



**Un análisis sobre las
teorías de políticas
públicas (1950/2000).**

Alejandro M. Estevez

Definición de Política Pública



- Según Thomas Dye (1978): « Public Policy is whatever governments choose to do or not to do... « ... *Política Pública es todo aquello que el gobierno decida hacer o no hacer...*

El dominio de estudios de Políticas Públicas (1).



Según Wayne Parsons las políticas publicas tienen una orientación:

- Multimetodológica (porque para hacer un análisis de políticas públicas se pueden utilizar métodos tanto cualitativos como cuantitativos).
- Multidisciplinara (porque se pueden analizar las políticas públicas desde numerosas perspectivas disciplinarias (sólas o coordinadas), por ejemplo: ciencia política, economía, sociología, antropología, administración, informática, derecho, urbanismo, etc.).

El dominio de estudios de Políticas Públicas (2)



- Basada sobre los problemas públicos o « issues » (sin reconocer límites disciplinarios, teóricos o prácticos).
- Orientada hacia los procesos, las decisiones y los impactos de las políticas (etapas de los procesos políticos, distintas opiniones políticas, impacto de decisiones públicas comparadas con otras, etc).
- Que intenta integrar el conocimiento para el análisis de las decisiones públicas y los procesos decisorios para contribuir a la democratización de la sociedad (según Harold Lasswell).

Los paradigmas según Burrell & Morgan (1979).



- Variable 1: Actitud frente a la realidad.(objetivista/subjetivista).
- Variable 2: Actitud frente al orden social (Cambio social/orden social).

Diferencias entre(según Ostrom citadas por por Sabatier, 1999)

- Paradigmas o encuadramientos : Son grandes conjuntos epistemológicos que definen los grandes lineamientos básicos sobre los cuales se referirán las teorías. Pueden darnos también algunas hipótesis.
- Teoría: Nos suministra un conjunto de relaciones coherentes. Tiene un alcance menor al de los paradigmas. Especifica como ciertas relaciones entre variables pueden cambiar de acuerdo a las variaciones que sufran las variables críticas.
- Modelo: Es una representación de una situación específica, es más restringido en su alcance y más preciso en sus suposiciones.

Nuestra grilla de análisis



- Emplazamiento temporal de cada teoría.
- Principales argumentos de cada teoría.
- Selección de un artículo, libro o autor representativo.
- Descripción de la grilla de análisis utilizada por el artículo, libro o autor. ⁷

Las diferentes teorías

- Sub-gobiernos (1950)
- Triángulos de hierro (1960)
- Modelo Secuencial (1965/70)
- Issue Networks (1974)
- Grupos de Interés Público (1977)
- Public Choice o Elección Racional (1975/80)
- Coaliciones discursivas (1987) *
- Policy Community (1988)
- Policy Network (1990)
- Advocacy Coalition Framework (1993)

La teoría de los sub-gobiernos (1950)

- El sistema político no está compuesto solamente de individuos, sino también por diversos grupos. Algunos de estos grupos están politizados.
- Estos grupos ejercen el poder sobre sus miembros y sobre el gobierno, los partidos políticos, o sobre otros grupos.
- Existe una competencia natural entre los grupos.
- La decisión pública es la resultante de la interacción entre los distintos grupos.
- Los intereses no organizados (opinión pública) son el « molde democrático » que impone límites a los grupos organizados.
- Libro elegido: Truman, David: « The governmental Process; Political interest and Public Opinion », Ed Knopf, USA, 1951.

Grilla de análisis de David Truman (1951)

Categoría	Caso: EEUU
<p>Grupos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Normas• Estructura• Estatus, Prestigio• Recursos <p>Instituciones:</p> <ul style="list-style-type: none">• Puntos de acceso• "operating political system" <p>Decisiones gubernamentales</p> <ul style="list-style-type: none">• Estables o no <p>Molde Democrático</p> <ul style="list-style-type: none">• "reglas de juego"• El sistema de creencias	


Teoría de los triángulos de hierro (1960).

- El gobierno está compuesto por sub-gobiernos integrados por triángulos de hierro (el poder ejecutivo, la comisión parlamentaria y los grupos de interés).
- Hay relaciones estables y estrechas entre ellos.
- El conflicto debe ser evitado porque existe el riesgo de introducir nuevos grupos. Se prefiere la negociación y el consenso hacia el interior del triángulo.
- Los triángulos de hierro son autónomos de otros sistemas y adoptan sus decisiones dentro de un dominio de política pública (defensa, salud, agricultura, etc.)
- Libros elegidos: Ripley, Randall B. & Grace Franklin (1975); « Policy Making in the federal executive branch » Ed. The Free Press, USA.
- Browne, William P.(1998): « Groups, Interests, and U.S. Public Policy » Ed. Georgetown University Press, USA.

