



Revista de Estudios Sociales | Facultad de Ciencias Sociales | Fundación Social

Revista de Estudios Sociales

ISSN: 0123-885X

res@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Hernández, Gustavo

El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia

Revista de Estudios Sociales, núm. 4, agosto, 1999

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511266007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## EL Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia

Gustavo Hernández

Abogado, candidato a doctor en Gobierno y análisis de Políticas Públicas en el Institute d'études politiques de París, profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes.

*The without skills and knowledge leaning terrifically against nothing.*

W. Faulkner, Intruder in the Dust.

El Estado, sin duda alguna el fenómeno político dominante del siglo veinte, es el producto de la acumulación de estructuras y de prerrogativas gubernamentales en el curso de la historia reciente. Reivindicando progresivamente un espectro cada vez más amplio de funciones sociales, el Estado constituye en tomo a sí un aparato burocrático encargado de funciones de regulación social que devienen gradualmente más complejas. Luego de la Segunda Guerra Mundial, surge el modelo del **Estado de bienestar** encargado de misiones de protección social al igual que de la redistribución de los ingresos, resultado de lo cual la institución estatal llega a su apogeo y parece emerger una nueva forma de ciudadanía. Durante este periodo de fecunda evolución de la actividad estatal, el análisis del objeto Estado también se ha transformado luego de los trabajos seculares de Hegel, Marx y Weber. Si antes el Estado era percibido como la encarnación de "**la razón en la historia**", como "**el brazo armado de la burguesía**", o como "**el detentor del monopolio de la violencia legítima**", en el período contemporáneo es percibido a través de su **actividad**. De allí que actualmente el estudio de la actividad gubernamental a través del prisma del Análisis de las Políticas Públicas implica dejar a un lado discusiones meramente abstractas, como por ejemplo aquellas centradas sobre el lugar y la legitimidad del Estado (a pesar de no haber perdido sentido estas cuestiones), y plantearse otros interrogantes acerca de lo que hace realmente el gobierno, sobre la **actividad concreta del Estado**.<sup>1</sup>

Este ensayo tiene por objeto presentar una introducción al Análisis de las Políticas Públicas, que pretende ser un marco conceptual para analizar la actividad gubernamental (un gobierno inteligible), al igual que un instrumento de **racionalización** de dicha actividad (un gobierno eficiente). Y, como conclusión, presentar un breve panorama de la disciplina en Colombia.

<sup>1</sup> Estas cuestiones abstractas se plantean igualmente dentro del marco de esta disciplina pero a través de una perspectiva dinámica, observando el Estado en movimiento. Véase P. Muller y B. Jobert, *L'Etat en Action: Politiques Publiques et Corporatismes*, París, PUF, 1987.

## El Análisis de las Políticas Públicas: Una Introducción.

*There is no art that hath been more canker'd in her principles, more soiled and slobbered with aphorizing pedantry than the art of policie.*

John Milton

La transformación del modo de aprehensión del Estado y de la actividad gubernamental se origina en los Estados Unidos a principios de la década de los cincuenta, como una tentativa de utilizar los métodos de investigación de las ciencias sociales para elaborar **recetas para el buen funcionamiento** del gobierno. Desde esta perspectiva la cuestión que se plantea es la siguiente: ¿Cómo producir políticas eficaces, que correspondan y hagan realidad los objetivos propuestos, de la manera más eficiente posible? Generalmente se consideran como **punto de partida** de esta disciplina los trabajos de Lasswell, a la época bajo la rúbrica de **policy sciences**,<sup>2</sup> y desde otra dimensión, los experimentos realizados en el Ministerio de la Defensa de los Estados Unidos conocidos como PPBS o **Program, Planning and Budgeting System**.<sup>3</sup> Pero, si bien es cierto que con esa perspectiva pragmática aparece originalmente esta disciplina, se va alejando progresivamente de esa ambición -en mayor o menor medida según cada analista-, asumiendo una postura cada vez menos **normativa** y más **cognitiva**, para convertirse en una verdadera disciplina de las ciencias sociales. Sin alejarse por ello de una de las cuestiones esenciales de la ciencia política que es la siguiente: ¿Hasta qué punto es bueno el desempeño del gobierno?<sup>4</sup> ¿Que es una política pública, y en que consiste la disciplina de analizar políticas públicas?

Se plantea la pregunta de cómo definir el objeto de estudio de esta disciplina (las políticas públicas), de manera a ofrecer un punto de referencia claro y coherente, al igual que los fundamentos de un marco conceptual analíticamente útil. En razón a la pluralidad de perspectivas toda definición implica necesariamente

adoptar una postura. Por ello presentaremos una serie de definiciones y del consenso de las mismas, determinaremos los elementos esenciales de la noción de política pública. La presentación de dichas definiciones nos obliga a traducir del inglés al español, lo cual resulta difícil por el hecho de que en inglés existen tres términos diferentes y para trasladarlos al español sólo existe uno: **policy** (las políticas públicas), **politics** (la actividad política como competencia por el poder, debate partidista, etc.) y **polity** (esfera política diferente de la sociedad civil).

Estudiar la **acción pública** implica observar -principalmente-, la primera definición, es decir las políticas públicas. Esta diferencia de terminología conlleva serias consecuencias en el objeto de análisis, que ya no se centra sobre los **inputs** sino sobre los **outputs**.

En líneas generales existen dos grandes **vertientes** en el marco de esta disciplina. Una primera vertiente **analítica**, que consiste en estudiar el proceso de producción de las políticas. Es decir, cómo se definen los problemas públicos, cómo se fija la agenda gubernamental, cómo se toman las decisiones, cómo se formulan las políticas, cómo se aplican y finalmente cómo se evalúan. Una segunda vertiente **instrumental**, que consiste en utilizar las técnicas de análisis al servicio de la producción de las políticas.<sup>5</sup> A pesar de no ser contradictorias ni excluyentes (ningún trabajo es enteramente analítico o instrumental), generalmente esta segunda vertiente no constituye el centro de interés de la academia por ser con frecuencia **normativa**, y porque su objetivo esta centrado exclusivamente en ser un instrumento de ayuda a la decisión.<sup>6</sup>

Examinando las **definiciones**, se observa que en los orígenes de esta disciplina Lasswell la define como "el conjunto de disciplinas que conciernen a la explicación de la producción de las políticas públicas, y la obtención de la información relevante relativa a dichas políticas". Además, establece lo que él considera son las características esenciales de la disciplina: "La ciencia de las políticas públicas esta orientada en torno de los problemas y es contextual por naturaleza,

2 H. Laswell y D. Lerner, *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1951. Generalmente se consideran como antecedente de Lasswell los trabajos de Max Weber y Karl Manheim.

