

# Instituto de Ciencia Política

## Facultad de Ciencias Sociales

### Universidad de la República

Las políticas públicas: área de estudio y modelos de  
análisis. 1a. parte

José Miguel Busquets

Documento de Trabajo N° 5  
1996



## Introducción.

En este primer documento de trabajo presentamos un campo relativamente reciente en la disciplina de la ciencia política que tiene como objeto el análisis de las políticas públicas.

Luego de una brevisima presentación donde damos cuenta de los dos momentos más importantes en el movimiento de análisis de políticas públicas consideramos los riesgos y las potencialidades que reviste este nuevo objeto de estudio.

Posteriormente, intentamos responder a la pregunta de que es la política pública.

Finalmente, describimos las distintas modalidades de análisis de las mismas en la literatura. Para desarrollar este punto utilizaremos la clasificación utilizada por Wanderley Guilherme dos Santos y Olavo Brasil de Lima Junior quienes dividen los enfoques en externalistas e internalistas.

## 1. Política pública y ciencia política.

Un primer momento de desarrollo del movimiento de análisis de políticas públicas puede ubicarse en los años cincuenta, cuando Harold D. Lasswell definía al movimiento de las "ciencias de la política" (policy sciences) , como la actividad teórica de producir conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno.

La propuesta disciplinaria se colocaba dentro de la tradición político-administrativa que exigía no sólo legalidad al gobierno sino racionalidad, eficacia-eficiencia en sus decisiones y organizaciones, siendo la novedad centrar la atención en el gobierno, en su proceso de decisión e implementación de políticas, en un momento que la ciencia política se ocupaba de otros temas y que la administración pública se encargaba sólo de descubrir y formalizar las técnicas que permitieran ejecutar con precisión y eficiencia las políticas decididas por los gobernantes.

En esta etapa es donde se da importancia a los análisis de sistemas.

En resumen, este primer momento tenía como objetivo buscar producir sistemáticamente información y conocimiento con el fin de mejorar la toma de decisiones gubernamentales. Asumía una tarea teórico-práctica de racionalización de la acción del

gobierno, más orientada a la racionalidad instrumental que a la sustantiva, más atenta a la factibilidad y la economía en la realización de los fines que argumentativa de la validez de los mismos.

Un segundo momento, puede ubicarse desde fines de la década de

los 70 y principios de los 80, luego de la revolución cultural de los 70, ha resurgido con fuerza una nueva área de estudio, dentro de la ciencia política, que tiene como objeto el análisis de las políticas públicas.

El objetivo de este segundo momento fue rehacer el carácter público de las políticas, en tanto surgió como una suerte de freno a lo que se consideró cierta discrecionalidad intervencionista.

Se entendía que demasiadas políticas de gobierno, carecían de sustancia y función pública, por cuanto sus efectos no eran de

utilidad para el conjunto y favorecían inequitativamente a ciertos grupos con exclusión de otros.

De otra forma se podría mostrar que las consecuencias de sus decisiones emperoraban la condiciones de vida y disminuían las

utilidades de grandes núcleos de población, favoreciendo a algunos selectos.

En este momento aparecen los economistas de la política, Buchanan, Tullock, y Olson, entre otros, sosteniendo los supuestos teóricos de la economía neoclásica.

El objeto de los estudios, al igual que los anteriores, consiste en el análisis de los procesos de toma de decisión, en la descripción de los ordenamientos institucionales y de su influencia sobre los procesos de decisión, en la identificación de los participantes y de las coaliciones que pueden formar, en la evaluación de la incidencia y los efectos de las distintas coaliciones.

Esta área de estudio está estrechamente ligada a la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas lo que conlleva a ciertos peligros y potencialidades.

La atención en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas como resultado de la interacción entre individuos, técnicos y grupos o asociaciones, conduce a reducir la atención por las instancias estructurales y los debates ideológicos, teniendo como consecuencia una interpretación tal vez demasiado recortada de la política.

Asimismo, el dominio de lo contingente puede bloquear el proceso de generalización, conduciendo a una teorización incompleta o inexistente.

