisis de los mercados, y los grupos en el poder decidieron fortalecer la figura del Estado como agente regulador y administrador de recursos. Es en este período cuando se desarrolla la teoría clásica de las políticas públicas (Lasswell, 1936, 1948, 1951; Lindblom, 1991; Meny y Thoenig, 1992) asumiéndolas como el conjunto de decisiones técnicas a cargo del Estado para orientar la gestión de los recursos públicos.

El enfoque clásico de las políticas públicas no aparece, pues, de la nada. Surge de la crisis del modelo previo; sin embargo, aunque los ideólogos del nuevo modelo intervencionista reconocen la necesidad de fortalecer la capacidad reguladora del Estado mediante directrices obligatorias, se esmeran en conservar los fundamentos ortodoxos del capitalismo, especialmente en lo que se refiere a asegurar la propiedad privada, los derechos individuales y la libertad de comercio. En ese sentido, los Estados intervencionistas no se propusieron regular los mercados como hacían los países socialistas, sino reorientar los recursos hacia el mejoramiento del consumo y proteger el ideario liberal de la amenaza del comunismo. Estos fueron sus objetivos centrales como dispositivo político (Villasana, Gómez-Arias y DeVos, 2018).

En el fondo, la figura clásica de las políticas públicas desarrollada en el marco de los modelos keynesianos resguardaba la concepción ortodoxa del capitalismo, la cual considera al Estado como un mal necesario, peligroso para los negocios, responsable sólo de asegurar las libertades individuales y el orden de los mercados, y cuyo tamaño debería reducirse hasta el mínimo. En todo caso, la crisis del capitalismo era tan profunda que los grupos económicos debieron aceptar, y no de buena gana, propuestas tan contrarias a los mercados liberales como fortalecer la capacidad reguladora del Estado, convertirlo en administrador de los recursos, responsabilizarlo de las necesidades de la población y dotarlo de herramientas al servicio de los intereses públicos.

A pesar de su carácter herético, las propuestas de Roosevelt y de Keynes lograron su cometido y no solamente salvaron los mercados en crisis, sino que dieron lugar a lo que algunos autores denominan *la edad de oro del capitalismo* (Gough, 1982, 2007). Entre los años 40 y 80, las políticas públicas se pusieron de moda en occidente como estrategia de salvación económica y superación de la pobreza. En los países europeos de la época, los Estados keynesianos concebían el bienestar en términos de aumento en el consumo de bienes y servicios, canalizando los recursos económicos de manera que se reactivaran los mercados; el dinero fluyó de nuevo a las ciudades en ruinas, el capitalismo se recuperó, la riqueza se concentró aceleradamente en unas pocas manos, y la crisis social en las grandes potencias se fue convirtiendo en un recuerdo.

Con base en el escenario anterior, el presente trabajo cuestiona algunos elementos teóricos sobre las Políticas Públicas que enmascaran, distorsionan y contradicen su aplicación, y cuya superación podría optimizar el beneficio social de la gestión. El propósito es ilustrar la contradicción que se observa entre los elementos conceptuales promovidos por el discurso oficial y las condiciones materiales en que surgen y aplican las PP, en especial los contextos, los intereses y las acciones de los agentes políticos. La reflexión se enfoca particularmente en el desarrollo de las políticas públicas a partir de la expansión de los estados keynesianos.

Metodología

Se hace una Reflexión interpretativa y crítica sobre los elementos teóricos que pretenden dar cuenta de las PP, confrontando su contenido con la práctica de los agentes sociales en el contexto de la globalización. Para orientar la identificación de los contenidos teóricos que son objeto de análisis, se utilizaron las categorías descritas por Walt.(Walt, 1994; Walt et al., 2008), las cuales ayudan a comprender la racionalidad y el desempeño de las PP: los agentes, los contextos, los procesos, los aspectos formales, y los resultados (Walt, 1994a). Para soportar los conceptos teóricos promovidos por el discurso oficial se recurrió a la referencia de autores clásicos y a otras fuentes que describen sus aportes. Las reflexiones se apoyan en los postulados de la Teoría crítica que enfatiza la importancia de valorar el conocimiento desde los contextos sociales y la capacidad transformadora de la praxis (Habermas, 1987).

Resultados

En muchos espacios sociales, incluyendo la academia, las PP se presentan como opciones tecnocráticas que los gobernantes asumen de forma neutral y racional en beneficio del público. Esta es una concepción muy atractiva, pero ideologizada y lejana de la realidad. Las PP son, en realidad, dispositivos políticos desarrollados por la modernidad tardía para controlar los recursos tangibles e intangibles de la sociedad y, como mecanismos de poder, son aplicados por diferentes subgrupos en defensa de sus propios intereses. A diferencia de lo que propone el discurso oficial, las PP no son siempre decisiones asumidas en favor de intereses públicos, sino expresiones cambiantes de conflictos sociales entre grupos antagonicos, que luchan en su propio provecho.

La receta keynesiana de las políticas públicas implantada por los países capitalistas en crisis se expandió también a las colonias de África, Asia y América Latina. Sin embargo, en estas regiones las condiciones eran muy diferentes; la concentración de la riqueza y la explotación estructural de la población, profundamente arraigadas en la historia de la región, no se superan simplemente con planificación estatal, y las élites políticas, aferradas a sus privilegios ancestrales, recurrieron a golpes militares y dispositivos represivos en la mayoría de los países. En tal sentido, varios autores consideran que en América Latina no hubo realmente Estados de bienestar como los aplicados en Europa (Castles et al., 2010; Fleury, 2017). Por el contrario, las políticas se centraron en fortalecer los dispositivos militares y represivos (warfare state) (Villasana, et al., 2018) y la educación se limitó a capacitar la mano de obra para la producción económica básica.

A mediados de los años ochenta, el capitalismo se fortaleció en el hemisferio norte; el Estado intervencionista había cumplido con su función de sacarlo de la crisis. Los dueños del capital descubrieron entonces que los bienes y servicios públicos constituían el gran negocio del siglo XXI: energía, agua potable, comunicaciones, salud, educación... ¿qué ser humano no requerirá de ellos para vivir? Había, sin embargo, un problema importante con estos recursos: pertenecían al Estado de bienestar que el mismo capitalismo había fortalecido para superar la crisis. Al amparo del Consenso de Washington y con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Gobierno norteamericano, la agenda política cambia de rumbo; ahora no se trata ya de fortalecer el Estado, sino de debilitarlo y despojarlo de sus recursos y responsabilidades sociales para que puedan ser administradas por agentes privados con criterios de mercado (Llistar, 2002).

La nueva directriz, emanada de los grupos económicos, ordena a los gobiernos volver a la ortodoxia de un Estado mínimo, que se limite a la protección de los privilegios individuales y asegure el orden de los mercados. Para los ideólogos de la reforma, el Estado debe reducirse, pues es por naturaleza corrupto e ineficiente; a diferencia de los mercados cuya gestión es, también por naturaleza, más eficiente, ágil y de mejor calidad.

Este paradigma económico y social denominado Neoliberalismo, se expandió por el mundo desde la década de los noventa, desmontando a su paso los Estados de bienestar y su modelo de gestión. En el nuevo contexto generado por el neoliberalismo, las PP cambian de objetivos y estrategias y se centran en: asegurar el pago de la deuda contraída por los gobiernos, desmontar los Estados de bienestar, recaudar impuestos de base amplia y entregar los bienes y servicios públicos al sector privado, que en lo sucesivo se encargará de venderlos a aquellos usuarios que lo requieran.

Las estrategias políticas usadas por el modelo neoliberal no siempre son explícitas, pero ello no implica que no sean efectivas. Por ejemplo, para privatizar los bienes públicos, basta con que los gobiernos recorten los presupuestos del sector estatal argumentando disciplina fiscal; las políticas de recorte presupuestal a las entidades estatales aseguran que las cosas no funcionen, y las molestias de la gente se utilizan como excusa para debilitar al Estado y traspasar los recursos al sector privado.

En América Latina, las políticas neoliberales de descentralización y privatización desmontaron las precarias democracias, fragmentaron la gestión pública, debilitaron la capacidad regulatoria del Estado, segmentaron la población con criterios de mercado, transformaron los ciudadanos en clientes, y convirtieron los servicios y bienes públicos en mercancías rentables (Arias, 2009; Escalante Gonzalbo, 2016; Navarro, 2004a, 2004b). En el nuevo contexto económico y político impuesto por el neoliberalismo, la población ya no debe recurrir al Estado para que responda por su bienestar, sino a las agencias privadas proveedoras del gas, la energía, el agua, la salud y la educación.

Por su parte, el Estado, fragmentado y debilitado por las reformas constitucionales y administrativas, se convierte progresivamente en un intermediario modulador entre la población y los agentes económicos, limitándose a garantizar los privilegios individuales, el orden público y la libre competencia entre los agentes privados. Una vez que el Estado deja de administrar directamente los recursos, aquellas políticas públicas, antes centradas en el bienestar colectivo, pierden protagonismo frente a otras directrices centradas en asegurar el pago a los bancos, fortalecer los tratados comerciales, contratar la realización de obras públicas con terceros, entregar bienes públicos al sector privado mediante concesiones, proteger la propiedad intelectual y regular los impuestos. Adicionalmen-

te, los Estados van asumiendo los paradigmas administrativos del sector privado que valoran las intervenciones en función de la eficiencia y la rentabilidad (Andrisani, Hakim y Savas, 2002).

Los agentes políticos no son agentes neutrales

Las PP son producto de la actividad humana; otro aspecto que amerita reflexión. En seguimiento de la tradición aristotélica, la cultura occidental suele definir a los seres humanos como *animales racionales* (Aristóteles, 2006; García, 2009). Esta concepción, impulsada por la academia y ampliamente extendida entre la gente del común, ha ejercido una profunda influencia en la literatura técnica que suele concebir la gestión de las políticas como un proceso eminentemente racional y neutral que ocurre de manera cíclica y ordenada.

En esta misma línea de pensamiento los analistas se refieren a menudo a los tomadores de decisiones como agentes racionales que se apoyan en la información disponible, sopesan las opciones en función del público y luego toman la mejor decisión. Alejándose de esta perspectiva, autores como Walt han puesto en entredicho la racionalidad de los decisores políticos, argumentando que las políticas son el producto de procesos conflictivos donde los agentes confrontan entre sí sus intereses y decisiones (Walt, 1994a; Walt, et al., 2008).