3 Este programa se inicio en los años cincuenta bajo los auspicios de la Rand Corporation. Véase B. Smith, *The Rand Corporation: A Case Study of a Non-profit Advisory Corporation*, MA, Harvard University Press, 1966.

4 Sobre este punto véase Dahl, quien se refiere a este objetivo como: "this ancient obligation of our craft". R. Dahl, "The Evaluation of Political Systems", en I. de Sola Pool, *Contemporary Political Science: Towards Empirical Theory*, NY, McGraw-Hill, 1967, pág.179.

5 Parsons califica estas dos vertientes respectivamente como *analysis of the policy process*, el análisis para explicar la producción de las políticas, y como *policy analysis*, el análisis para la producción de las políticas. W. Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, E. Elgar, 1995, págs. 19-20.

6 Entre estas dos vertientes podría considerarse existe un término medio, que pretende introducir consideraciones de la realidad política al análisis puramente racional. El principal ejemplo es: A. Wildavsky, *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown Press, 1979

multidisciplinaria en su enfoque, y explícitamente normativa en su perspectiva.<sup>7</sup>

Desde una perspectiva analítica, Meny y Thoenig definen las políticas públicas como "los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico".<sup>8</sup> Dye asumiendo una postura más amplia, e inspirado por Hamlet, define las políticas públicas como "todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer".<sup>9</sup> Anderson ofrece una visión igualmente genérica: "Una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne".<sup>10</sup> La definición de Jenkins es más concreta pero susceptible de caer en imprecisiones: "Un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica".<sup>11</sup>

Estas definiciones, que reflejan el carácter esencialmente pragmático de esta disciplina y que tienen la ventaja de ser sencillas, indican que el actor que produce una política pública es (o está habilitado para actuar como), un actor público y, por ende, a pesar de que otro tipo de actor social puede influenciar las acciones de los gobiernos, no pueden producir estas políticas.<sup>12</sup> Además señalan que una política pública puede ser producto de una decisión al igual que de la omisión de tomar una decisión.<sup>13</sup> Finalmente indican que las políticas públicas generalmente involucran objetivos y los medios para alcanzarlos.

Pero estas definiciones comparten todo un problema:

7 Laswell, The Policy Sciences..., págs.14-15. Estas características fundan las definiciones elaboradas más recientemente por: P. De León., Advice and Consent The Development of the Policy Sciences, New York, Russel Sage Foundation, 1988, pág.7; W. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, New Jersey, Prentice Hall, 1994, pág.59.

8 Y. Meny y J.C. Thoenig, Les Politiques Publiques, Paris, PUF, 1989, págs..9-12,130-131.

9 T.R Dye, Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1972, pág.2.

10 J.E. Anderson, Public Policymaking: An Introduction, Boston, MA, Houghton-Mifflin Co., 1990, pág.3.

11 W. Jenkins, Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective, London, Martin Robertson, 1978, pág.17.

12 La utilización de este criterio orgánico (la existencia de un actor público), para determinar la noción de política pública, nos acerca a los esfuerzos de los juristas en derecho público al recurrir la noción de persona moral de derecho público, o a la expresión de una prerrogativa de poder público (prérogative de puissance publique), para calificar una actividad como de servicio público. Sobre este punto véase R. Chapus Droit Administratif General, París, Montchrestien, 1996.

13 En ocasiones la discusión acerca de si existe o no una política pública constituye de por si el objeto de un debate

¿Si la noción recubre toda la actividad gubernamental, cuál es su interés heurístico? Algunos autores ofrecen ciertos elementos que permitan dar mayor precisión a la noción: proponen centrarse sobre el conjunto de elementos concretos que constituyen la substancia visible de una política. Por ejemplo, Rose y Davies sugieren observar la política como un programa general de acción conformado principalmente por recursos y productos.<sup>14</sup> El problema es el de encontrar alguna coherencia entre el conjunto heterogéneo de elementos que constituyen una política pública, que por lo general se intenta resolver recurriendo a dividir dichos elementos según el territorio o (sobre todo) según el sector socioeconómico donde se ubican.<sup>15</sup>

Esta tentativa de elaborar una noción de política pública nos lleva a la conclusión que su carácter vago y ambiguo, que resulta de su sencillez excesiva, se explica en razón de la complejidad del objeto que se pretende definir (la actividad gubernamental), la dificultad de delimitar sus fronteras y la multiplicidad de actores involucrados. La consecuencia de esto será la flexibilidad de la noción misma. Ello implica que toda definición que se adopte es producto no sólo de la actividad gubernamental sino de una construcción analítica del investigador. Dicha flexibilidad de la noción implica además que ella es susceptible de variar dependiendo del objeto de análisis, y de evolucionar en períodos de tiempo relativamente breves.<sup>16</sup> A pesar de ello, es posible constatar la existencia de ciertos elementos comunes entre las diferentes definiciones, y por ende la esencia de lo que constituye una política pública. Así, puede afirmarse que las políticas públicas son el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando a título gubernamental

14 R. Rose y P. Davies, Inheritance in Public Policy, New Haven, Yale University Press, 1994.

15 Recientemente ciertos autores proponen buscar una estructura de sentido en el programa de acción, observando dicho programa como un conjunto de elementos movilizado por matrices cognitivas (valores, principios, normas, etc.) Algunos buscan esa estructura de sentido en el sistema de acción, retomando así la noción desarrollada por la sociología de las organizaciones. Esta alternativa permite distinguir subsistemas de políticas, grupos de actores que interactúan de manera regular con el objeto de participar en la producción de políticas. Sabatier, y H. Jenkins- Smith, Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder, Westview Press, 1993. Véase además: P. Kenis y V. Schneider, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en R., Mayntz, (Eds), Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Boulder, Westview Press, 1991.

16 Sobre este punto véase Wildavsky, Speaking Truth To..." An applied sub-field whose content cannot be determined by disciplinary boundaries but by whatever appears appropriate to the time and nature of the problem. Thus there can be no one definition of policy analysis, and no one theory can capture the complexity involved in public policy".

. (no obstante la participación de otros actores sociales), pero que las decisiones de no hacer pueden igualmente constituir una política, y que generalmente las políticas contienen objetivos, recursos y producen resultados.