La grilla de análisis de la teoría de los triángulos de hierro (1960)


- **Grupos e intereses** (burócratas, parlamentarios, otros grupos)
- **Dominios de políticas** « **Policy domains** » (salud, educación, defensa, agricultura, industria, etc.)
- **Acciones públicas** « **Policy Actions** » (Es la acción de las agencias públicas)
 - « Rethorical Actions »: Opiniones públicas de la agencia, informes escritos, comunicados, etc.
 - « Implementing Actions »: Es la forma en que la agencia asigna sus gastos en personal, consultoría, etc.
- **Resultados de las acciones públicas** « **Policy results** ».
- **Reglas de juego.**

El modelo secuencial de políticas públicas (1965/70).



- Este modelo ha sido uno de los más influyentes en el estudio de las políticas públicas.
- Nace de la conjunción de estudios estructural funcionalistas, behavioristas, sistémicos, característicos de la década del sesenta. Pero la influencia del pensamiento « por etapas » de Harold Lasswell (1953) es innegable.
- Estudia el proceso que sigue una política pública, dividiéndolo en sus sucesivas etapas. De allí el nombre de «secuencial».

El modelo secuencial de políticas públicas (1965/70).



Las etapas son las siguientes:

- Agenda
- La discusión o « policy formulation »
- La decisión o « policy decision making »
- La implementación o « policy implementation »
- La evaluación

El modelo secuencial de políticas públicas (1965/70).

- Es un modelo que no ha perdido actualidad. Es una buena herramienta pedagógica.
- Está centrado en los procesos que siguen ciertos problemas (issues).
- Es un diseño que acepta que se le superpongan otras teorías.
- Ha dotado al « policy análisis » de un lenguaje común y de etapas identificadoras (implementación, agenda, evaluación, etc.)
- Cada etapa representa una función o subsistema.

Teoría de las redes de cuestiones (Issue Network) (1974)

- Sus adherentes han criticado las visiones del tipo « triángulo de hierro », porque piensan que los subsistemas de políticas públicas son muy cambiantes.
- Los actores actúan en torno a las cuestiones o problemas (issues), y no necesariamente en torno de sectores o dominios de políticas (policy sectors).
- Las redes de cuestiones « issues networks » son muy flexibles y cambiantes; pueden formarse por múltiples grupos ligados de una forma inestable, fragmentada e informal.
- Estos grupos están en competencia entre sí por influir sobre la decisión pública. El conflicto entre ellos no es negado.

Teoría de las redes de cuestiones (Issue Network) (1974)

- La estructura del gasto público nos muestra la relación de poder entre los grupos.
- El mercado es político (market is political...). La racionalidad política no es necesariamente de tipo económico.
- « Governing public money is a private affair » (Hecklo et Wildavsky).
- El centro de la decisión es monopolístico y la competencia se da en torno a él. Pero hacia 1978, Hecklo evolucionó hacia la noción de « issues networks » sin autoridad central. Hecklo, Hugh « Issue Networks and the Executive Establishment » dans A. King (ed) The New American Political System, Washington DC. 1978.
- Libro elegido: Hecklo, Hugh & Wildavsky, Aaron « The Private Government of Public Money », Ed. University of California Press, UK, 1974; 399 pages).

La grilla de análisis de Heclo & Wildavsky (1974)

<i>Categoría</i>	<i>Gran Bretaña</i>
Grupos (intereses)	
Gastos del Estado	
Valores	
Instituciones	
Estructuras	
Funciones	

Teoría de los grupos de interés público (1977)

- Definición de grupos de interés público según Stanbury: « ... one that seeks a collective good, the achievement of which will not selectively and materially benefit the membership or activists of the organization... »
- Los grupos de interés declaran defender el bienestar general más que sus propios intereses.
- Estos grupos ponen el acento sobre la defensa de causas de « interés público » más que por causas relacionadas con el lobbying de tipo económico.
- Los adherentes a esta teoría piensan que la mayoría de los grupos de interés público son grupos de intereses privados ocultos que intentan mostrar sus cuestiones como si fuesen públicas.