El racionalismo aristotélico introdujo dos grandes confusiones en la comprensión de los procesos sociales. En primer lugar, no da buena cuenta de la concepción antropológica del mismo Aristóteles, quien también define al ser humano como un *animal político*, destacando con esta característica que, debido a su naturaleza esencialmente social, todas las personas influyen a las demás y son influenciadas por ellas de manera continua a lo largo de la vida, para bien o para mal, en seguimiento de sus motivaciones (Aristóteles, 2006). Adicionalmente, la relación que Aristóteles establece entre la razón, la política y la ética es compleja y excede los fines de este artículo.

Baste decir, sin embargo, que estas dimensiones no siempre encajan y que no toda decisión humana es razonable ni se ajusta a principios éticos. El énfasis tradicional en la racionalidad del ser humano, choca también con los avances de la psicología en la comprensión de las motivaciones humanas y de la forma como tomamos decisiones. En particular, la corriente psicoanalítica ha relativizado el papel de la esfera racional en la toma de decisiones, la cual suele derivar de pulsiones y fuerzas desconocidas por los mismos sujetos (Dasuky-Quiceno y Muñiz, 2011).

La racionalidad del poder ha sido también analizada por Foucault. En su concepto, el poder no es un objeto que se adquiere o se pierde, sino un componente esencial de la dinámica social que impregna y caracteriza las experiencias

humanas (Foucault 1976) configurando una red compleja y cambiante de interacciones no siempre explícitas pero efectivas, las cuales determinan la vida del grupo, aseguran su reproducción y supervivencia y generan a su paso placer, sufrimiento y muerte para unos y otros (Foucault, 1979a). En opinión de este autor todo poder genera un saber que lo legitima y naturaliza ante la sociedad (Foucault, 1979b, 1988, 1992).

Con base en los planteamientos expuestos, sería entonces un error afirmar que los políticos mienten siempre; la mayoría de las veces, lo que hacen es servir como caja de resonancia de un saber que se les impone desde el sistema político y que ellos repiten porque les conviene en mayor o menor grado. Para comprender este tipo de comportamientos que surgen y se expanden entre los miembros del grupo, a menudo de forma inconsciente, es necesario recurrir al concepto de ideología. Las ideologías se definen como sistemas de representaciones y prácticas que surgen en todo grupo humano al impulso de sus condiciones materiales de existencia (Althusser, 1988; Francisco, 2007; Marx, 1988; Nunes, 1963).

Todos imaginan la realidad y se comportan en el mundo en el marco de las ideologías predominantes, cuyos contenidos configuran la identidad de los miembros del grupo desde la infancia. La concepción de los procesos sociales, nuestras prácticas cotidianas y nuestras convicciones más profundas, suelen ser el reflejo de modelos ideológicos de comprensión y comportamiento que se nos van imponiendo a través de la interacción social. Los agentes políticos piensan y actúan también bajo la influencia de modelos ideológicos que no siempre son explícitos para el público y para ellos mismos. La influencia de las ideologías como dispositivos que reproducen, enmascaran y mantienen el orden social vigente, obligan a desconfiar de argumentaciones simplistas que fundamentan la gestión de las PP en su racionalidad explícita.

Otro argumento frecuente en la literatura presenta los agentes políticos como tomadores de decisiones neutrales que operan técnicamente en favor de los intereses públicos (Fontaine, 2015). Al respecto, los gobernantes suelen preciarse de incluir en sus gabinetes funcionarios de alta calidad técnica, afirmando a la población que con eso se asegura la neutralidad del gobierno y el éxito de las PP. Habría que mirar también con cautela este argumento. Es posible que un técnico logre éxito como político, pero ambas condiciones son independientes y no necesariamente van de la mano.

Adicionalmente, las confrontaciones políticas suelen demandar de los políticos características personales que son independientes de la formación profesional, como astucia, liderazgo, capacidad negociadora, y un manejo equívoco del lenguaje que presente y esconda los hechos a conveniencia. La mayoría de los políticos más influyentes de la historia reciente sintonizan con las ideas de Maquiavelo (1999), von Clausewitz (s.f) y Sun-Tzu (2003), aunque no hayan

estudiado en profundidad sus textos. Habría que considerar, por otra parte, que la destreza y el conocimiento de los técnicos constituyen un soporte muy fuerte de la gestión y, por ello, suelen ser instrumentalizados por los políticos (Walt 1994a, 1994b), aunque los primeros no se den cuenta de ello.

Ahora, el hecho de que los técnicos se convierten en instrumentos y agentes políticos obligaría también a reconsiderar la formación que reciben los profesionales en relación con la dinámica política y la forma como se gestiona el conocimiento en la sociedad. En otras palabras, una formación profesional capaz de contribuir al desarrollo social no debería limitarse al entrenamiento en técnicas tecnológicas o en la generación de intervenciones económicamente rentables.

Otro asunto que amerita un análisis cuidadoso se refiere a la neutralidad potencial de los agentes políticos. A diferencia de lo que propone el discurso oficial, las PP no son siempre decisiones asumidas en defensa de intereses públicos, sino expresiones cambiantes de conflictos sociales entre grupos antagónicos que luchan en su provecho. Más que asuntos técnicos sujetos a la racionalidad de la ciencia, las PP son dispositivos políticos aplicados por diferentes subgrupos en defensa de sus propios intereses (Walt, 1994b) y cuya característica esencial proviene precisamente de estos intereses. Dichos intereses no siempre son explícitos, ni fácilmente identificables, ni reconocidos públicamente por los mismos agentes, a pesar lo cual juegan un papel fundamental en la conformación de los grupos políticos y en el desarrollo de la agenda política. En concepto de Walt, los intereses particulares de los agentes constituyen la clave del proceso político y, en última instancia, definen el rumbo de las políticas (Walt 1994a).

Los agentes políticos tampoco se comportan como un grupo homogéneo; a la luz de sus intereses particulares se van diferenciando entre sí y elaboran su propia concepción de los problemas y de las acciones que consideran más apropiadas para resolverlos. La subjetividad de estas concepciones se da en todos los agentes políticos, de izquierda, o derecha en cuanto todos se comportan como agentes sociales influenciados por su entorno (Buse, Mays y Walt, 2005). De esta observación, se desprende la importancia de fortalecer los debates públicos y hacerlos llegar a la gente del común; algo que no siempre es posible en un mundo globalizado donde la propiedad de los medios de comunicación se ha concentrado en los mismos grupos económicos que se han apropiado del Estado.

Desde que asumieron el poder en la revolución francesa, los pensadores liberales confieren un gran valor a las individualidades y, en defensa de este, principio sus ideólogos proponen que el poder se distribuye a lo largo de la sociedad entre diferentes grupos que compiten por sus intereses, sin que ninguno de ellos en particular detente el poder absoluto. Este modelo conceptual, que recibe el nombre de *pluralismo*, asume también que el papel del Estado es actuar como un árbitro o intermediario neutral (Buse et al., 2005). El pluralismo puede ser un

argumento muy conveniente para legitimar las imperfecciones de las democracias actuales y sus mercados, pero dista mucho de reflejar la realidad en la que ciertos grupos que han concentrado históricamente el control de los dispositivos de poder, compiten con el resto de la población y controlan el Estado como dispositivo, en favor de sus propios intereses.

La concepción ideologizada del Estado como árbitro neutral es también ingenua, por decir lo menos. En cualquier sociedad el Estado es y ha sido siempre un dispositivo político y, como tal, ha estado al servicio de los grupos que lo controlan, cualquiera que sea su tendencia. Ello no quiere decir que las élites controlen por completo el sistema político. En cada momento histórico emergen contradicciones y conflictos que dinamizan la sociedad y obligan a los grupos hegemónicos a replantear sus estrategias.

Particularmente, en América Latina es difícil hablar de un Estado neutral, cuando un pequeño número de familias ha mantenido el control político desde la colonia y concentra cada vez más los recursos sociales. En el mismo sentido, por muy incómodo que sea el control estatal para las élites, es difícil prever que éstas lo eliminen por completo. En el mundo globalizado, por ejemplo, la concentración acelerada de la riqueza exige al capitalismo la existencia de Estados centrales fuertes que defiendan los intereses de las élites, particularmente la concentración de la riqueza y la propiedad privada.

Los agentes políticos difieren también en sus intereses y en su capacidad de influencia sobre el comportamiento de los demás agentes. Esta última depende, finalmente, de su acceso a los dispositivos de poder, específicamente a la disponibilidad de recursos económicos, al grado de organización de su grupo, a la fuerza física, a la información y a la posición en la estructura social, entre otros (Buse et al., 2005; Dente y Subirats, 2014). En todo caso, el acceso a los recursos económicos facilita a los agentes políticos el acceso a otros dispositivos de control.

Desde los cuestionamientos anteriores habría que preguntarse si la democracia participativa que defienden nuestros gobernantes y académicos es capaz de resistir las presiones de los subgrupos minoritarios que concentran la riqueza. En momentos cuando la concentración de la riqueza ha concentrado también el poder en unos pocos, la protección decidida de la pluralidad política y la participación amplia y consciente de los agentes sociales, podría considerarse como uno de los legados más meritorios de la Modernidad inconclusa, y una de las trincheras más valiosas de agentes sociales comprometidos con la justicia y la equidad.

El contexto global de las PP

Las concepciones idealizadas asumen que una PP actúa de la misma forma en todos los contextos. Este es un gran error. Los agentes políticos no operan en el aire; sus intereses y dispositivos de poder surgen y se aplican en contextos particulares que determinan su alcance (Buse et al., 2005). En un mundo global separado por profundas inequidades sociales, el entorno de las PP se hace cada vez más complejo; sin embargo, y como expresión de un modelo neoliberal en expansión, las PP que se aplican desde 1980 llevan el sello inocultable del Consenso de Washington, los organismos multilaterales y las empresas transnacionales (Arias, 2009; Escalante Gonzalbo, 2016; Navarro, 2004b; Villasana et al., 2018) asumiendo que sus directrices tendrán el mismo efecto benéfico en todos los países por igual. En la práctica ocurre todo lo contrario; las directrices neoliberales vienen ampliando la brecha entre ricos y pobres fortaleciendo a unos a expensas de los otros.

Subyugados por la concentración del capital en unas pocas manos, los sistemas políticos locales vienen debilitándose progresivamente frente a los poderes económicos del núcleo (OXFAM International, 2015, 2017), cuyas sedes se localizan en los países industrializados y en los paraísos fiscales, protegidos de la mirada del público y del control social.

Así, atrapados en la marea de fuertes directrices transnacionales que parecen venir de todas partes, los agentes políticos locales deben enfrentarse a condiciones tanto estructurales como coyunturales (Dente y Subirats 2014) que modifican sus intereses individuales y su capacidad de influenciar a otros, y donde quienes sigan las directrices de los bancos podrían correr con mejor suerte. Desconocer los efectos diferenciales de las políticas globales constituye otro grave error.