### La determinación del objeto de análisis: ¿Qué analizar de una política pública?

Debido a la flexibilidad y la complejidad de la noción de política pública, es necesario establecer cómo analizar una política pública y qué aspecto analizar (cuál es el problema), de la misma. Esto traduce idear un marco de análisis que permita reflexionar acerca de un problema de manera clara y coherente. Una de las maneras más comunes de resolver este problema ha sido desagregar el proceso de producción de políticas públicas (*policy cycle*), en una secuencia de etapas funcional y temporalmente diferentes. Esta perspectiva, denominada *policy stages approach*, nace en los albores de la disciplina con los trabajos de Lasswell, quien dividía el proceso de producción de las políticas en siete etapas diferentes: 1) Inteligencia, 2) Promoción, 3) Prescripción, 4) Innovación, 5) Aplicación, 6) Terminación, 7) Evaluación.<sup>17</sup> Esta representación del *policy-making process* adolece de ciertos defectos, principalmente el hecho de no tomar en consideración influencias externas al gobierno susceptibles de afectar su actividad, y de tener una débil lógica interna.<sup>18</sup> Pero, a pesar de no ser una representación enteramente fidedigna del proceso, tiene la virtud de reducir su complejidad. La formulación inicial de Lasswell da lugar a una serie de descripciones diferentes de este proceso, las cuales presentan una descripción más acertada de la realidad. Estos modelos, entre los cuales los más conocidos son los de Jones y Anderson,<sup>19</sup> se fundan todos sobre una visión del proceso de producción de políticas públicas centrada sobre la **resolución de problemas**.<sup>20</sup> Las etapas en este modelo pueden ser apreciadas en la Figura 1.

Figura 1:

### Las Cinco Etapas del Ciclo de Producción de Políticas Públicas y su Relación con la Resolución de Problemas.<sup>21</sup>

Etapas de la Resolución de Problemas Etapas del Ciclo de Políticas Públicas,

- |                                 |   |
|---------------------------------|---|
| 1) Reconocimiento del Problema. | 1) Fijar la Agenda<br>(Agenda-Setting). |
| 2) Proponer Solución.           | 2) Formular la Política.                |
| 3) Escoger una Solución.        | 3) Decision-Making.                     |
| 4) Aplicar la Solución.         | 4) Policy Implementation.               |
| 5) Apreciar los Resultados.     | 5) Evaluación.                          |

La ventaja de este modelo es que facilita la comprensión del proceso de producción de las políticas. Ello permite elaborar estudios de caso, desarrollar estudios comparativos entre las distintas etapas del ciclo, aislar ciertas etapas del proceso para elaborar un estudio específico, y analizar el papel de actores diferentes de los gubernamentales.

Entre los diferentes **problemas** que presenta este modelo, aparece el riesgo de que se interprete errada e inocentemente el proceso de producción de políticas de manera tal a pensar que la persona encargada de formular las políticas (*policy-maker*) actúa siempre en pos de la resolución de problemas, y que para ello siguen un procedimiento lineal y sistemático. Además la visión centrada sobre la resolución de problemas pasa por alto la reacción del *policy-maker* ante las circunstancias de su entorno, al igual que sus intereses o sus creencias. Otro problema del modelo es asumir que las diferentes funciones se realizan siempre (en ocasiones las saltan), y

17 Lasswell consideraba que estas etapas describían no solamente como era el proceso sino cómo debería ser. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland, 1956.

18 Por ejemplo, presentar la evaluación luego de la terminación cuando la política debe ser evaluada para luego decidir ponerle fin o no.

19 C. Jones, *An Introduction to the Study Of Public Policy*, Monterey, CA, Brooks/Cole, 1984. Anderson, *Public Policymaking...*

20 Aquí aparecen los trabajos relativos al proceso de implementación de las políticas. Por ejemplo: Wildavsky, J. Pressman, *Implementation*, Berkley, CA, University of California Press, 1979. P. Sabatier, "Top-down and Bottom-up models of Policy Implementation: A Critical Analysis and suggested Synthesis", en *Journal of Public Policy*, Vol.6, No. 1, June 1986, págs.21-48.

21 Adoptado de M Howlett, y M Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Ontario, Oxford University Press, 1995. Algunos autores incluyen otra fase denominada *policy termination* (Jones, *An Introduction to...*) pero debido a la controversia que ésta ha generado a causa de la ambigüedad inherente a la expresión "terminación de una política", y mas aún "realización de los objetivos previstos", hemos decidido excluirla.

que lo hacen siguiendo un orden estricto (generalmente invierten o combinan las etapas). Por último, el modelo carece de lógica causal, ya que ninguna etapa causa la siguiente.<sup>22</sup> Estos problemas son subrayados por ciertos autores desde hace más de dos décadas pero hasta el momento, a pesar de ciertos intentos por mejorarlo y de los avances que aportan estos esfuerzos, en nuestra opinión no logran ofrecer un marco de análisis más conveniente para una introducción general a la disciplina que el **stages approach**.<sup>23</sup> De todas formas presentaremos algunas alternativas.

- 1) Los modelos centrados sobre la naturaleza del régimen de gobierno (organización del sistema político), y cómo ésta determina las políticas producidas.<sup>24</sup>
- 2) Los modelos centrados sobre la búsqueda de variables causales, a nivel macro o micro, que expliquen la producción de las políticas. Por ejemplo, el enfoque **pluralist-elitist**, centrado sobre el análisis del poder, su distribución entre los diferentes grupos de interés, y la manera como estos determinan el proceso de producción de las políticas.<sup>25</sup>
- 3) Los modelos de los sub-sistemas, que analizan el proceso a través de las comunidades de actores (**policy networks**).<sup>26</sup>
- 4) Los modelos centrados sobre el contenido de las políticas mismas, que parten de la base que la naturaleza del problema y de sus alternativas de solución determinan la reacción del sistema político.<sup>27</sup>

22 Sabatier y Jenkins-Smith, *Policy Change and...*, págs.1-6. El primer crítico de este modelo fue Lindblom, quien se opuso a la visión según la cual la acción pública es coherente y racional, y en un trabajo de singular importancia propuso otra visión (el incrementalismo), la cual no sólo consideraba más próximo a la realidad sino más eficiente. (Este modelo es descrito en la segunda parte del ensayo) C Lindblom, "The Science of Muddling Through", en *Public Administrador Review*, Vol.19, N°2,1959, págs.79-88 y "Still Muddling, Not Yet Through", en *Public Administration Review*, Vol.39, N°6,1979, págs.517-526.

23 Entre las modificaciones útiles hechas a este modelo se encuentran dos aportes muy lúdicos a pesar que su denominación este alejada de toda elegancia: el garbage can model (M. Cohén, J March, y J Olsen, "A Garbage Can Approach of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*, N°17,1972, March), y el modelo de la policy primeval soup (J.W Kingdon., *Agendas, alternatives and public policies*, New York, - Harper-Collins, 1995).