Sin embargo, por su carácter marcadamente empírico puede iluminar con fuerza ciertas discusiones tradicionales en la ciencia política. A saber, la existencia o no de una clase política, de una elite política, de un complejo militar-industrial o de una partidocracia, como también todo lo referente a la temática de la intermediación de intereses. En esta área temática de la ciencia política se nota la importancia dada a la política y el reconocimiento de su autonomía, frente a los intentos de subsumirla a lo económico o a lo social en tiempos pasados.(1)

Estando presentada entonces el área de políticas públicas en la ciencia política, pasemos a tratar de responder la pregunta de que es la política pública.

## 2. Que es la politica pública ?

### 2.1 La política, las políticas y lo político.

Antes de entrar en la consideración del término compuesto, política pública, bien vale la pena detenernos en el concepto de política.

La política como muy bien explicara Carlos Real de Azua, puede

entenderse sobre la base de una discriminación en tres dimensiones esenciales.(2)

La primera como una actividad con vistas a influir, conquistar o utilizar cierto tipo de estructura de poder o - más precisamente de "autoridad"- que a nuestra altura histórica se denomina regularmente Estado.

La segunda, es un determinado tipo de acción que se cumple desde esa estructura de autoridad y que posee como peculiaridad regular el pretender cierto nivel de continuidad, coherencia y homogeneidad, aunque puede consistir en decisiones aisladas y seguidas de sus correspondientes cumplimientos.

Los vocablos "politics" y "policy" designan la primera y segunda dimensión de la política.

La tercera dimensión es el área que deslinda el ejercicio de las dos variedades anteriores y que se designó con el vocablo "polity".

De otra manera, podemos decir que es la realidad interhumana, social, creada y modificada por la acción política.

Se pueden anotar una serie de conceptos que dan cuenta de la idea de lo político, a saber: esfera, dominio, reino y mundo político.

En síntesis, las tres dimensiones pueden ser entendidas como la política, las políticas y lo político.

## 2.2 Las políticas públicas.

La segunda dimensión de la política es la que está aludida en el concepto de política pública y a ella nos referimos cuando hablamos de política social, salarial, educativa o agraria. Las definiciones más comunmente aceptadas ponen el énfasis en el lugar de su formulación, siendo entonces definiciones legalistas o institucionalistas.

La política pública es considerada como aquello que los gobiernos hacen o dejan de hacer, o como decisiones tomadas o sancionadas por los actores gubernamentales.

Esta definición de política pública es sinónimo perfecto de política gubernamental, de lo que se deduce que las políticas de otras organizaciones, como por ejemplo las empresas privadas son políticas que podríamos denominar privadas, o bien no públicas.

Sin embargo, no parece fácil la discriminación entre políticas públicas y privadas, existiendo distintos tipos de vinculaciones entre esos dos conjuntos.(3)

En primer lugar, las decisiones del Gobierno que pueden eliminar o agregar decisiones en el conjunto de elecciones de otras organizaciones. Por ejemplo, el establecimiento de un monopolio legal, o viceversa la política de desmonopolización y privatización.

En segundo lugar, la política gubernamental podrá competir para atribuir pesos diferenciados a los puntos del conjunto de elecciones de las demás organizaciones, o sea, ofreciendo incentivos o puniciones a las consecuencias de esas elecciones.

Por ejemplo, los incentivos fiscales a los industriales pueden ser tan significativos que a su simple existencia compiten para que un determinado proyecto empresarial sea el escogido por el empresario, o viceversa la política de desregulación.

En el caso de ampliar el concepto de política pública más allá de la esfera gubernamental, podemos incluir aquellas decisiones adoptadas por grandes empresas o grupos de empresas que se oponen a las políticas gubernamentales, afectando la oferta de bienes y servicios.

La nueva definición de la política pública tiene que ver con el impacto de la misma y no su ubicación institucional. ^T Asimismo puede unirse la noción de política pública a la de proceso decisorio a los efectos del análisis de la política pública.