En el mundo que se vive hoy los sistemas políticos nacionales han venido perdiendo autonomía en materia de políticas públicas, cuya pertinencia y capacidad para enfrentar los problemas locales se reduce notablemente; la mayoría de las PP actuales responde en última instancia a las exigencias de grupos financieros transnacionales que imponen sus condiciones a los gobiernos de turno como requisito para otorgar los préstamos o con la amenaza de trasladar sus fondos a otros países. A pesar de ello, las agencias internacionales tampoco tendrían mucho poder si no cuentan con el respaldo de las elites locales que se benefician de sus directrices y las reproducen en sus propias regiones.

El modelo de globalización que se viene expandiendo en el mundo a partir de 1980, sigue los lineamientos de agentes económicos que controlan la riqueza desde dentro y fuera de los países; estos agentes políticos comparten sus intereses, defienden los mismos valores ideológicos y reproducen las mismas

políticas en todas partes: promover la concentración de la riqueza, defender la apropiación privada de los bienes públicos, eliminar aquellos controles sociales y estatales que limiten sus aspiraciones individuales, desmontar los logros de la modernidad en materia de derechos humanos, y debilitar las fuerzas sociales que se opongan a sus aspiraciones. Ante la fuerza avasalladora de un contexto político global que impone sus límites a las políticas nacionales, el gran reto de los agentes sociales progresistas es promover también alianzas globales y defender como propios los logros alcanzados por los movimientos sociales en los diferentes países.

El proceso político como confrontación de intereses

Desde la concepción clásica idealizada, la gestión de PP suele presentarse como un proceso lineal, repetitivo, continuo, y racional capaz de armonizar y organizar las acciones de los agentes políticos al que se denomina *ciclo de las políticas*. (Meny and Thoenig 1992; Roth 2018) Esta visión merece también un análisis crítico. El ciclo de las políticas puede ser una metáfora didáctica y simplificadora, pero no refleja la complejidad de un proceso multiforme, variable, heterogéneo, iterativo, conflictivo, no siempre explícito y, con frecuencia, impredecible.

Al dar cuenta del proceso político que se impone al grupo de forma explícita o implícita, la literatura técnica suele usar expresiones eufemísticas como *juegos de poder y toma de decisiones*, (Lindblom 1959, 1964; Subirats 2001) términos también despolitizados que no reflejan bien las luchas entre grupos con intereses antagonicos comunes en toda sociedad, y que ocultan el carácter conflictivo de las interacciones políticas. La lucha política dista mucho de ser un juego, y tampoco se refiere a decisiones tomadas en la placidez del mar en calma.

Reconocer que la dinámica social es esencialmente conflictiva (Walt, 1994a; Subirats, 2001) no implica desconocer la importancia de los procesos políticos. Por el contrario, asumir la gestión de las PP como un proceso dinámico y conflictivo configura un escenario más cercano a la realidad, que obliga a los agentes sociales a interactuar, dialogar y llegar a consensos, por muy difícil que esto parezca. En el fondo, el reto que plantea el conflicto tampoco es técnico, ni racional; es ético; depende del valor que cada uno de los agentes políticos confiere a sus propios intereses y a los intereses de los demás.

Otro elemento que amerita una reflexión cuidadosa se refiere a las condiciones que permiten a la gente ejercer un control real sobre las decisiones que rigen los asuntos cruciales de toda sociedad. La democracia participativa que materializa la participación política fue una de las banderas de los revolucionarios burgueses del siglo XVIII y los regímenes liberales la expandieron por todo el

mundo como uno de los fundamentos de los Estados sociales de Derecho (Rousseau, 1999). Sin embargo, desde su misma formulación, Rousseau advertía que la democracia participativa no iba a funcionar si no se aseguraba previamente la educación de los ciudadanos (Rousseau, 1999, 2000).

A este respecto, mantener la población en la ignorancia se revela como uno de los dispositivos políticos más poderosos. Experiencias recientes ponen en evidencia que la opinión pública consultada en las urnas puede cometer profundos errores, cuando ha sido desinformada por sus líderes y no tiene una consciencia clara sobre las consecuencias de su elección. El rechazo a la paz en el plebiscito de Colombia en 2017, el Brexit en Inglaterra y el triunfo de Trump en Estados Unidos podrían ilustrar las consecuencias de consultar una opinión pública manipulada por los grupos hegemónicos.

No se trata de simple retórica. La historia enseña que no se puede confiar en el poder popular por la vía de las urnas mientras no se asegure la educación política de los ciudadanos. Adicionalmente, las normas jurídicas que rigen la participación ciudadana definiendo sus alcances reales (quién, cómo, cuándo y para qué participar) suelen ser formuladas por las élites para su propio beneficio. Y en países como Colombia, la regulación suele asumir la forma de letra muerta que no encuentra un respaldo efectivo en los gobernantes.

El conocimiento es un recurso muy poderoso, no solamente en los ámbitos social y económico, sino también como dispositivo político, cuya aplicación permite conservar, subyugar, manipular, y exterminar... pero también producir, crear, liberar y humanizar. Por eso mismo, todos los sistemas políticos, desde la antigüedad, se han esmerado por controlarlo mediante diferentes estrategias, que involucran el conjunto de recursos y acciones adelantadas por los individuos y los grupos para generar, difundir, valorar, adaptar, legitimar y aplicar el conocimiento, con el fin de soportar las prácticas sociales (RCIPS, 2009).

Muchos de los gobiernos actuales presumen de fortalecer la educación y respaldan sus afirmaciones en las asignaciones presupuestales. Sin embargo, la clave de gestión del conocimiento radica realmente en sus objetivos. En el contexto neoliberal, el conocimiento se percibe como un recurso para asegurar la productividad económica de los trabajadores asalariados y como una mercancía con rentabilidad variable en diferentes mercados. No es extraño entonces que la propiedad intelectual, que privatiza la información, el conocimiento y las innovaciones, se haya convertido en el pilar de los acuerdos internacionales sobre el comercio. Así las cosas, gran parte de la población no puede acceder al conocimiento requerido para avanzar en su desarrollo. Este es un elemento clave en el proceso político: educar la población para que se convierta en recurso laboral

calificado es muy diferente a educarlo para la democracia y, sin esta condición, es muy difícil defender una participación social libre e informada.

El hecho de que las élites que controlan los sistemas políticos estén interesadas en mantener el *statu quo*, no impide que asuman reformas cuando los hechos o la presión de los demás involucrados los obliga a ello. En tal caso, suelen aplicar cambios que no se alejen mucho del ordenamiento previo, proceso que se ha descrito como *cambios incrementales* (Lindblom, 1959, 1964) y cuya magnitud depende de la presión que se ejerza sobre los agentes políticos. Este concepto ilustra, por una parte, el carácter predominantemente conservador de las políticas, algo que queda enmascarado desde las perspectivas racionalistas; y por otra, la importancia que tienen las fuerzas de oposición en una sociedad heterogénea y sometida históricamente a la inequidad.

Las PP cambian de forma

Las PP son dispositivos de control que se materializan de formas diferentes. Los aspectos formales se refieren a la apariencia o estructura material que asumen las PP y se expresan tanto en los fundamentos simbólicos y conceptuales que definen su alcance como en su estructura formal jurídica, administrativa, ideológica y burocrática. Durante el auge de los modelos intervencionistas, el Estado se consideraba no solamente responsable de resolver las necesidades de la población, sino que se reconocía también como el legítimo administrador de los recursos públicos; en este contexto, las PP asumieron formas administrativas lideradas por los gobiernos, las cuales privilegiaban la regulación jurídica, la planificación normativa, la tecnificación de la gestión pública y el fortalecimiento de las instituciones estatales.

El avance del modelo neoliberal a partir de la década de los noventa ha modificado profundamente la gestión de las PP; siguiendo el Consenso de Washington e impulsadas por los grandes grupos económicos transnacionales, el Estado se ha debilitado y las PP han derivado en formas compatibles con los mercados competitivos no regulados: las disposiciones jurídicas se fortalecen en lo que compete a la defensa de la propiedad privada y las libertades individuales, pero se debilitan en relación con las aspiraciones sociales y los derechos de los asalariados; la gestión estatal asume la forma de la administración privada orientada por la eficiencia (New Public Management); el manejo de los bienes públicos se entrega al sector privado por la vía de los contratos y las concesiones; la planificación unificada da lugar a la gestión por proyectos, unidades fragmentadas de producción que son realizadas por agencias privadas pero pagadas con recursos públicos; la burocracia estatal responsable del control se va desmontando por considerarse demasiado costosa; y las directrices estatales antes obligatorias se

convierten en orientaciones que benefician a los grupos más poderosos (Gómez-Arias, 2012).

¿Qué tan efectivas son las PP?

La teoría clásica asume que las PP son por sí mismas mecanismos efectivos para enfrentar y resolver asuntos públicos. En esta línea de pensamiento los evaluadores de PP suelen interesarse por sus resultados directos, asumiendo que de ellos depende la justificación de la política (Feinstein, 2007; Gertler et al., 2011; Pawson, 2002). A este respecto habría que examinar con cuidado al menos dos aspectos: el tipo de cambio esperado y la posibilidad de resolver problemas complejos con intervenciones singulares.

Con mucha frecuencia los múltiples resultados del proceso político no se relacionan directamente con los objetivos explícitos ni con los intereses públicos; por el contrario, algunos de los resultados de la política, y a menudo los más importantes, podrían responder más a ciertos intereses individuales que sus mismos promotores mantienen ocultos (Walt, 1994a). Si se realiza un análisis crítico puede descubrirse que ciertos resultados secundarios, no considerados explícitamente por la PP como su objetivo directo, eran precisamente los resultados esperados por sus promotores.

Un gobierno debilitado u obligado a expandir su electorado a toda costa puede inventarse un enemigo externo y presentarse ante la opinión pública como el defensor de la sociedad; los analistas superficiales se centrarán en los resultados de la defensa nacional y la aniquilación del adversario, subvalorando los verdaderos intereses electorales de quienes promueven la política de seguridad. Tras la transformación de los subsidios a la oferta estatal en subsidios a la demanda, el interés explícito de los evaluadores podría centrarse en el impacto sobre el consumo de servicios, dejando de lado que la intencionalidad política de fondo era derivar recursos públicos a intermediarios privados, un resultado que suele enmascarse.