24 Skocpol et al, (eds.) *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

25 R Cobb y C. Eider, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building* Boston, Allyn and Bacon, 1972.

26 H. Helio, "Issue Networks and the Executive Establishment", en *The New American Political System*, A. King, American Institute for Public Policy Research, 1978; Sabatier y Jenkins-Smith, *Policy Change and...*

27 T. Lowi, "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", en *Public Administration Review*, Vol.32, N°4, 1972, págs.298-310.,.

5) Los modelos centrados sobre las características socioeconómicas del contexto en el cual se sitúa el problema y la política, como por ejemplo el modelo denominado **funnel of causality**.<sup>28</sup> 6) Los modelos centrados sobre el discurso, que analizan las políticas en términos de lenguaje y de comunicación.<sup>29</sup>

Ante la carencia de una alternativa más conveniente para una introducción a esta disciplina, una solución es utilizar el **stages approach**, tomando la precaución de advertir que se trata de un instrumento de investigación (no una manera de comprender la acción pública), y de evitar caer en las trampas que presenta este modelo. Ello implica alejarse de su perspectiva **problem-solving**, para observar la evolución de los problemas en el proceso de producción de políticas, la percepción de los actores, y el **proceso de aprendizaje** que se genera con base en las experiencias (no traduce necesariamente mejoría). Además, significa ir más allá de observar el **decision-maker**, y por ende apreciar este proceso desde una perspectiva más amplia desde la cual se mire el proceso de interacción entre los diferentes actores, de manera a mostrar cómo producir políticas es simplemente otra forma de "**hacer política**". Esta perspectiva permite observar las políticas (**policies**) unidas como lo están en la realidad a la actividad política (**politics**), y a la dinámica de la interacción entre los diferentes actores sociales (**polity**).<sup>30</sup> Por último, cada una de las 5 etapas del proceso constituye un objeto de estudio en el cual se plantean cuestiones diferentes, que merecerían un análisis independiente de igual extensión que el presente artículo.

## Los enfoques teóricos en el Análisis de Políticas Públicas.

El análisis de cada política pública particular, al igual que todo estudio empírico en las ciencias sociales, implica plantear una cuestión y construir una hipótesis de respuesta. Esta hipótesis, dependiendo de la cuestión planteada y de la perspectiva ideológica del analista, estará fundada sobre algún **enfoque teórico** enmarcado con mayor o menor claridad en alguna de las teorías de

28 R. Hoffeber, *The Study of Public Policy*, Indianapolis, Bobbs - Merril, 1974.

29 M. Edelman, *Constructing the Political Spectacle*, Chicago, Chicago University Press, 1988

30 R. Cobby Elder, *The Political Use of Symbols*, New York, Longman, 1983.pags.122.

la ciencia política.<sup>31</sup> La selección de este enfoque teórico está estrechamente ligada a la selección del **modelo de análisis** (por ejemplo el **stages approach**), que se utiliza.

La necesidad de fundar el análisis sobre algún enfoque teórico se explica por la imposibilidad lógica de comprender un fenómeno tan complejo como la actividad gubernamental (conformada por múltiples decisiones diferentes y de numerosas instituciones y actores), lo que exige concentrar el estudio sobre algunos elementos particulares y las relaciones causales entre éstos. Es decir, dada la imposibilidad para analizar múltiples factores, aún mas considerar a cada uno de ellos como explicación de un problema (**si todo explica nada explica**), debe privilegiarse alguno.

Todos estos enfoques intentan resolver las **questiones principales** que se plantea esta disciplina: por qué varían las políticas entre los diferentes países y entre los diferentes sectores de un país; por qué cambian o permanecen estables las políticas; por qué una política es o no efectiva; y finalmente, qué tan democrático es el proceso de producción de las políticas.

Existen seis **enfoques teóricos principales**, cada uno de los cuales otorga prioridad a alguno de los diferentes elementos susceptibles de determinar la producción de las políticas públicas.

### **Public choice<sup>32</sup>**

Este enfoque observa principalmente la conducta de los individuos, que constituyen su principal unidad de análisis, y asumen (con fundamento en los principios de la economía neoclásica), que los actores políticos al igual que los actores económicos actúan racionalmente con el objetivo de satisfacer sus intereses personales y de maximizar sus utilidades. Esta suposición lleva a los autores de esta corriente a observar el proceso de producción de las políticas como una interacción entre ciudadanos (votantes) interesados en la mayor cantidad de bienes públicos al menor costo posible (impuestos), y

unos actores políticos que intentan proveer esos bienes para adquirir mayor poder y prestigio. El resultado de dicha interacción será un incremento constante de la intervención estatal en la economía y por ende de la burocracia, para satisfacer los intereses de esta misma y de ciertos individuos particulares, todo lo cual termina por perjudicar el interés público. Es decir, una **politización** nociva de la producción de políticas.<sup>33</sup>

La elegancia de esta teoría se ve debilitada por la distancia que la separa de la realidad. La suposición de la cual parte peca por simplificar excesivamente la complejidad de la actividad política (que va más allá del comportamiento de los individuos), y por su frágil capacidad de predecir el futuro de esta actividad: los gobiernos no crecen indefinidamente, y su eventual crecimiento no se explica solamente gracias a la dinámica competitiva inherente a la democracia.

### **Welfare Economics<sup>34</sup>**

Este enfoque, al igual que el anterior inspirado de la economía, constituye el fundamento teórico principal y el paradigma dominante del Análisis de las Políticas Públicas. Los trabajos fundados sobre este enfoque se ubican dentro de aquellos calificados anteriormente como orientados (directamente) a la resolución de problemas, propendiendo por un proceso de producción de políticas fundado sobre un análisis **racional**, y en su gran mayoría observan dicho proceso utilizando el **stages approach**. Este enfoque reside en la aplicación de los postulados del **welfare economics** para mejorar la racionalidad y la eficiencia del proceso de producción de políticas públicas. Parte del supuesto que los individuos, a través de los mecanismos de mercado, deberían tomar la mayor parte de las decisiones sociales. Pero, reconociendo que los mecanismos de mercado no pueden siempre distribuir los recursos eficientemente (no pueden agregar el comportamiento individual que maximizan las utilidades

31 Aquí se presenta el reencuentro entre esta disciplina y las ciencias sociales en general. Por ello se dice que la disciplina "tiene una larga historia pero un corto pasado". P. De Leon, "Reinventing the Social Sciences: Three Steps Back to the Future", en *Policy Sciences*, N°27, 1994, págs.77-95.

32 Esta escuela tiene por origen los trabajos de G. Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965; A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, NY, Harper, 1957 y W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971. Para un análisis reciente véase D. Mueller (ed), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

33 Por ello proponen diseñar instituciones que permitan canalizar el interés personal de los actores hacia un mayor bienestar general, y- limitar severamente la intervención estatal y promover los mecanismos de mercado. J. Buchanan et al, *The Economics of Politics*, London, Institute of Economic Affairs, 1978, pág.17. Más recientemente véase P. Dunteavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London, Harvester Wheatsheaf, 1991.