El proceso decisorio puede ser resumido en la fases de identificación de problemas, sugerencia de alternativas, discusión de alternativas y decisión propiamente dicha. Sobre estos dos aspectos relacionados Olavo Brasil de Lima Jr. afirmó : "a essencia de análisis de políticas públicas consiste em determinar quem decide o que, quando, como e com que consequências. Em última instancia, trata-se de

identificar os atores relevantes; a situacao de interacao entre os atores, na qual uma decisao é tomada; a sequencia de acoes que particularizam o processo; normas que orientam os atores envolvidos; e, finalmente, o producto final do processo decisorio".(4)

Es así que algunos autores no dudan en definir la política pública como un conjunto de actividades de control, en los que se incluye la detección, evaluación y toma de decisión.(6)

### 3. Abordajes de análisis de políticas públicas.

La clasificación que utilizaremos divide las modalidades de análisis en externalistas e internalistas, de acuerdo con los factores determinantes de las políticas públicas y su ubicación en relación con la máquina gubernamental.

Los enfoques externalistas explican las políticas públicas a partir de factores situados en la estructura de la sociedad, es lo que habitualmente se denomina medio ambiente. Los abordajes sistémicos, de elites y de grupos constituyen ejemplos de este enfoque.

Los enfoque internalistas, privilegian las características y relaciones del propio aparato burocrático de gobierno. Los abordajes centrados en los procesos decisorios, como el incrementalismo, el racionalismo, el institucionalismo son ejemplos de este enfoque.

Finalmente, consideraremos los modelos que combinan características de varios de estos abordajes.

### 3.1 Enfoques externalistas.

#### 3.1.1 La teoría sistémica.

La unidad básica de análisis de la vida política consiste en las interacciones sociales de individuos y grupos.

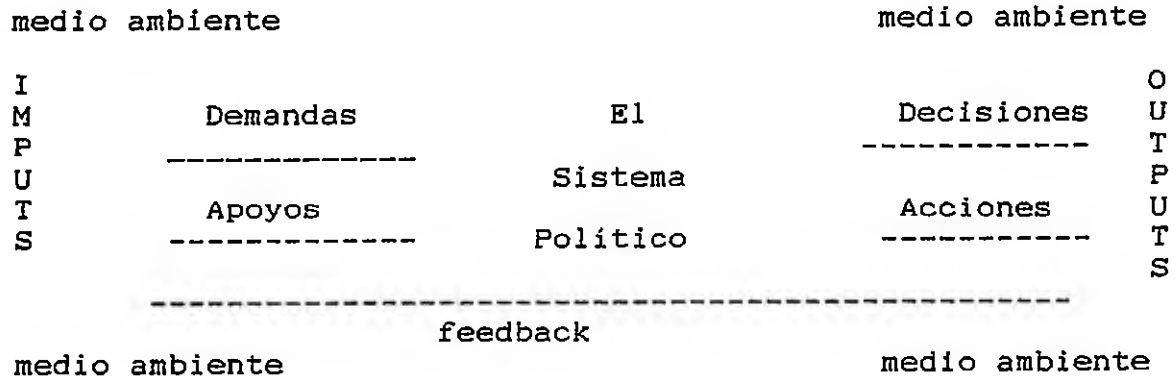
Para David Easton connotado analista político hay ciertas actividades políticas y procesos básicos que son característicos de todos los sistemas políticos, aunque la formas estructurales por medio de las cuales se manifiestan puedan cambiar de acuerdo con el lugar y la época.

El sistema político tiene como función la transformación de demandas y apoyos en decisiones y acciones.

La política pública está concebida como una respuesta del sistema político a fuerzas producidas por su medio ambiente (inputs). El medio ambiente es definido como cualquier condición o circunstancia externa a los límites del sistema político. Outputs del sistema político son "asignaciones autoritarias de valores y decisiones obligatorias, y las acciones que las implementan o se relacionan con ellas" (5). Estos outputs, repercuten en el medio ambiente y en el propio sistema político (feedback).

La política pública es el resultado final de la interacción entre condiciones externas y el sistema político.

Esta conceptualización de la actividad política puede ser esquematizada de la siguiente forma:



Asimismo, los inputs y outputs del sistema pueden clasificarse sintéticamente como veremos a renglón seguido.