Los problemas sociales de pobreza, inequidad, exclusión y deprivación son el resultado de condiciones estructurales de concentración de la riqueza que no se resuelven con medidas aisladas y paliativas. En este contexto, la tendencia de los gobiernos a desarrollar PP de tipo sectorial se muestra cada vez más limitada para enfrentar la complejidad de los asuntos de interés público. Máxime cuando los Estados han entregado a las empresas privadas la responsabilidad de responder por los asuntos públicos y de manejar los recursos por la vía de proyectos y contratos descoordinados, los cuales suelen responder más a los intereses utilitaristas de los inversionistas que a las necesidades de la población más deprimida. En la medida en que los Estados sociales de derecho se debiliten y

fragmenten, se hace cada vez más difícil aceptar la efectividad de intervenciones singulares y sectoriales frente a problemas sociales estructurales cuya aparición y perpetuación involucra los intereses de agentes diversos y exige reorganizaciones políticas de fondo.

Conclusiones

Las PP constituyen una propuesta muy atractiva para resolver problemas de interés público. Aunque su desempeño puede depender de procesos técnicos de tipo jurídico y administrativo, obedece principalmente a ciertas condiciones políticas de los contextos y los agentes sociales que no siempre son explícitas, entre ellas podrían destacarse: el control que ejercen los grupos económicos sobre los recursos del mundo globalizado; el poder que han acumulado las élites económicas internacionales y locales sobre los dispositivos políticos; y el modelo actual de gestión del conocimiento que distorsiona la capacidad de la población para comprender los asuntos públicos y organizarse frente a intereses mayoritarios.

Este artículo destaca la necesidad de examinar críticamente los fundamentos conceptuales que suelen usarse en la gestión de las PP, confrontando sus supuestos teóricos con los contextos y las prácticas de los agentes sociales. Se considera necesario asumir una posición crítica frente a perspectivas de PP usualmente difundidas y defendidas desde el discurso oficial, tales como: la racionalidad y neutralidad de los agentes políticos, la promoción de una democracia participativa limitada al voto, la supuesta transparencia de los procesos políticos y el privilegio de los aspectos técnicos y formales por encima de los intereses públicos.

Estas concepciones idealizadas contrastan con las condiciones reales de muchos países donde las PP son dispositivos de control definidas por élites que una vez elegidas controlan los recursos en favor de sus propios intereses. Para mejorar el desempeño de las PP podría ser importante: promover la educación de la población en el ejercicio de la ciudadanía; realizar debates públicos explícitos y permanentes que ayuden a la gente a liberarse de la desinformación y a identificar los intereses que se ocultan tras las PP; y fortalecer los espacios de organización y movilización social alrededor de intereses colectivos.

Referencias

- Althusser, L. (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión, Ed.
- Althusser, L. (1989). Ideology and Ideological State Apparatuses. In D. Latimer (Ed.). *Contemporary Critical Theory* (pp. 61-102). Harcourt Brace.
- Andrisani, P.J., Hakim, S.; Savas, ES. (2002). The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors. In Norwell, MA, MA.
- Arias, A.J. (2009). Organismos Internacionales y Pobreza en América Latina: la matriz de la Alianza Para El Progreso. *Revista Electrónica Iberoamericana* 3(1), 11-22. Recuperado de https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_3_2009_1/REIB_03_01_A_Josefina_Arias.pdf
- Aristóteles (2006). *Política*. Recuperado de <http://www.filosofia.org/cla/ari/azc03.htm>
- Buse, K., Mays, N. y Walt, G. (2005). *Making Health Policy*. New York: Plaza & Janes.
- Castles, F., et al. (2010). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. England: Oxford University.
- Daldal, A. (2014). Power and Ideology in Michel Foucault and Antonio Gramsci: A Comparative. *American Research Institute for Policy Development*, 2(2), 149-167. Recuperado de http://rhpsnet.com/journals/rhps/Vol_2_No_2_June_2014/8.pdf
- Dasuky-Quiceno, SA. y Muñoz, OA. (2011). *Psicoanálisis del Poder y el poder del psicoanálisis*. Recuperado de http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/814/Archivos_Modulo_1/Material_Basico/Muniz_Dasuky_Psicoanalisis_del_poder.pdf
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en Políticas Públicas*. Barcelona, España: Ed. Grupo Planeta.
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político: Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.

- Escalante, F. (2016). *Historia Mínima del neoliberalismo*. Barcelona, España: Ed. Turner.
- Feinstein, O. (2007). Evaluación Pragmática de Políticas Públicas. Recuperado de https://www.academia.edu/25970688/Evaluaci%C3%B3n_pragm%C3%A1tica_de_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas
- Fleury, S. (2017). The Welfare State in Latin America: Reform, Innovation and Fatigue. *Cad Saude Publica*. Recuperado de <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28767810>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Primera ed. ed. FLACSO Ecuador. Quito: Anthropos Editorial.
- Foucault, M. (1976). *Historia de la sexualidad I La Voluntad de Saber*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1979a). *Microfísica del poder*. Madrid, España: Ed. La Piqueta.
- Foucault, M. (1979b). *Microfísica del Poder (1980)*. 2a ed. Madrid, España: La Piqueta.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología* 50(3), 1-19. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3540551?origin=crossref>
- Foucault, M. (1992). *El orden del discurso*. Buenos Aires, Argentina: Tusquets Editores.
- Francisco, P. (2007). Dos extraños compañeros de cama. La ideología y el poder en Althusser y Foucault. *Tabula Rasa Revista de Humanidades*, (7), 149-177. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1794-24892007000200007&script=sci_arttext&tlng=es
- García, L. (2011). ¿Qué es un dispositivo? Foucault, Deleuze, Agamben. *A parte Rei: Revista de Filosofía* (74), 1-8. Recuperado de <http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei/fanlo74.pdf>
- García, ÓH. (2009). El Concepto de poder y su Interpretación desde la perspectiva del poder en las organizaciones. *Estudios Gerenciales*, 25(110), 63-

83. Recuperado de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0123592309700622>
- Gertler, P. et al. (2011). *Impact Evaluation in Practice*. Recuperado de https://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_Practice.pdf
- Gómez-Arias, RD. (2016) 10AD. Lo público y lo privado. Elementos para el análisis. *Revista del Instituto de Salud Pública de la Universidad Veracruzana*, (20), 71-89. Recuperado de <http://www.uv.mx/msp/files/2014/04/Universalud-20>
- Gómez-Arias, RD. (2012). Gestión de Políticas Públicas: Aspectos Operativos. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 30(2), 223-236. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfnsp/v30n2/v30n2a11.pdf>
- Gómez-Arias, RD. (2017). Políticas Públicas. Análisis de Políticas Públicas Relacionadas Con La Salud: 81. Recuperado de http://isags-unasul.org/ismoodle/isags/local/pdf/modulo2/politicas_publicas_en_salud_aproximacion_a_un_analisis.pdf
- Gómez-Arias, R. (2018). Los sistemas políticos como determinantes de la vida, la salud y el sufrimiento. *Revista Fac. Nac. Salud Pública*, 36(1), 10-29. Recuperado de <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/fnsp/article/view/335871>
- González, O. (2008). La propiedad. Lo público y lo privado. Propiedad es poder y poder es propiedad. Recuperado de http://conceptos sociales.unam.mx/conceptos_final/462trabajo.pdf
- Gough, I. (1982). *Economía política del estado del bienestar*. Madrid, España: Ed. H. Blume.
- Gough, I. (2007). Los Estados de Bienestar Europeos: Lecciones Para Países En Desarrollo. *Papeles* (99), 13-39. Recuperado de <http://eprints.lse.ac.uk/64163/>
- Habermas, J. (1987). *Teoría y práctica; Teoría y praxis*. Madrid, España: Tecnos.

- Hobbes, T. (1982). *Leviatán o La Materia, Forma y Poder de Una República Eclesiástica y Civil*. 2a ed. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H. (1936). *Politics Who Gets What, When, How*. New York: McGraw Hill.
- Lasswell, H. (1948). *The Structure and Function of Communication in Society. The Communication of Ideas*.
- Lasswell, H. (1951). *The Policy Orientation*. Recuperado de <http://www.sciepub.com/reference/45658>
- Lindblom, Ch. (1959). *The Science of Muddling-Through*. Recuperado de <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>
- Lindblom, Ch. (1964). *Contexts for Change and Strategy*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/272580483_Contexts_for_Change_and_Strategy_A_Reply
- Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid, España: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Llistar, D. (2002). *El Qué, el Quién, el Cómo y el Porqué del Consenso de Washington*. S.D.: UNESCO. Recuperado de <http://www.iheal.univ-paris3.fr/sites/www.iheal.univ-paris3.fr/files/9%20CW-David-NOV02.pdf>
- Locke, J. (2003). *Segundo Tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. El libro de bolsillo.
- Maquiavelo, N. (1999). *El Príncipe* Recuperado de https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1491/mod_resource/.../El_principe_Maquiavelo.pdf%0A%0A (Consultado el 6 de septiembre de 2018)
- Marx, K. (1973). La ideología alemana. Cap. 1. In *Marx y Engels. Obras escogidas* (pp. 11-44). Moscú: Editorial Progreso.
- Marx, K. (1988). *La ideología alemana (1845)*. Barcelona: Lèina Editorial.

- Meny, I. y Thoenig, J-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. ed. Editorial Ariel S.A. Barcelona.
- Navarro, V. (2004a). El Deterioro de la situación económica y social mundial en la época neoliberal (1980-2004) y sus consecuencias para la paz. In *III Encuentro Salamanca Sobre La Paz y El Derecho Internacional: Condiciones Económicas y Sociales y Riesgos Para La Paz Internacional*, Salamanca, 1-19.
- Navarro, V. (2004b). Neoliberalismo: sus consecuencias hoy en el mundo. *Temas para el debate* (111), 62-67. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4163459>
- Nunes, A. S. (1963). Introdução ao estudo das ideologias. *Análise Social*, I(1), 5-32. Recuperado de <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224081973E4dVB2ea3Bp00YB7.pdf>
- OXFAM International (2015). Riqueza: Tenerlo Todo y Querer Más. Informe Temático 2015. Recuperado de https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf
- OXFAM International (2017). *Una economía para el 99%*. Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/informes/una-economia-para-el-99>
- Parmet, WE, Goodman, RA. y Farber, A. (2005). Individual Rights versus the Public's Health--100 Years after Jacobson v. Massachusetts. *The New England journal of medicine* 352(7), 652-54. Recuperado de <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp048209>
- Pawson, R. (2002). Evidence-Based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis'. *Evaluation*.
- Pérez, M. et al. (2006). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada, España: Universidad de Granada.
- Red Colombiana de Investigación en Políticas y Sistemas de Salud, RCIPS (2009). *La gestión del Conocimiento para la salud pública*. Medellín: Plan Estratégico de Antioquia- PLANEA.