34 Este enfoque se considera descendiente directo de los trabajos de Mili y de Betham, pero sus principios fueron establecidos por Pigou, *The Economics of Welfare*, London, MacMillan, 1932. Para una apreciación general véase Parsons Public..., págs.380-455. Para una aplicación véase C. Weiss, (ed), *Organizations for Policy Analysis- Helping Governments Think*, Newbury Park, CA, Sage, 1992

para así optimizar el bienestar general), admiten que el gobierno debe intervenir para corregir estos defectos del mercado. De ello se concluye que la función del gobierno consiste en analizar las necesidades sociales, y en la medida que dichas demandas se originen en un defecto del mercado, producir una política que permita resolver el problema.<sup>35</sup> Una vez se decide es necesario intervenir, la cuestión esencial es cómo determinar la **manera más eficiente** de hacerlo. El método más utilizado para ello es el análisis costo-beneficio, para lo cual deben estudiarse cada una de las alternativas disponibles y medir sus consecuencias en términos de sus costos y de sus beneficios, escogiendo finalmente la óptima en el sentido de Pareto.<sup>36</sup>

Los problemas y las limitaciones de este enfoque no son escasos, ya que a pesar de los esfuerzos por intentar refinar sus modelos, agregar y cuantificar los costos y beneficios sociales de una política es bastante problemático.<sup>37</sup> Para facilitar su utilización algunos autores han desarrollado tipologías de bienes y servicios para determinar el papel que podría asumir el Estado para intentar resolver los diferentes problemas sociales. Por otra parte, críticos del enfoque arguyen que la actividad del Estado no sólo no se limita a corregir los defectos del mercado, sino que existen ciertos defectos que no puede resolver. Pero el principal problema de este enfoque es la ingenua creencia que los gobiernos producen sus políticas siguiendo un procedimiento técnico, desconociendo los factores políticos (factores institucionales o presiones sobre los actores), que determinan esta actividad.<sup>38</sup>

35 E Stokey y R. Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, New York, W.W. Norton, 1978. S. Nagel, "Systematic Policy Evaluation, y Decision-Making Software for Super-Optimum Solutions", en *Encyclopedia of Policy Studies*, N.Y, M. Decker, 1994.

36 Según este principio, una acción pública debe realizarse solamente si permite mejorar la situación de una persona sin desmejorar la de otras. Debido a la dificultad de alcanzar este propósito, generalmente se utiliza el criterio de Kaldor: debe adoptarse la política que permite aumentar el nivel general de beneficios sociales.

37 M Carley. *Rational Techniques in Policy Analysis*, London, Heinemann, 1980, pág.51; Dunn, *Public Policy Analysis...*, pág.6.

38 La información y el conocimiento técnico es uno más de los factores que hacen parte del proceso de producción de las políticas. C. Weiss, "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research", en *Policy Analysis*, vol 3, N°4, 1977, págs.531-545.

### **Teorías de Clase (Neo-Marxismo)<sup>39</sup>**

Los trabajos realizados en el marco de este enfoque otorgan un lugar prioritario a las entidades colectivas, definidas generalmente en términos objetivos, a partir de las características -principalmente- económicas de los individuos. Según este enfoque, las políticas en las sociedades capitalistas se explican a partir de los intereses de ciertas clases sociales. Así los trabajos Neo-Marxistas, a pesar de existir diferencias considerables entre ellos, intentan demostrar cómo políticas particulares favorecen los **intereses del capital** y constatan la falta de autonomía del Estado. Su importancia radica en haber centrado su análisis en los resultados de la acción pública -no sólo el proceso-, y en observar para ello el papel del Estado.

Este tipo de análisis excesivamente deductivo obedece en ocasiones más a la intención de transmitir una -supuesta- **verdad**, que al interés de analizar unos hechos para descubrir una verdad. Prueba de esto es su incompetencia para explicar las políticas públicas adoptadas en contra de los **intereses del capital** (el **Estado de bienestar**).<sup>40</sup> Este problema se explica en parte por su dependencia exagerada en la variable de clase (por cierto difícil de definir), y además por el obstinado determinismo económico sobre el cual se fundamenta.

39 El fundamentos sobre el cual se basa este enfoque son los trabajos de Marx. Para una apreciación general véase S. Ossowski, *Class Structure in the Social Consciousness*, NY, Free Press, 1963. Más recientemente, véase B. Jessop, *State Theory: Putting the Capitalist State Back in its Place*, Cambridge, Polity Press, 1991.

40 Este enfoque, como casi todos los de naturaleza deductiva, en lugar de estudiar una política para constatar una hipótesis, se limitan a leer el policy-making en los términos de su teoría. L. Dobuzinkis, "Modernist and Postmodernist metaphors of the Policy Process", en *Policy Sciences*, N°25, 1992, págs.355-380.

### **Pluralismo y Corporatismo, o el Estado producto de la sociedad**

Estos enfoques al igual que el anterior se basan en la observación de grupos y no de individuos, pero ya no lo hacen de manera deductiva sino inductiva. El **pluralismo** o **behaviorismo**, que fue durante largo tiempo la orientación dominante en la ciencia política en los Estados Unidos,<sup>41</sup> supone la primacía de los grupos de interés en el proceso político, e incluso algunos de los seguidores de esta corriente consideran la sociedad como "el conjunto de grupos que la componen". El resultado de esta visión es una perspectiva de la actividad política como un proceso en el cual varios grupos de interés en competencia se reconcilian. Las políticas son percibidas como el resultado de este proceso de competencia y colaboración entre los grupos de interés, en el cual dichos grupos intentan aumentar los beneficios de sus miembros. El papel del gobierno es el de una **arena de competencia**, o cuando más el de un **arbitro**.<sup>42</sup>

Este enfoque excesivamente simple de la acción pública asume que los diferentes actores toman una posición homogénea, que los actores públicos no tienen preferencia propias (dejando de lado el **efecto burocrático**), y además pasa por alto los vínculos que dichos actores puedan tener con ciertos grupos de interés.<sup>43</sup> Pero el principal problema de este enfoque con respecto al proceso de producción de políticas es la excesiva importancia que otorga al papel de los grupos de interés, y por ende el descuido de otros factores determinantes en este proceso.