Las demandas pueden ser de bienes y servicios, de regulación de conducta, de participación en el sistema político y de comunicación e información en el orden político.



Los apoyos o ayudas por su parte, pueden ser materiales, de obediencia a las leyes y a las normas, de participación política y por la atención prestada a las comunicaciones y las manifestaciones de deferencia o respeto a la autoridad pública.

Finalmente, los productos pueden ser extracciones, regulaciones de conducta, prestación o distribución de bienes y servicios y productos simbólicos.

### 3.1.2 La teoría de las elites.

Para esta teoría en toda sociedad una minoría es siempre la única que detenta el poder en sus diversas formas, frente a una mayoría que carece de él.

Los elitistas aluden a dos conjuntos de factores para explicar la permanencia y sustitución de las elites: los factores "estructurales" y los factores "socio-psicológicos", como resultado de algunos cambios en las actitudes o habilidades de la elite.

Para la teoría elitista la política pública no refleja las demandas del pueblo y si los intereses y valores de la elite. Es así, que los cambios y las innovaciones en la política pública surgen cuando se dan cambios en las elites.

Los cambios serán más incrementales que revolucionarios, y por

lo tanto las políticas públicas serán modificadas pero raramente sustituidas.

El elitismo ve a las masas como pasivas, apáticas y mal informadas, por lo que los sentimientos de las masas son frecuentemente manipulados por las elites, de que los valores de estas son influenciados por los sentimientos de las masas. Visto esto las elecciones democráticas que suponen competencia

entre partidos y participación ciudadana tienen un valor simbólico, entendiéndose que la influencia es por lo tanto indirecta sobre el comportamiento de las elites en el proceso decisorio.

En síntesis, el abordaje de la elite trata de identificar el comportamiento y la actitud de las elites para de allí inferir el contenido de las políticas públicas.

Los decisores serán un grupo estable e incambiado.

### 3.1.3. La teoría de los grupos.

La teoría de los grupos parte de la proposición de que la interacción entre grupos constituye el hecho central de la política.

Individuos con intereses comunes se asocian formal o informalmente para presionar sus demandas sobre el gobierno. La política sería la lucha entre los grupos para influenciar la política pública. La tarea del sistema político es administrar el conflicto entre los grupos, estableciendo las reglas de competición.

La política pública es el resultado del juego, moviéndose en la dirección de los grupos que ganan influencia. Los cambios en la política pública resultan de los cambios en la influencia relativa de cualquier grupo de interés. La influencia de los grupos es determinada por su tamaño, riqueza, fuerza organizacional, acceso a decision-makers y cohesión interna.

El problema fundamental para el análisis es determinar cuales son los actores involucrados en el proceso, este abordaje enfatiza los constantes procesos de movilización, articulación, negociación y confrontación de los grupos de interés. Como los grupos poseen diferentes intereses, la decisión de problemas específicos es tomada en diversas arenas.

Constituye un análisis pluralista de la estructura del poder, para el cual la distribución del mismo está dada por el tipo de política y por la capacidad de movilización de los grupos que son afectados.

Por último, cabe señalar que esta teoría en particular no agota la explicación a partir de la teoría de los grupos sino que existen en la literatura con variaciones importantes otros

desarrollos teóricos.(6)

#### 4.1 Enfoques internalistas.

##### 4.1.1 El modelo incrementalista.

El incrementalismo como práctica de política pública ha sido conceptualizado como "el método de acción social que toma la realidad existente como una alternativa y compara las probables ganancias y pérdidas de alternativas estrechamente vinculadas, haciendo ajustes relativamente pequeños en la realidad existente, o haciendo ajustes más grandes acerca de cuyas consecuencias se sabe aproximadamente tanto como respecto de las consecuencias de la realidad existente, o haciendo ambas cosas a la vez".(7)

Los decisores de acuerdo a la complejidad del proceso político y de las limitaciones de tiempo, recursos, informaciones etc,

adoptan la estrategia de ajustar apenas los márgenes de las políticas existentes. Las políticas públicas son decididas, por lo tanto, basándose en decisiones pasadas, con variaciones, a lo largo del tiempo, en torno de un 10 % , lo que ha llevado a que se desarrolle una modalidad analítica que toma particularmente esta característica.(8)

Esta práctica en la política pública ha sido vista como una ayuda para el cálculo racional.