- Restrepo-Ochoa, DA. (2015). Las políticas públicas en el campo de la salud: Dispositivos de biopoder y modos de Subjetivación. *Revista del Instituto de Salud Pública de la Universidad Veracruzana*: 23-31. Recuperado de http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/814/Archivos_Modulo_1/Material_Basico/Restrepo_DA_Politicas_publicas-biopoder-subjetivacion.pdf
- Roth, Al. (2018). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Rousseau, JJ. (1999). *El Contrato social o principios del derecho Político*. Recuperado de <http://www.elaleph.com/libro/El-Contrato-Social-de-Juan-Jacobo-Rousseau/899/>
- Rousseau, JJ. (2000). *Emilio o la educación*. Recuperado de <http://escritoriocentros.educ.ar/datos/recursos/libros/emilio.pdf>
- Smith, A. (1776). *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla.
- Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gac Sanit*, 15(3), 259-64. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0213911101715579>
- Sun-Tzu. (2003). *El arte de la guerra*. Biblioteca Virtual Universal. Recuperado de www.biblioteca.org.ar/libros/656228.pdf
- Villasana, P., Gómez-Arias, RD. y DeVos, P. (2018). Aproximación crítico-hermenéutica a la noción de bienestar en el marco del neoliberalismo. *Utopía y Praxis Latinoamericana* 23(83), 148-64. Recuperado de <https://zenodo.org/record/1412043>
- Von Clausewitz, K. (1832). *De la guerra*. Recuperado de <http://www.biblioteca.org.ar/libros/153741.pdf>
- Walt, G. (1994a). *Health Policy: An Introduction to Process and Power*. Johannesburg, London and New Jersey: Witwatersrand University Press.

- Walt, G. (1994b). How Far Does Research Influence Policy? *European Journal of Public Health* 4(4): 233-35. Recuperado de <https://academic.oup.com/eurpub/article-abstract/4/4/233/455285?redirectedFrom=PDF>
- Walt, G., Shiffman, J., Schneider, H., Murray, S. F., Brugha, R., Gilson, L., Brugha, H. (2008). "Doing" health policy analysis: Methodological and conceptual reflections and challenges. In *Health Policy and Planning* (pp. 308-317). Recuperado de <https://doi.org/10.1093/heapol/czn024>
- Walters, L. C., Aydelotte, J., & Miller, J. (2000). Putting More Public in Policy Analysis. *Public Administration Review*, 60(4), 349-359. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00097>

Public Policies: Between Theory and Practice

[English Version]

Las políticas públicas: entre la teoría y la práctica

As políticas públicas: entre a teoria e a prática

Received September 22, 2018. Approved November 19, 2018

Rubén Darío Gómez-Arias*
Colombia

› To cite this article:

Gómez Arias, Rubén Darío
(January-June, 2019). Public
Policies: Between Theory
and Practice. *Ánfora*, 26(46),
189-214. DOI: <https://doi.org/10.30854/anfv26.n46.2019.561> Universidad
Autónoma de Manizales. ISSN
0121-6538 / e-ISSN 2248-
6941

Resumen

Objetivo: this Reflection paper intends to question some theoretical issues that cloud the practice and whose improvement could increase the social benefit of management. **Methodology:** an interpretative and critical reflection was made on the social phenomenon of Public Policies (PP); thus, the analysis of some issues from the fundamental theoretical perspectives on the subject were taken into account such as the cited original sources. This reflection was particularly focused on five issues to help understand the rationality of PP and their performance: the formal issues, the actors, the contexts, the processes, and the results. **Results:** It was found that in many social scenarios, including academic, the PPs are introduced as technocratic options that political leaders assume neutrally and rationally for the benefit of people. Although this concept is very interesting, it is ideological and far from reality. The PPs are political devices that were developed in late modernity to control the tangible and intangible resources of society, and, as such, they are administered by different subgroups in defense of their own interests. Unlike the aim of the official discourse, the PPs are not always decisions made in favor of public interests, rather they are changeable expressions of social conflicts

* Doctor en Salud Pública. Magíster en Salud Pública. Médico. Profesor de la Facultad Nacional de Salud Pública Universidad de Antioquia. Correo: rubengomez33@gmail.com

between antagonistic groups fighting for their own benefit. **Conclusions:** beyond technical matters, the PPs are political issues whose main characteristic comes from the particular interests of their defenders. The PPs have become a good opportunity to face and solve priority public problems.

Keywords: Public Policy; Politics; State; Policy Formulation. Participation.

Resumen

Objetivo: este artículo de Reflexión se propone cuestionar algunos elementos teóricos que oscurecen la práctica y cuya superación podría optimizar el beneficio social de la gestión. **Metodología:** se hizo una reflexión interpretativa y crítica sobre el fenómeno social de las Políticas Públicas (PP); para ello, se recurrió al análisis de algunos elementos de las perspectivas teóricas fundamentales sobre el asunto, como las fuentes originales que se usaron. La Reflexión se enfocó, específicamente, en cinco aspectos que ayudan a comprender la racionalidad y el desempeño de las PP: los aspectos formales, los actores, los contextos, los procesos y los resultados. **Resultados:** se halló que en muchos espacios sociales, incluyendo la academia, las PP se presentan como opciones tecnocráticas que los gobernantes asumen de forma neutral y racional en beneficio del público. Sin embargo, esta es una concepción muy atractiva, pero ideologizada y lejana de la realidad. Las PP son dispositivos políticos, desarrollados por la modernidad tardía para controlar los recursos tangibles e intangibles de la sociedad y, como tales, son aplicados por diferentes subgrupos en defensa de sus propios intereses. A diferencia de lo que propone el discurso oficial, las PP no son siempre decisiones asumidas en favor de intereses públicos, sino expresiones cambiantes de conflictos sociales entre grupos antagónicos, que luchan en su propio provecho. **Conclusiones:** más que cuestiones técnicas, las PP son asuntos políticos, cuya característica esencial proviene de los intereses particulares de sus defensores. Las PP constituyen una buena oportunidad para enfrentar y resolver los problemas públicos prioritarios.

Palabras clave: Política Pública; Política; Estado; Formulación de Políticas. Participación.

Resumo

Objetivo: questionar algumas abordagens da teoria clássica sobre Políticas Públicas (PP) que ignoram os contextos, interesses e práticas dos sistemas políticos atuais e cuja superação poderia otimizar o benefício social da gestão. **Metodologia:** uma reflexão

interpretativa e crítica foi feita sobre o fenômeno social das PP; para isso, recorreremos à análise de alguns dos argumentos da teoria política clássica de maior difusão no discurso oficial, os quais foram contrastados com o contexto, os interesses e as práticas atuais dos sistemas políticos. A Reflexão enfocou, especificamente, cinco aspectos que têm sido propostos pela literatura para compreender a racionalidade e o desempenho das PP: os agentes, os contextos, os processos, os aspectos formais das PP e os resultados. **Resultados:** as PP são dispositivos de poder da modernidade tardia para controlar os recursos tangíveis e intangíveis da sociedade e, como tal, são aplicados por subgrupos em defesa de seus próprios interesses. Ao contrário do que o discurso oficial propõe, as PP nem sempre são decisões tomadas em favor de interesses públicos, mas expressões cambiantes de conflitos sociais entre grupos antagônicos, que lutam em benefício próprio. **Conclusões:** os contextos, interesses e práticas dos agentes políticos da PP nem sempre coincidem com os modelos teóricos atuais. Mais do que questões técnicas, as PP são questões políticas, cujos atributos essenciais surgem dos interesses particulares de seus defensores em contextos específicos. Propõe-se que a educação crítica e a ampla mobilização da população poderiam reverter os efeitos desiguais das PP e otimizar seu desempenho.

Palavras-chave: Política Pública; Política; Estado; Formulação de Políticas. Participação

Introduction

Today, most political systems consider that Public Policies (PPs) are one of the best ways that the government can solve priority problems. However, confidence in the PPs, both shared in public opinion and academic settings, matches the daily news of a world shaken by violence, social inequality, and environmental damage. It seems that the PPs had a limited scope to deal with public interests (Buse, Mays and Walt, 2005, Pérez et al., 2006, Roth, 2018). To that, what are the possible conditions that contribute either to the success or failure of PPs?

The literature on this issue is notably vast. Assuming, as a starting point, that the PPs constitute a good opportunity to handle and resolve issues of public interest, this reflection paper raises some questions to idealized theoretical models in relation to five complementary components that help with understanding the PP rationality and performance: the formal issues, the actors, the contexts, the processes, and the results (Walt, 1994a). However, as noted by the nature of the political process, these components are not always explicit or easily verifiable in practice, and in most cases mostly their characteristics are interpreted by those involved through their own ideological perspectives

Formal configuration of the PPs as control devices

The formal aspects refer to the structure assumed by PP; that is, the theoretical conception that defines its scope and the formal structure as legal, administrative, and bureaucratic that is usually given to this type of device. In many social scenarios, including the academic ones, the PPs are formally introduced as rational alternatives that neutral political leaders assume for the benefit of the general community and thus materialize in legal and administrative acts. This notion, which is reflected in the first scholars of classical political theory, (Lasswell, 1936, 1948, 1951, Lindblom, 1991, Meny and Thoenig, 1992) is very interesting, yet it is also ideological and far from reality.

Although, all political systems have used their own control mechanisms throughout history, the PPs are indeed a distinctive type of political device that was developed in late modernity to control the tangible and intangible resources of society (Gómez-Arias, 2012). Thus, PPs must be analyzed in relation to power because of its essential condition as a political device (Walt, 1994a). For

this, it is necessary to begin by pointing out how power is understood and its relationship with PPs.

Power is either an abstract matter or an object to be acquired or lost and, therefore, it cannot be monopolized by a single individual. Power is a feature that manifests in all social relations by imposing its hallmark on human experiences (Foucault, 1979a, 1988, Foucault, 1976). Power creates a complex and changeable network that, although not always explicit, is effective and functions to mandate the life of the group, to ensure its reproduction and survival. Through this, it is able to produce pleasure, suffering, and death. (Foucault, 1979a).

Power is exerted in at least four different ways: domination, submission, resistance, and cooperation. These appear in different types of interactions, meanings, and material resources that compose power devices and allow individuals to relate politically (García, 2011, Gómez-Arias, 2012, 2018). Throughout history, political agents have used multiple devices to exert their influence over groups. These devices include the use of physical force, alliances, knowledge, and language as well as legal, administrative, customary, and moral regulations. (Gómez-Arias, 2012, 2018; Restrepo-Ochoa, 2015). Each political system develops and adapts its own devices.