Debido al hecho que el pluralismo es difícilmente aplicable a países diferentes de los Estados Unidos, a

causa de la ausencia de grupos de interés de esa naturaleza, en Europa fue desarrollado otro enfoque similar denominado **corporatismo**.<sup>44</sup> A diferencia del pluralismo, en el modelo corporatista el sistema de intermediación de intereses está organizado en un número de grupos limitado, que no compiten entre ellos, que están organizados jerárquicamente, que fueron creados o autorizados por el Estado, y del cual los miembros fueron obligados de alguna manera a hacer parte. El resultado de esta dependencia de los grupos frente al Estado será el control de éste sobre la producción de políticas de la cual participe cada grupo. De esta manera, el proceso de producción de políticas es percibido como el resultado de la interacción entre el Estado y los grupos de interés reconocidos por el Estado. Si bien es probable que la descripción del enfoque corporatista de la actividad política en ciertos países sea veraz, existen problemas con respecto a su utilización para analizar el proceso de producción de políticas. Principalmente, el hecho que este enfoque describe los sistemas políticos en términos globales, sin detenerse a observar con precisión la actividad del gobierno.<sup>45</sup>

### **Estatismo o la sociedad producto del estado<sup>46</sup>**

Este enfoque se edifica sobre las críticas de los dos anteriores, y de allí que tenga como principal unidad de análisis las organizaciones sociales y/o las instituciones políticas. Por ello el Estado, la institución fundamental de esta interpretación, es percibido como un actor independiente y capaz de concebir e implementar sus propios objetivos.<sup>47</sup> Los autores próximos a este enfoque

41 A pesar de contar entre sus antecedentes a Madison y a de Tocqueville, generalmente se considera fue Bentley quien estableció los principios fundadores de este enfoque. Véase A. Bentley, *The Process of Government* Chicago, Chicago University Press, 1908. Más reciente: D. Truman, *The Government Process: Political Interests and Public Opinion*, NY, Knopf, 1964. Los grupos son considerados numerosos, los miembros pueden cruzarse entre los grupos, carecen de monopolios controlando la representación, y son desiguales en términos de recursos y de acceso al proceso de producción de políticas.

42 R. Dahl, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent* Chicago, Rand McNally, 1967.

43 Los autores denominados neo-pluralistas han intentado resolver estos problemas. Véase C. Lindblom, *The World's Political Economic System*, New York, Basic Books, 1977.

44 P. Schmitter, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol.10, No 1, 1977, págs.7-38. Acerca de América Latina véase J. Malloy, *Statecraft, "Social Policy and Governance in Latin America"*, en *Governance*, Vol.6, N°2, 1993, págs.220-274.

45 L Panitch, "The Development of Corporatism in Democracies", en *Comparative Political Studies*, Vol.10, N°1, 1977, págs.71-90.

46 Esta interpretación inspirada en Hegel (para el cual la sociedad moderna no existe sin Estado), tiene origen en la sociología alemana de fines de siglo pasado, en particular en los trabajos de Max Weber y Otto Hinze. Estos consideraban que las estructuras sociales, gracias al monopolio de la fuerza, permiten organizar y desarrollar la sociedad. Nettl, J.P., 'The State as a Conceptual Variable', en *World Politics*, Vol.20, N°4, 1968, págs.559-592.

47 J. Skocpol, et al. (eds.), *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, págs.3-43

consideran que el énfasis en el **Estado como variable explicativa** les permite demostrar una orientación constante y duradera en la producción de políticas, y por consiguiente la diferencia entre las políticas de los diferentes estados.<sup>48</sup> El problema de este enfoque es su incapacidad para explicar la existencia de políticas que incorporan libertades y derechos, y su impotencia frente a las diferentes situaciones donde no puede imponer su voluntad. Es evidente que cometen el error de forzar el valor del Estado como variable explicativa, y reconociendo este problema los seguidores del enfoque señalan la necesidad de recurrir a otras variables para explicar los fenómenos políticos.

### **Neoinstitutionalismo<sup>49</sup>**

Un último conjunto de enfoques, igualmente fundados en el reconocimiento de los límites de las teorías basadas en la observación de individuos o de grupos (en particular el **behaviorismo**), para explicar la actividad política centran su análisis sobre las variables de tipo **institucional**.<sup>50</sup>

Los seguidores de este enfoque no están de acuerdo acerca de varios puntos. Algunos hacen énfasis sobre las cuestiones relativas a las organizaciones y otorgan una gran importancia a los roles, rutinas, y símbolos institucionales: **Institucionalismo Sociológico<sup>51</sup>**. Otros confieren gran importancia a la historia e intentan rastrear en el pasado la continuidad de la actividad

gubernamental, para luego observar su efecto sobre dicha actividad en el presente y hacia el futuro: **Institucionalismo Histórico<sup>52</sup>**. Ciertos trabajos cercanos a este enfoque hacen énfasis sobre la importancia del contexto social donde se sitúan las instituciones para explicar su desempeño,<sup>53</sup> y otros observan las ideas de los actores y el molde cognitivo (paradigma) a través del cual éstos perciben e interpretan la realidad.<sup>54</sup> Un tercer género neo-institucional, que utiliza parte de los instrumentos analíticos de la economía institucional<sup>55</sup>, explica la actividad gubernamental combinando dos variables: la suposición según la cual los actores tienen un conjunto de preferencias transitivas, se comportan de manera instrumental y lo hacen en una forma altamente estratégica; y el efecto de las estructuras y los procedimientos sobre el comportamiento de dichos actores: **Neoinstitutionalismo Elección Racional<sup>56</sup>**. Esta perspectiva tiene una gran capacidad para explicar los fenómenos sociales, ya que pretende ser una teoría del equilibrio, y por ende permite ir más allá de la simple verificación de una regularidad empírica e intentar demostrar que un resultado debía ser como es en razón de sus antecedentes.<sup>57</sup> Es decir, las decisiones que toman los actores (y la situación que resulta) se consideran son

52. P. Pierson, "When Effect becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", en *World Politics*, N°45, 1993, págs.595-628. S. Steinmo et al, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992

53. R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton Press, 1993.

54. Esta perspectiva es con frecuencia presentada de manera independiente bajo el rotulo "ideas" o términos similares; véase P. John, *Analysing Public Policy*, London, Pinter, 1998. Entre los autores próximos a esta perspectiva se encuentran P. Hall, "Policy Paradigms, Experts and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain", en *Comparative Politics*, Vol.3, N°25, 1993, Pág.275-296. Sabatier y Jenkins-Smith, *Policy Change and...*

55. Corriente que hace énfasis en los derechos de propiedad y los costos de transacción en el desarrollo de las instituciones. (O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, NY, Free, 1985) El rational-choice se distingue de ellos por el énfasis que pone sobre la *interacción estratégica* entre los actores: supone que los actores actúan guiados por un cálculo acerca de como esperan que las otras personas van a comportarse.