Las razones de la opción por el incrementalismo, se deben a que las consecuencias de las alternativas que tienen una relación remota con la realidad existente son en general más difíciles de predecir, la gente no puede prever exactamente cuales serán sus propias necesidadeses una ayuda para verificar los resultados de las elecciones que uno realiza, permite asegurar el control, es relativamente reversible, permite la supervivencia como la alteración de la organización operante.

Sin embargo, se ha advertido que no supone la simple adhesión a que el cambio gradual sea siempre preferible al cambio rápido.

Tampoco debe confundirse con el "experimentalismo" el cual puede ser incremental o no.

Por último, conviene aclarar que la práctica incrementalista tiene que ver con un considerable grado de acuerdo sobre los fines básicos, pudiéndose disminuirse y aislarse las diferencias entre los participantes, y existiendo acuerdo sobre los objetivos básicos, la tarea consiste entonces en descubrir técnicas más bien específicas que fines más bien específicos.

#### 4.1.2 El modelo racionalista

Este modelo es conocido en la literatura como el modelo de la Public Choice, el mismo se define como el estudio económico del proceso de adopción de decisiones en un contexto ajeno al mercado, o simplemente, como la aplicación de la teoría económica a la ciencia política. Su objeto, es la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta del votante, la política de partidos, la burocracia, etc.

Igual que la teoría económica neoclásica, los postulados básicos de conducta de la elección pública son los referentes al hombre considerado como un ser egoísta, racional y maximizador de la utilidad.

La opción de análisis presupone considerar una unidad de análisis básica, que como para la teoría económica tradicional es el individuo, no las organizaciones ni las sociedades, ni las comunidades, ni los estados.

Este modelo ve la política pública como el resultado de una evaluación racional de medios y fines, suponiendo por lo tanto, un amplio grado de libertad y de información por parte de los responsables por las decisiones. La política racional, eficiente, para este abordaje, es aquella que maximiza la relación entre costos y beneficios.

Por último, sobre este modelo el Informe del PNUD sostiene que

actores ciudadanos, políticos y burócratas tratan de influir sobre la política pública de acuerdo a sus intereses. Los ciudadanos utilizan la influencia política para acceder a los servicios gubernamentales. Los políticos se aseguran de que los recursos gubernamentales se encaucen hacia sus partidarios. Y los funcionarios públicos explotan sus cargos oficiales para obtener ganancias personales.(9)

### 5.1 Modelo combinado

Santos y Lima Jr. como expresáramos al inicio han tenido la preocupación de combinar los abordajes anteriores, concretamente proponiendo la integración de elites, sistémica e incrementalismo.(10)

Uno de los propósitos básicos del análisis de políticas públicas consiste en la explicación de cuando y porque las políticas cambian. La propuesta puede ser sintetizada de la siguiente forma:

		Cambios en el conocimiento social especializado	
División social del trabajo; Crecimiento contenido poblacional, volumen urbanización. decisiones políticas	Complejización social --- ( diferencia- ción + orga- nización )	Cambios en la -- percepción y comporta- miento de la elite política	Cambios en el -- y de las

#### Estructura de escasez

En este esquema, los procesos naturales son caracterizados como procesos no controlables por las políticas gubernamentales, constituyendo, así, fuentes autónomas de cambio.

Estos procesos actúan sobre dos variables: 1) la estructura de escasez - o sea, la relación entre el volumen de demandas y el número de recursos disponibles para satisfacerlas y 2) el nivel de diferenciación y organización social. En una situación de permanente escasez ( ya que el volumen de demandas es siempre mayor de que la disponibilidad de recursos) , el grado de complejidad social funcionará como una variable interviniente entre tal situación y las percepciones y los comportamientos de las elites, moldeando el formato de la conducción de las demandas de la clientela

hasta la elite política. La estructura de escasez, por lo tanto, puede alterara la percepción de la elite sin provocar, necesariamente, su sustitución por otra elite.