The role of the PP is, in itself, a relatively recent political device. It appears in the first half of the XX century as a set of guidelines issued by the State to solve public interest matters. Basically, this form articulates two notions that break with the individualist tradition of liberal democracies. Firstly, it assumes confidence that the State's political system acts as a competent agent to intervene and regulate the lives of the people. Secondly, *it* recognizes the existence of the people as a sphere of interests which transcends the individuals as a whole and whose protection is also the State's responsibility.

These two relatively new conditions clash with the State's previous understanding. Since the independence of the United States and the French Revolution, the bourgeoisie in the power had implemented a minimal *laissez faire* State in harmony with the principles proposed by the fathers of liberalism (Hobbes, 1982, Locke, 2003, Smith, nd), whose responsibility was limited to guaranteeing individual liberties and militarily ensuring the direction of the market.

This model operated in the majority of liberal regimes until the mid-twentieth century with the Great Depression of the 1930s and the post-war crisis; capitalism faced one of its worst crises. This situation allowed for the re-

cognition of the State's regulatory capacity to intervene in matters that were previously considered to be private but were soon to be deemed public affairs (Gómez-Arias, 2016, 2012, Gonzalez, 2008, Parmet, Goodman and Farber, 2005 ; Restrepo-Ochoa, 2015). The international political system was reorganized to overcome the market crisis, and those in power decided to strengthen the role of the State as a regulatory agent and an administrator of resources. It was in this period that the classical theory of public policy was developed (Lasswell, 1936, 1948, 1951, Lindblom, 1991, Meny and Thoenig, 1992), and PP were assumed as the set of technical decisions that oriented the State's management of public resources.

The classic approach to public policies is not an issue that is out of the blue. It arises from the crisis of the previous model, and, although the ideologues of the new interventionist model recognize the need to strengthen the regulatory capacity of the State through mandatory guidelines, they strive to preserve the orthodox foundations of capitalism, especially in terms of securing private property, individual rights, and freedom of commerce. In this regard, interventionist States did not set out to regulate markets as socialist countries did, rather they redirected resources towards improving consumption and protecting the liberal ideology from the communism threat. As a political device, these were its central objectives (Villasana, Gómez-Arias and DeVos, 2018).

Basically, the classic role of public policies developed within the framework of the Keynesian model and protected the orthodox concept of capitalism, which considers the State as a necessary evil that is dangerous for business and should be responsible just for securing individual liberties and the market arrangement. Its size should be reduced to the minimum. In any case, capitalism's crisis was so deep that economic groups had to reluctantly accept contrary proposals to the liberal market which instead strengthened the regulatory capacity of the State turning it into a resource administrator, a responsible agent for the needs of the population, and a resource equipped with tools for the service of public interests.

Despite its heretical character, the Roosevelt and Keynes proposals achieved their purpose and not only saved the markets in crisis but also gave rise to what some authors call the golden age of capitalism (Gough, 1982, 2007).

Between the 40s and 80s, the public policies became trendy in the West as a strategy for economic salvation and overcoming poverty. In European countries

at that time, the Keynesian States understood well-being in terms of an increase in the consumption of goods and services, channeling the economic resources so that the markets were reactivated. Money flowed back to cities in ruins, capitalism recovered, wealth was concentrated rapidly in a few hands, and the social crisis in the great powers was becoming a distant memory.

Based on the previous scenario, this paper questions some theoretical issues that conceal the practice of public policies and whose improvement could increase the social benefit of management. The results of this reflection are focused in relation to development of public policies through the expansion of Keynesian States.

Methodology

An interpretive and critical reflection was made about the social phenomenon of public policies. For this, we resorted to the analysis of some issues from the fundamental theoretical perspectives on the subject such as the original sources on which this reflection was based.

This study focused specifically on five aspects that help to understand the rationality and performance of PPs. This includes the formal aspects, the actors, the contexts, the processes, and the results (Walt, 1994a)

Results

It was found that in many social scenarios, including academic, the *Public Policies* are introduced as technocratic options that political leaders assume neutrally and rationally for the benefit of people. Although this concept is very interesting, it is ideological and far from reality. The PPs are political devices that were developed in late modernity to control the tangible and intangible resources of society, and, as such, they are administered by different subgroups in defense of their own interests. Unlike the aim of the official discourse, the PPs are not always decisions made in favor of public interests, rather they are changeable expressions of social conflicts between antagonistic groups fighting for their own benefit.

The formula for public policies also reached the colonies of Africa, Asia, and Latin America. However, the conditions were very different in these regions. The concentration of wealth and the structural exploitation of the population was deeply rooted in the history of the region, and it is not merely overcome by State planning. The political elites, protective of their ancestral privileges, resorted to military coups and repressive devices in the majority of the countries.

In this regard, several authors consider that in Latin America there were not absolute welfare states like those found in Europe. (Castles et al., 2010, Fleury, 2017). On the contrary, policies focused on strengthening military and repressive devices (warfare state) (Villasana, *et al.*, 2018), and education was limited to training the workforce for basic economic production.

In the mid-1980s, capitalism strengthened in the northern hemisphere; the interventionist State had fulfilled its function of removing itself from the crisis. The owners of capital then discovered that public goods and services constituted the great business of the 21st century: energy, drinking water, communications, health, education ... what human being can live without them? However, there was a major problem with these resources; they belonged to the welfare State that capitalism itself had strengthened to overcome the crisis. Under the Washington Consensus and with the support of the International Monetary Fund, the World Bank, and the North American Government, the political agenda changed direction. It was not about strengthening the State but weakening it and divesting it from its social responsibilities so that they are managed by private agents with market criteria (Llistar, 2002).

The new guideline, issued by economic groups, ordered governments to return to the orthodoxy of a minimalist State which was limited to the protection of individual privileges and the safeguarding of the market arrangement. For the ideologues of the reform, the State must be reduced since it is corrupted and inefficient by nature unlike markets whose management is essentially more efficient, agile, and better quality.

This economic and social paradigm called Neoliberalism has spread throughout the world since the 1990s, dismantling welfare States and their management model. The PPs changed their objectives and strategies and focused on ensuring the payment of debt owed by governments, dismantling welfare States, collecting broad-based taxes, and delivering public goods and services to the private sector, a sector that, in the future, shall be responsible for selling them to those users who require it.

The political strategies used by the neoliberal model are not always explicit, but this does not imply that they are not effective. For example, to privatize public goods, it is enough for governments to cut the budgets of the State sector by arguing fiscal discipline. The budget cut policies ensure that things do not work and the annoyances of people are used as an excuse to weaken the state and transfer resources to the private sector.

In Latin America, the neoliberal policies of decentralization and privatization dismantled precarious democracies, fragmented public management, weakened the regulatory capacity of the State, segmented the population with market criteria, transformed citizens into customers, and converted public services and goods into profitable goods. (Arias, 2009; Escalante, 2016; Navarro, 2004a, 2004b). In the new economic and political context imposed by neoliberalism, the population should no longer turn to the State to respond to their welfare. Rather, they should turn to private agencies that supply gas, energy, water, health, and education.

On its behalf, the State, fragmented and weakened by constitutional and administrative reforms, became a modulating intermediary between the population and the economic agents and became limited to guaranteeing individual privileges, public order, and free competition among private agents. Once the State ceases to directly administer the resources, those public policies, previously focused on collective well-being, lose prominence with respect to guidelines focused on commercial treaties, the contracting of public works, concessions to the private sector, intellectual property, and the regulation of taxes. Additionally, the States are assuming the administrative paradigms of the private sector that value interventions based on efficiency (Andrisani, Hakim and Savas, 2002).

The political agents

The PPs are the result of human activity, and this also deserves reflection. According to the Aristotelian tradition, Western culture usually defines human beings as rational animals (Aristóteles, 2006, García, 2009). This concept is promoted by academia and widely spread among common people. It has exerted a profound influence on the technical literature that usually conceives the management of policies as an eminently rational and neutral process that occurs in an orderly cyclical manner.

In this same line of thinking, analysts generally refer to decision makers as rational agents who rely on the information available, weigh options according to the public, and then make the best decision. Moving away from this perspective, authors like Walt have questioned the rationality of political decision-makers by arguing that policies are the result of conflicting processes where agents confront each other's interests and decisions (Walt, 1994a, Walt, et al., 2008).

Aristotelian rationalism introduced two great misunderstandings in the comprehension of social processes. The first being that it does not give a good account of the anthropological understanding of Aristotle himself, who also defines the human being as a political animal. He highlights with this characteristic that, due to its essentially social nature, all people influence others and are continuously influenced by them throughout their life for good or for bad in pursuit of their motivations (Aristotle, 2006).

The relation established by Aristotle among reason, politics, and ethics is complex and exceeds the aims of this paper. Suffice it to say, however, that these dimensions do not always fit together and that not every human decision is reasonable nor does it conform to ethical principles. The traditional emphasis on the rationality of the human being also clashes with the advances of psychology in the understanding of human motivations and how decisions are made. In particular, the psychoanalytic current has relativized the role of the rational sphere in decision making which usually derives from drivers and forces unknown by the same individuals (Dasuky and Muñiz, 2011).

The rationality of power has also been analyzed by Foucault. According to him, power is not an acquired or lost object. Instead, it is an essential component of the social dynamic that permeates and characterizes human experiences (Foucault, 1976) through shaping a complex and changeable network of interactions that are not always explicit but are effective. This in turn determines the life of the group, ensures their reproduction and survival, and generates in their wake pleasure, suffering, and death for one another (Foucault, 1979a).

In the opinion of this author, all power generates a knowledge that legitimates and naturalizes society (Foucault, 1979b, 1988, 1992). It would then be a mistake to say that politicians always lie. Most of the time, what they do is to serve as a sounding board for an imposed knowledge through the political system and that they repeat because it suits them to a greater or lesser degree. The arguments cited in the previous paragraphs make it necessary to distrust

the simplistic arguments that support the management of PPs in its explicit rationality.

Another usual argument in the literature shows political agents as neutral decision makers who operate technically in favor of public interests (Fontaine, 2015). In this regard, the country leaders usually prided themselves on including officials of high technical quality in their cabinet which asserts to the population the neutrality of the government and the success of the PP. This argument deserves to be looked into with caution. It is possible for a technician to succeed as a politician, yet both conditions are independent and do not necessarily go hand in hand.