56. Shepsle, y M. Bonchek, *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. NY, Norton, 1997. W Riker, "Political Science and Rational Choice", en J. Alt, y K. Shepsle, *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, págs.163-181. E. Ostrom, "An Agenda for the Study of Institutions", en *Public Choice*, 1993, N°48, 1988, págs.3-25. y *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, NY, Cambridge University Press, 1990.

57. Es decir, este marco teórico permite determinar que un fenómeno (A) es no solamente necesario sino suficiente para explicar por que otro fenómeno (B) ocurre, y ademas como ese fenómeno (en principio) no habría podido ocurrir de otra forma.

48. S. Krasner, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Social Dynamics", en *Comparative Politics*, Vol.16, N°2, 1984, págs. 223-246.

49. Así denominado para distinguirlo de trabajos anteriores llamados *institucionales*, limitados a la descripción jurídica de las instituciones formales. Para una apreciación del enfoque véase K. Shepsle, "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational-Choice Approach", en *Journal of Theoretical Politics*, No. 1, 1989, Págs. 131-137. P. Hall y R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies*, vol. XLIV, 1996, págs. 936-957.

50. Los economistas observan las instituciones como instrumentos para resolver los problemas de información y de intercambio (costos de transacción), y así facilitar las negociaciones en las organizaciones sociales (D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pág.3). De manera amplia este economista define las instituciones como: *The rules of the game in society or, more formally... the humanly devised constraints that shape human interaction*. En la ciencia política son definidas como "un conjunto de reglas (formales e informales) que prescriben un tipo de comportamiento, construyen la actuación de los actores, y moldean sus expectativas". (Hall, "Political science...") Por ende no solamente afectan los costos de transacción sino que determinan las preferencias de los actores,

51. J. March y J. Olsen, *Rediscovering Institutions*, New York, Free-Press, 1989. W. Powell y P. Dimaggio, *Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

las más ventajosas para todos ellos (al menos para la **coalición decisiva**) y por ende ninguno de los actores tendrá interés en modificarlas: existe un equilibrio.<sup>58</sup> Pero todos los autores neoinstitucionales están de acuerdo sobre tres puntos fundamentales:

1) El comportamiento de los actores está determinado por las **reglas del juego** (las instituciones).

2) Las instituciones determinan la actividad política: las instituciones están constituidas por ciertas **presiones**, que estructuran el comportamiento de los actores políticos (su identidad, poder, y estrategias), y así determinan los resultados de la actividad política. Por ello, los resultados de dicha actividad no pueden reducirse a la simple interacción entre los actores sociales.

3) Las instituciones están determinadas por la historia: las instituciones incorporan una trayectoria histórica que crea una especie de inercia. Así, la historia es importante porque es **path dependent**: lo que viene antes (incluso si es accidental), determina lo que viene después.<sup>59</sup>

De manera consecuente, según este enfoque la producción de las políticas públicas está determinada por las instituciones,<sup>60</sup> las cuales moldean la interpretación de los problemas y las alternativas de solución disponibles, y por ende construyen el proceso de decisión y de aplicación de las políticas. Si bien los individuos y los grupos intentan realizar sus objetivos, lo hacen dentro del marco de un conjunto de reglas formales e informales que determinan dichos objetivos y las posibilidades de hacerlos realidad. Por ende, dichas reglas determinan el comportamiento de los actores (los incentivos y las sanciones), y a través de ello el contenido de las políticas. Lo interesante de este enfoque es que permite observar, a través del prisma institucional, un conjunto de variables

58 El resultado de la decisión se considera una *alternativa invulnerable* que entre las diferentes alternativas disponibles, de acuerdo a las limitaciones subjetivas (preferencias) y estructurales (instituciones), no existe alguna que hubiese sido preferida por los actores.

59 Este término, elaborado por economistas para explicar la dinámica acumulativa de los rendimientos crecientes y las diferencias entre el crecimiento económico de una región frente a otra, es adoptado por ciertos polítólogos para explicar como la trayectoria de una institución (su pasado) determina las decisiones que pueden tomar sus directivos más adelante y por ende la dirección hacia la cual se orienta la institución. (R. Collier y O. Collier, *Shaping the Political Arena*, N.J., Princeton Press, 1991)

60 Por ejemplo, ciertas características de la actividad política de un país son la naturaleza de sus partidos políticos, de su sistema electoral o de su organismo legislativo.

amplio y, dependiendo de los resultados de la investigación empírica, mayor o menor importancia será accordada a dichas variables. El problema de utilizar esta teoría para analizar políticas públicas es que a pesar de demostrar como la actuación de los **policy-makers** está determinada por ciertos elementos de la actividad política, no permite explicar con claridad y precisión las causas de una decisión.<sup>61</sup>

Luego de haber revisado los principales enfoques utilizados para analizar las políticas públicas, es inevitable llegar a la **conclusión** que todos ellos caen en la tentación de intentar explicar los fenómenos políticos fundados en una sola variable principal, para así llegar a resultados parsimoniosos. Por ende la lógica indica que el marco de análisis para estudiar las políticas debe permitir observar empíricamente todo el conjunto de elementos que afectan dichas políticas. Más aún, el propósito de este marco de análisis no debe ser el de producir nuevas y elegantes teorías, sino el de utilizar el conjunto de teorías existentes dependiendo de cada objeto de estudio. Partiendo de esta conclusión, algunos autores han elaborado **modelos eclécticos** que intentan especificar las relaciones entre algunos de los diferentes enfoques, en particular las variables intereses, ideas e instituciones.<sup>62</sup> El problema es que los diferentes enfoques que se pretenden mezclar, a pesar de no ser necesariamente rivales (incluso siendo complementarios), constituyen paradigmas independientes. Para ser realmente útil todo enfoque ecléctico debe especificar las relaciones causales entre los diferentes elementos que componen su marco teórico.

### **La Importancia del Análisis de las Políticas Públicas: Hacia un Gobierno Eficiente e Inteligible**

El análisis etimológico del término **policy** indica, por una parte, que dicho término hace referencia a una decisión relativa a la selección de una alternativa con respecto a la dirección de una sociedad.<sup>63</sup> Por otra parte, indica que este término está estrechamente ligado a la **racionalidad**, y por ello tener una **policy** implica tener argumentos relativos a la **comprensión** y las **posibilidades de solución**

61 P. Cammack, "New Institutionalism: Institutional Persistence and Social Change" en *Economy and Society*, Vol.21, N°4, 1992, págs.397-429. 62 Véase por ejemplo P. John, *Analysing Public*., chap. 8 "A Synthesis through Evolution" págs.177-195.