La percepción de la elite está también afectada por cambios en el conocimiento social especializado, esto es, por la alteración en la manera de pensar y administrar los bienes públicos, originada por la difusión del conocimiento científico y tecnológico.

Entretanto, no basta con que la elite política haya modificado su comportamiento y opiniones, sea presionada por nuevas

organizaciones, nuevos desarrollos en el conocimiento social especializado, sea por alguna contribución de ellos, para que cambios en las políticas ocurran. Es necesario tomar en cuenta

también al Estado y a su aparato burocrático, vistos como una organización que puede volverse un obstáculo, o por el contrario, una fuente generadora de cambios. Las elites políticas no conducen la máquina estatal de acuerdo a su voluntad y su rotatividad no asegura los cambios de las políticas.

Los cambios de las políticas, si partimos de la base de que el

aparato de estado no es neutro, depende de la combinación de autonomía del aparato del Estado y de la alta o baja renovación de las elites, de los que resultan cuatro escenarios posibles.

A su vez el escenario que combina elites políticas altamente estables y aparato estatal altamente autónomo, es el más interesante, teniendo en cuenta que la elite política y la tecnocracia pública, puede estar a favor o en contra de posibles cambios en la política pública, lo que da lugar a cuatro alternativas derivadas de la combinación de la postura de ambas.

Finalmente, cabe destacar que las políticas producidas no son apenas variables dependientes, afectando tanto el nivel de diferenciación y organización social como la propia estructura de escasez.

## NOTAS.

(1) Sobre este punto se puede consultar el libro de Giovanni Sartori "La política: lógica y método en las ciencias sociales", México, Fondo de Cultura Económica, 1984, en su capítulo Que es política ?, o bien en la Ficha 1 del Servicio de Documentación en Ciencia Política de la Fundación de Cultura Universitaria.

(2) La idea de las tres dimensiones aparece desarrollada en "La política como acción. El sistema político" Tomo I. C.E.C.E.A - Oficina de Apuntes, Montevideo. Uruguay.1972.

(3) Este punto es desarrollado en el importante trabajo "Fundamentos da política pública" de Jorge Vianna Monteiro, IPEA, 1982.

(4) La referencia es del trabajo "Determinates socio-económicos e políticos de políticas públicas: um estudo comparado da política educacional brasileira". Río de Janeiro, ECIEL/IUPERJ, 1977.

(5) La cita es de "Esquema para el análisis política", Buenos Aires, Amorrortu Ed., 1969.

(6) Una variación dentro de la teoría de los grupos es la teoría neocorporatista. A diferencia de la teoría pluralista en el esquema neocorporativo los intereses que se generan en la sociedad civil se organizan en un número limitado de asociaciones, por otra parte no se limitan a ejercer presiones desde el exterior sin que son directamente incorporadas, o asimiladas, en el proceso de formación y de gestión de las decisiones.

Asimismo, el neocorporatismo se separa del corporativismo clásico o corporativismo estatalista, en tanto que en el primero las organizaciones de intereses privados son libres de aceptar o no sus relaciones con el estado y contribuyen a definir las en el segundo es el propio estado quien impone y plasma dichas relaciones.

(7) La cita pertenece al libro "Política, economía y bienestar" de R.A. Dahl y Ch. E. Lindblom, Paidós, 1971. También de Ch. Lindblom son los trabajos pioneros de La Ciencia de Salir del Paso y Todavía tratando de Salir del Paso de 1959 y 1979 respectivamente.

(8) La idea puede encontrarse en The science of "muddling Through" de Charles Lindblom, Public Administration Review, v. XIX (2), Spring 1959.

(9) Una lectura crítica y dialogante con esta literatura es el trabajo "Saída, Voz e Lealdade" de Albert Hirschman, Editora Perspectiva, 1973.

(10) Este modelo está desarrollado en el interesante trabajo de "Ciudadania e Justica" de Wanderley Guilherme dos Santos, Editora Campus, 1979. En el primer capítulo formula importantes consideraciones de tipo epistemológico a tomar en cuenta y en el capítulo tres expone lo que presentamos sintéticamente aquí.