Additionally, political confrontations usually demand personal characteristics from politicians that are independent of professional training. These characteristics include astuteness, leadership, negotiating skills, and an equivocal handling of the language that presents and hides the facts at their convenience. The majority of the most influential politicians in recent history coincide with the ideas of Machiavelli (1999), von Clausewitz (sf) and Sun-Tzu (2003) even though they have not studied their texts in depth. On the other hand, it should be considered that the skill and knowledge of the technicians constitute a very strong support of the management, and, for that reason, they are usually manipulated by politicians (Walt 1994a, 1994b). Although, the former often do not realize it.

Now, the fact that technicians become agents and political agents would also require reconsidering the training that professionals receive in relation to political dynamics and how knowledge is managed in society. In other words, a professional training capable of contributing to social development should not be limited to training in technological techniques or in the generation of economically profitable interventions.

Another issue that deserves careful analysis refers to the potential neutrality of political agents. Unlike what the official discourse proposes, the PPs are not always decisions made in defense of public interests but, rather, changeable expressions of social conflicts between antagonistic groups that fight for their benefit. More than technical issues subjected to the rationality of science, the PPs are political devices applied by different subgroups in defense of their own interests (Walt, 1994b) and whose essential characteristic comes absolutely from such interests. These interests are not always explicit, easily identifiable, or publicly recognized by the agents themselves even though they play a funda-

mental role in the formation of political groups and in the development of the political agenda. As stated by Walt's, the particular interests of agents are key to the political process (Walt, 1994a).

Political agents do not behave like a homogeneous group either; in the light of their particular interests, they differentiate among themselves and elaborate their own conception of the problems and actions that they deem most appropriate as a solution. The subjectivity of these conceptions occurs in all political agents, left or right, in that they all behave as social agents influenced by their environment (Buse et al., 2005). From this observation, the importance of strengthening public debates and making them accessible to the common people is understandable. This is not always possible in a globalized world where the ownership of the media has been concentrated in the same groups that rule State.

Since they assumed power in the French Revolution, liberal thinkers confer great value to individualities. In defense of this principle, their ideologists propose that power is distributed throughout society between different groups competing for the rights of their interests, without any of them in particular holding absolute power. This conceptual model, which is called pluralism, also assumes that the State's role is to act as a neutral arbitrator or intermediary (Buse et al., 2005). Pluralism can be a very convenient argument to legitimize the imperfections of current democracies and their markets, but this is far from reflecting the reality since certain groups have historically concentrated the control of power devices to compete with the rest of the population, and they control the State as a device in favor of their own interests.

The ideological conception of the State as a neutral arbiter is also naive, to say the least. In any society, the State is and has always been a political device and, as such, has been at the service of the groups that control it, no matter their tendency. This does not mean that the elites entirely control the political system. In every historical moment, contradictions and conflicts emerge to make society more dynamic and thus force the hegemonic groups to rethink their strategies. Particularly in Latin America, it is difficult to talk of a neutral State when a small number of families have maintained political control since the colonization and increasingly concentrated social resources. In the same sense, no matter how uncomfortable State control is for the elites, it is ambitious to expect that they will entirely eliminate it. In the globalized world, for example,

the accelerated concentration of wealth requires capitalism to have strong central States to defend the interests of the elites, particularly the concentration of wealth and private property.

Political agents also differ in their interests and in their ability to influence the behavior of other agents. The latter ultimately depends on their access to power devices specifically the availability of economic resources, the degree of organization of their group, physical strength, and the information and position in the social structure among others (Buse et al., 2005; Dente and Subirats, 2014). In any case, access to economic resources provides political agents with access to other control devices.

According to the previous questions, we should ask ourselves if the participatory democracy that defends itself is capable of resisting the pressures of the minority subgroups that concentrate wealth. In this regard, the decisive protection of political plurality which responds to the essentially diverse nature of society could also be considered as one of the most valuable legacies of unfinished Modernity.

The global context of Public Policies

Political agents do not operate without basis; their interests and power devices emerge and cover specific contexts that determine their scope (Buse et al., 2005). In a global world separated by profound social inequities, the PP context becomes increasingly complex. However as an expression of an expanding neoliberal model, the PPs that have been applied since 1980 bear the undeniable stamp of the Washington Consensus, multilateral organizations, and transnational organizations (Arias, 2009; Escalante, 2016; Navarro, 2004b; Villasana et al., 2018). Subjugated by the concentration of capital in a few hands, the local political systems have been progressively weakening with respect to the economic powers of the core (OXFAM International, 2015, 2017), whose headquarters are placed in industrialized countries and in tax havens that are protected from the public eye and social control.

Thus, trapped in the flood of powerful transnational guidelines that seem to come from everywhere, the local political agents must deal with both structural and current conditions (Dente and Subirats, 2014). These conditions mo-

dify their individual interests and their capacity to influence others, and those following the guidelines imposed by the banks could cope much better.

The political process as a confrontation of interests

With respect to the idealized classical conception, PP management tends to present itself as a linear, repetitive, continuous, and rational process able to harmonize and organize the actions of political agents that is called the *policy cycle* (Meny and Thoenig, 1992; Roth, 2018). This perspective also deserves a critical analysis. The policy cycle can be regarded as a didactic and simplifying metaphor, yet it does not reflect the complexity of a multiform, variable, heterogeneous, iterative, and conflictive process that is often unpredictable and not always explicit.

When accounting for the political process that is explicitly or implicitly imposed on the group, technical literature often uses euphemistic expressions such as *power game and decision making* (Lindblom, 1959, 1964, Subirats, 2001). These terms are also depoliticized and do not reflect well the struggles between groups with conflicting interests that are common in all societies and conceal the conflictive character of political interactions. Political struggle is far from being a game and does not refer to decisions made in the calmness of sea.

Recognizing that social dynamics are conflictive by nature (Walt, 1994a, Subirats, 2001) does not imply ignoring the value of the political processes. On the contrary, assuming that the management of PP is a dynamic and conflictive process, a scenario closer to reality is configured which forces interaction, dialogue, and reaching a consensus regardless of how difficult it may seem. In the end, the challenge posed by the conflict is neither technical nor rational. It is ethical, and it depends on the value that all political agents confer on their own interests and the interests of others.

Another issue of careful reflection refers to the conditions that allow people to exercise real control over the decisions governing the crucial issues of any society. The participatory democracy that encourages political participation was one of the flags of bourgeois revolutionaries of the eighteenth century and liberal regimes spread throughout the world as one of the foundations of the state of law (Rousseau, 1999). However, from its very formulation, Rousseau

warned that participatory democracy would not work if the education of citizens was not previously ensured (Rousseau, 1999, 2000).

Recent experiences show that public opinion consulted at the polls can make profound mistakes when the people have been misinformed by their leaders and do not have a clear conscience about the consequences of their choice. The rejection of peace in the Colombian plebiscite in 2017, the Brexit in England, and Trump's triumph in the United States could be examples of the consequences of consulting a public opinion manipulated by the hegemonic groups. It is not about simple rhetoric. History teaches that one cannot trust in the power of the ballot box until the political education of citizens is ensured. Additionally, the legal norms that govern citizen participation and define their real scope (who, how, when and what for to participate) are usually formulated by the elites for their own benefit. In countries like Colombia, it usually takes the form of a dead letter that does not find an effective support from politicians.

Knowledge is a very powerful resource not only in the social and economic fields but also as a political device whose application allows for protection, subjugation, manipulation, and extermination ... but also for production, creation, liberation, and humanization. For this reason, all political systems, since ancient times, have been careful to control it through different strategies. This involves the set of resources and actions carried out by individuals and groups to generate, disseminate, value, adapt, legitimize, and apply the knowledge in order to support social practices (RCIPS, 2009).

Many of today's governments seem to strengthen education and back their claims in budget allocations. However, the key to knowledge management really lies in its objectives. In the neoliberal context, knowledge is perceived as a resource to ensure economic productivity and as a commodity with variable returns in different markets. It is not strange then that intellectual property, which privatizes information, knowledge, and innovations, has become the pillar of international agreements on trade. In this way, a large portion of the population cannot access the required knowledge. This is a key element in the political process: educating the population to become a qualified labor resource is very different from educating it for democracy and, without this condition, it is very difficult to defend free and informed social participation.

The fact that the elites who control the political systems are interested in maintaining the status quo does not prevent them from taking on reforms when the facts or the pressure of the others involved forces them to do so. In this case, they usually apply changes that do not depart much from the previous order, a process that has been described as incremental changes (Lindblom, 1959, 1964) and whose magnitude depends on the pressure exerted on political agents. On one hand, this concept illustrates the predominantly conservative nature of policies, something that is masked from rationalist perspectives. Whereas on the other hand, it shows the importance of opposition forces in a heterogeneous society historically subjected to inequality.

How effective are Public Policies?

PPs evaluators tend to focus on their results which could justify or reject their implementation (Feinstein, 2007, Gertler et al., 2011, Pawson, 2002). In this respect, at least two aspects should be considered: the expected exchange rate and the possibility of solving complex problems through unique interventions. Very often, the multiple results of the political process are not directly related to the explicit objectives; some of them, and usually the most important ones, could respond more to individual interests than what their own promoters keep hidden (Walt, 1994a).

A government weakened or forced to expand its electorate at all costs can invent an external enemy and introduce itself to public opinion as the defender of society. The observers will focus on the results of the national defense and the annihilation of the adversary through undervaluing the real interests of the promoters. After the transformation of the subsidies to the state's supply and demand, the explicit interest of the evaluators could focus on the impact on the consumption of services and ignore that the underlying political intentionality was to derive public resources from private intermediaries, which is a result that is often disguised. Finally, it is increasingly difficult to accept the effectiveness of singular and sectoral interventions with respect to structural social problems that involve diverse agents and require deep political reorganizations.

Conclusions

The PPs constitute a very interesting proposal to solve problems of public interest. Although, its performance may depend on technical processes of legal and administrative nature, it is mainly the result of certain political conditions of contexts and social agents that are not always explicit. That is, the power that the international and local elites have accumulated over the political devices, the control exercised by economic groups over the resources of the globalized world, and the current model of knowledge management that distorts the capacity of the population to understand public affairs and organize itself with respect to majoritarian interests.

This paper highlights the need to critically examine the conceptual foundations that are usually used in the management of PPs through contrasting their assumptions with the context. The importance of promoting the education of the population in the exercise of citizenship is highlighted through explicit and permanent debates to help people get rid of misinformation and strengthen situations of social organization around collective interests.