63 Y. Orar, *Public Policy-Making Reexamined*, 2nd ed, New Brunswick, NJ, Transaction, 1989, Págs. Este autor sostiene existe evidencia de este tipo de decisión en la teoría política griega, al igual que aquella del renacimiento.

de un problema público.<sup>64</sup> Esto nos permite observar como cierto grado de racionalidad es inherente y/o connatural a la producción de políticas públicas. Es decir, el punto de partida de elaborar y de analizar una política pública es mejorar **racionalmente** la solución de los problemas públicos, y así intentar hacer realidad el mito del **Estado eficiente**. La evolución de las ciencias naturales y de la aplicación de la razón a todas las esferas de la vida humana, incrementó considerablemente la exigencia de **racionalidad** en la acción pública, y aumentó los instrumentos disponibles para ello. Weber demostró como el crecimiento de la sociedad industrial tuvo como consecuencia la búsqueda de formas más racionales de organización para el Estado. A esta demanda por una mayor **racionalidad** en la acción pública se unió otro tipo de exigencia, complementaria (incluso condición previa) a ella: la exigencia de una mayor comprensión de la acción pública, que progresivamente se torna más importante en tamaño y complejidad. Es decir, intentar hacer realidad otro mito, el del **Estado inteligible**.<sup>65</sup>

De esta idea según la cual la utilización de las ciencias sociales permitiría incrementar la eficiencia y la efectividad de la acción pública, y de la exigencia de una mayor claridad en esta acción, nació la disciplina del **Ánalisis de las Políticas Públicas**. Estas dos pretensiones, que a pesar de ser antiquísimas se han incrementado ininterrumpidamente, justifican la modesta contribución que aporta la utilización de dicha disciplina para esta evolución hacia un gobierno cada vez más eficiente e inteligible. Así, el problema que se plantea esta disciplina es: ¿Cómo contribuir a que los gobiernos resuelvan con mayor eficiencia los problemas públicos, y que se pueda alcanzar una mayor comprensión de la actividad gubernamental? Ahora, este propósito particularmente vasto no implica suponer que la utilización de técnicas de análisis para mejorar la producción de las políticas permite resolver toda la complejidad de la acción pública.<sup>66</sup> Mucho

64 W. Parsons, *Public Policy...*, págs.15-16. Parsons afirma que tanto Shakespeare como Bacon utilizan el término **policy** en este sentido. Se funda sobre F. Bacon, *New Atlantis*, ed. G. Moore, Cambridge, Cambridge University Press, 1900, pág.X.

65 C. Weiss, *Social Science Research and Decision-Making*, New York, Columbia University Press, 1980. El carácter complementario de estar dos pretensiones se explica por una razón sencilla: determinar si una política es o no efectiva exige conocer el funcionamiento del proceso de producción de las políticas, además de las particularidades del **policy sector** concernido.

66 Las disciplinas que intentan **racionalizar** la acción pública son **fáilibles**: no pueden resolver los conflictos de valor o de interés, no pueden saber siempre que problemas atacar ni determinar soluciones ideales, y por lo general sus resultados son lentos y costosos. J. Dryzek, "Complexity and Rationality in Public Life", en *Political Studies*, N°35, 1987, Págs. 424-442.

menos que su intención sea substituir la práctica de la actividad política.<sup>67</sup>

Por otra parte, si bien el método de la disciplina es empírico, al estar fundado sobre el análisis de políticas particulares, el objetivo es ir más allá del caso objeto de estudio y ofrecer un aporte teórico. En términos generales se pretende determinar hasta qué punto la actividad gubernamental, definida ampliamente como una política pública, afecta hacia el futuro la actividad política, por qué lo hace, de qué manera y hasta qué punto. De la respuesta a este tipo de cuestiones se aprende hasta qué punto se justifica la actividad gubernamental, de qué manera y en qué medida, para así poder avanzar en nuestro conocimiento acerca de la forma de responder a las necesidades ciudadanas y aproximarnos al ideal de un **Estado efectivo, eficaz y eficiente**.

### **Un Breve Panorama del Análisis de las Políticas Públicas en Colombia**

Actualmente en Colombia es patente la carencia de análisis empírico de la actividad gubernamental, con el objetivo de mejorar nuestra comprensión de ésta actividad y de sus resultados, a través del prisma denominado Análisis de Políticas Públicas.

Ello se explica en gran parte por la ausencia de espacios de formación y de reflexión destinados a utilizar este marco analítico para estudiar la actividad gubernamental en Colombia. No existe en los programas de pregrado de la mayor parte de las facultades de ciencias sociales del país -salvo casos como la Universidad de los Andes- cursos de Análisis de Políticas Públicas. Tampoco existen programas de post-grado

-aparte ciertos esfuerzos aislados e incipientes como la Universidad de los Andes y la Universidad del Valle-, para formar expertos en esta área.

De manera consecuente los trabajos académicos en el Análisis de Políticas Públicas son bastante esporádicos: a nuestro conocimiento, salvo ciertas excepciones notables -investigaciones realizadas en universidades extranjeras y publicaciones en revistas extranjeras-, existe un número muy limitado de trabajos centrados sobre la realidad nacional que sean sólidos teórica y empíricamente.<sup>68</sup> Ello ha impedido articular un cuerpo de conocimiento sistemático en esta área.

A su vez todo lo anterior se explica por el carácter relativamente reciente de esta disciplina, y además porque su apego al caso norteamericano hasta cierto punto limitó la batería de instrumentos analíticos disponibles, y la experiencia de los casos de estudio. Por ello, su ingreso en el continente europeo también fue tardío y se encuentra aún en período de consolidación. Con respecto al caso de América Latina se ha llegado incluso a cuestionar la aplicabilidad de este marco analítico. La cuestión se justifica porque estos países carecen aún de verdaderas **estructuras modernas de organización social**, debido a la ausencia de sociedad civil participativa o de la **deriva del tejido social**, y porque su realidad política es diferente de aquella de los países desarrollados en los cuales se elaboró esta disciplina. Por último, si bien el diálogo se encuentra aún limitado, el horizonte es amplísimo: gracias a su flexibilidad y a su carácter pragmático, las posibilidades de explotar esta disciplina, tanto en el frente académico como en el frente gubernamental, llegan virtualmente hasta el confín de la imaginación,

<sup>67</sup> Las deficiencias de los problemas sociales sé deben por lo general a aspectos inherentes a la vida política y económica, y por ende muchos obstáculos no pueden ser resueltos utilizando técnicas racionales. Lindblom y Woodhouse, 'The science of muddling...', pág. 141.

<sup>68</sup> Véase J. Duarte, *The Politics of the Administration of Public Teachers in Two Colombian Regions*, DPhil Dissertation, unpublished, Oxford University, 1995. Entre las organizaciones véase por ejemplo los trabajos del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo en conjunto-con ciertas unidades del Departamento Nacional de Planeación, DNP.