References

- Althusser, L. (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión, Ed.
- Althusser, L. (1989). Ideology and Ideological State Apparatuses. In D. Latimer (Ed.). *Contemporary Critical Theory* (pp. 61-102). Harcourt Brace.
- Andrisani, P.J., Hakim, S.; Savas, ES. (2002). The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors. In Norwell, MA, MA.
- Arias, A.J. (2009). Organismos internacionales y pobreza en América Latina: la matriz de la Alianza Para El Progreso. *Revista Electrónica Iberoamericana* 3(1), 11-22. Retrieved from https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_3_2009_1/REIB_03_01_A_Josefina_Arias.pdf

Aristóteles (2006). *Política*. Recuperado de <http://www.filosofia.org/cla/ari/azc03.htm>

Buse, K., Mays, N. y Walt, G. (2005). *Making Health Policy*. New York: Plaza & Janes.

Castles, F., et al. (2010). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. England: Oxford University.

Daldal, A. (2014). Power and Ideology in Michel Foucault and Antonio Gramsci: A Comparative. *American Research Institute for Policy Development*, 2(2), 149-167. Retrieved from http://rhpsnet.com/journals/rhps/Vol_2_No_2_June_2014/8.pdf

Dasuky-Quiceno, SA. y Muñiz, OA. (2011). *Psicoanálisis del Poder y el poder del psicoanálisis*. Retrieved from http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/814/Archivos_Modulo_1/Material_Basico/Muniz_Dasuky_Psicoanalisis_del_poder.pdf

Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona, España: Ed. Grupo Planeta.

Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político: Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.

Escalante, F. (2016). *Historia Mínima del neoliberalismo*. Barcelona, España: Ed. Turner.

Feinstein, O. (2007). Evaluación Pragmática de Políticas Públicas. Retrieved from https://www.academia.edu/25970688/Evaluaci%C3%B3n_pragm%C3%A1tica_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas

- Fleury, S. (2017). The Welfare State in Latin America: Reform, Innovation and Fatigue. *Cad Saude Publica*. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28767810>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Primera ed. ed. FLACSO Ecuador. Quito: Anthropos Editorial.
- Foucault, M. (1976). *Historia de la sexualidad I La Voluntad de Saber*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1979a). *Microfísica del poder*. Madrid, España: Ed. La Piqueta.
- Foucault, M. (1979b). *Microfísica del Poder (1980)*. 2a ed. Madrid, España: La Piqueta.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología* 50(3), 1-19. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3540551?origin=crossref>
- Foucault, M. (1992). *El orden del discurso*. Buenos Aires, Argentina: Tusquets Editores.
- Francisco, P. (2007). Dos extraños compañeros de cama. La ideología y el poder en Althusser y Foucault. *Tabula Rasa Revista de Humanidades*, (7), 149-177. Retrieved from http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1794-24892007000200007&script=sci_arttext&tlng=es
- García, L. (2011). ¿Qué es un dispositivo? Foucault, Deleuze, Agamben. *A parte Rei: Revista de Filosofía* (74), 1-8. Retrieved from <http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei/fanlo74.pdf>

- García, ÓH. (2009). El Concepto de poder y su Interpretación desde la perspectiva del poder en las organizaciones. *Estudios Gerenciales*, 25(110), 63-83. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0123592309700622>
- Gertler, P. et al. (2011). *Impact Evaluation in Practice*. Retrieved from https://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_Practice.pdf
- Gómez-Arias, RD. (2016). Lo público y lo privado. Elementos para el análisis. *Revista del Instituto de Salud Pública de la Universidad Veracruzana*, (20), 71-89. Retrieved from <http://www.uv.mx/msp/files/2014/04/Universa-lud-20>
- Gómez-Arias, RD. (2012). Gestión de Políticas Públicas: Aspectos Operativos. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 30(2), 223-236. Retrieved from <http://www.scielo.org.co/pdf/rfnsp/v30n2/v30n2a11.pdf>
- Gómez-Arias, RD. (2017). Políticas Públicas. Análisis de Políticas Públicas Relacionadas Con La Salud: 81. Retrieved from http://isags-unasul.org/ismoodle/isags/local/pdf/modulo2/politicas_publicas_en_salud_aproximacion_a_un_analisis.pdf
- Gómez-Arias, R. (2018). Los sistemas políticos como determinantes de la vida, la salud y el sufrimiento. *Revista Fac. Nac. Salud Pública*, 36(1), 10-29. Retrieved from <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/fnsp/article/view/335871>
- González, O. (2008). La propiedad. Lo público y lo privado. Propiedad es poder y poder es propiedad. Retrieved from http://conceptos sociales.unam.mx/conceptos_final/462trabajo.pdf

- Gough, I. (1982). *Economía política del estado del bienestar*. Madrid, España: Ed. H. Blume.
- Gough, I. (2007). Los Estados de Bienestar Europeos: Lecciones Para Países En Desarrollo. *Papeles* (99), 13-39. Retrieved from <http://eprints.lse.ac.uk/64163/>
- Habermas, J. (1987). *Teoría y práctica; Teoría y praxis*. Madrid, España: Tecnos.
- Hobbes, T. (1982). *Leviatán o La Materia, Forma y Poder de Una República Eclesiástica y Civil*. 2a ed. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H. (1936). *Politics Who Gets What, When, How*. New York: McGraw Hill.
- Lasswell, H. (1948). The Structure and Function of Communication in Society. *The Communication of Ideas*.
- Lasswell, H. (1951). *The Policy Orientation*. Retrieved from <http://www.sciepub.com/reference/45658>
- Lindblom, Ch. (1959). *The Science of Muddling-Through*. Retrieved from <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>
- Lindblom, Ch. (1964). Contexts for Change and Strategy. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/272580483_Contexts_for_Change_and_Strategy_A_Reply
- Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid, España: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- Llistar, D. (2002). *El Qué, el Quién, el Cómo y el Porqué del Consenso de Washington*. S.D.: UNESCO. Retrieved from <http://www.iheal.univ-paris3.fr/sites/www.iheal.univ-paris3.fr/files/9%20CW-David-NOV02.pdf>
- Locke, J. (2003). *Segundo Tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. El libro de bolsillo.
- Maquiavelo, N. (1999). *El Príncipe* Retrieved from https://ocw.uca.es/plugin-file.php/1491/mod_resource/.../El_principe_Maquiavelo.pdf%0A%0A (Consultado el 6 de septiembre de 2018)
- Marx, K. (1973). La ideología alemana. Cap. 1. In *Marx y Engels. Obras escogidas* (pp. 11-44). Moscú: Editorial Progreso.
- Marx, K. (1988). *La ideología alemana (1845)*. Barcelona: Lèina Editorial.
- Meny, I. y Thoenig, J-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. ed. Editorial Ariel S.A. Barcelona.
- Navarro, V. (2004a). El Deterioro de la situación económica y social mundial en la época neoliberal (1980-2004) y sus consecuencias para la paz. In *III Encuentro Salamanca Sobre La Paz y El Derecho Internacional: Condiciones Económicas y Sociales y Riesgos Para La Paz Internacional*, Salamanca, 1-19.
- Navarro, V. (2004b). Neoliberalismo: sus consecuencias hoy en el mundo. *Temas para el debate* (111), 62-67. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4163459>
- Nunes, A. S. (1963). Introdução ao estudo das ideologias. *Análise Social*, I(1), 5-32. Retrieved from <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224081973E4dVB2ea3Bp00YB7.pdf>

OXFAM International (2015). Riqueza: Tenerlo Todo y Querer Más. Informe Temático 2015. Retrieved from https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf

OXFAM International (2017). *Una economía para el 99%*. Retrieved from <https://www.oxfam.org/es/informes/una-economia-para-el-99>

Parment, WE, Goodman, RA. y Farber, A. (2005). Individual Rights versus the Public's Health--100 Years after Jacobson v. Massachusetts. *The New England journal of medicine* 352(7), 652-54. Retrieved from <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp048209>

Pawson, R. (2002). Evidence-Based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis'. *Evaluation*.

Pérez, M. et al. (2006). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada, España: Universidad de Granada.

Red Colombiana de Investigación en Políticas y Sistemas de Salud, RCIPS (2009). *La gestión del Conocimiento para la salud pública*. Medellín: Plan Estratégico de Antioquia- PLANEA.

Restrepo-Ochoa, DA. (2015). Las políticas públicas en el campo de la salud: Dispositivos de biopoder y modos de Subjetivación. *Revista del Instituto de Salud Pública de la Universidad Veracruzana*: 23-31. Retrieved from http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/814/Archivos_Modulo_1/Material_Basico/Restrepo_DA_Politicasy_publicas-biopoder-subjetivacion.pdf

Roth, Al. (2018). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.

- Rousseau, JJ. (1999). *El Contrato social o principios del derecho Político*. Retrieved from <http://www.elaleph.com/libro/El-Contrato-Social-de-Juan-Jacobo-Rousseau/899/>
- Rousseau, JJ. (2000). *Emilio o la educación*. Retrieved from <http://escritoriocentros.edu.ar/datos/recursos/libros/emilio.pdf>
- Smith, A. (1776). *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla.
- Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gac Sanit*, 15(3), 259-64. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0213911101715579>
- Sun-Tzu. (2003). *El arte de la guerra*. Biblioteca Virtual Universal. Retrieved from www.biblioteca.org.ar/libros/656228.pdf
- Villasana, P., Gómez-Arias, RD. y DeVos, P. (2018). Aproximación crítico-hermenéutica a la noción de bienestar en el marco del neoliberalismo. *Utopía y Praxis Latinoamericana* 23(83), 148-64. Recuperado de <https://zenodo.org/record/1412043>
- Von Clausewitz, K. (1832). *De la guerra*. Retrieved from <http://www.biblioteca.org.ar/libros/153741.pdf>
- Walt, G. (1994a). *Health Policy: An Introduction to Process and Power*. Johannesburg, London and New Jersey: Witwatersrand University Press.
- Walt, G. (1994b). How Far Does Research Influence Policy? *European Journal of Public Health* 4(4): 233-35. Retrieved from <https://academic.oup.com/eurpub/article-abstract/4/4/233/455285?redirectedFrom=PDF>
- Walt, G., Shiffman, J., Schneider, H., Murray, S. F., Brugha, R., Gilson, L., Brugha, H. (2008). "Doing" health policy analysis: Methodological and conceptual reflections and challenges. In *Health Policy and Planning* (pp. 308-317). Retrieved from <https://doi.org/10.1093/heapol/czn024>
- Walters, L. C., Aydelotte, J., & Miller, J. (2000). Putting More Public in Policy Analysis. *Public Administration Review*, 60(4), 349-359. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00097>