Teoría de los grupos de interés público (1977)

- Los grupos reclaman participar de formas permanentes para influenciar las políticas públicas.
- Los grupos de interés público buscan influir sobre la sociedad a través del Estado.
- Susan Phillips discute las ideas de Stanbury diciendo que no todos los grupos están interesados en una base individual. El altruismo puede existir.
- Artículos elegidos: Stanbury, W.T. (1993): «A sceptic 's guide to the claims of so-called public interest groups »; Canadian Public Administration, Volume 36, N0.4 (winter), pp.580-605.
- Phillips, Susan D. (1993): « Of public interest groups and sceptics: a realist reply to Professor Stanbury »; Canadian Public Administration, Volume 36, N0.4 (winter), pp.606-616.


Grilla de análisis de W. Stanbury (1993)



Categorías

- El interés individual y el interés público.
- Grupos de interés público.
- Lenguaje o discurso utilizado.
- Cuestión o problema planteado (issue).
- El concepto de « interés público » en las políticas públicas.

La teoría del Public Choice (1975/80)




- Esta teoría intenta explicar los comportamientos sociales mediante suposiciones económicas.
- Se parte de la descripción de los comportamientos de los **individuos y grupos racionales** frente a las restricciones de las instituciones, a las interacciones de los grupos, o a las estructuras socio-económicas.
- Se interesan por el comportamiento de los políticos, burócratas, y votantes. Construyen **modelos predictivos** del comportamiento humano.
- Suponen que las preferencias individuales son estables y racionales, y que los mercados tienden siempre a buscar su **equilibrio**.

La teoría del Public Choice (1975/80)

- Los derechos de propiedad son los que permiten generar las riquezas en las sociedades.
- Todo individuo es racional y busca la maximización de su bienestar (un empresario maximiza beneficios, un político sus votos, un burócrata su presupuesto).
- Las reglamentaciones hacen que los mercados muestren distorsiones y que pierdan espontaneidad.
- La **competencia** mejora la eficiencia de los actores.
- El Estado nunca debe gastar más que lo recaudado en sus impuestos. **Equilibrio.**
- *El Estado es principalmente un **mecanismo de redistribución de la riqueza** en favor de los grupos de interés.*

La teoría del Public Choice (1975/80)




- Una de las últimas ideas del Public Choice apunta a introducir en las Constituciones políticas mecanismos que impidan a los gobiernos amenazar la riqueza individual, mediante mayorías elevadas (5/7), para votar aumentos de impuestos.
- La igualdad entre los ciudadanos no existe. Cada individuo tiene un desarrollo personal diferente y el Estado no tiene porqué garantizar ciertos umbrales mínimos.
- Artículo elegido: Becker, Gary S. (1983): « A theory of competition among pressure groups for political influence » *Quarterly Journal of Economics*; 98:371-400.

La teoría de la competencia entre grupos de presión de Gary Becker, (1983).


- Hay un equilibrio entre los subsidios y los impuestos. ($S=T$)
- Los grupos están en competencia entre ellos para maximizar su bienestar (contribuyentes vs subsidiados).
- La lucha está centrada en el aumento de subsidios o la reducción de impuestos.
- Todo aumento de ingresos es considerado un subsidio, y toda disminución de ingresos es considerada un impuesto.
- Si un grupo ha tenido éxito en aumentar sus ingresos (subsidios), esto significará un aumento de los impuestos para los otros grupos. (juego de suma cero)
- El aumento de la actividad de presión sobre el gobierno por un grupo lleva al aumento de las actividades de los otros grupos.

La teoría del Public Choice (1975/80)



- Los grupos más eficientes triunfan en aumentar sus ingresos (subsidios) o en disminuir sus impuestos.
- Esta competencia entre grupos de presión aumenta la eficiencia de las políticas públicas. Pero también favorece la eficiencia de los métodos de imposición.
- Los grupos ejercen presión sobre el gobierno si el beneficio de la acción es superior a los costos.
- Los grupos inactivos no hacen presión.
- Los políticos y los burócratas son los responsables de distribuir los resultados de la competencia entre los grupos de presión.

La teoría del Public Choice (1975/80)



- Los políticos y burócratas pueden ser repudiados (por elecciones o « impeachment ») si se desvían excesivamente de los intereses de los grupos de presión. De la misma forma que un gerente de una empresa privada es despedido cuando no cumplió con su tarea.
- Los políticos y burócratas tienen algún margen de maniobra cuando la « propiedad » y el control están separados. Becker introduce aquí la noción de « principal-agente ».

La Grilla de análisis de Gary Becker (1983)



- Grupos (pagadores de impuestos vs. subsidiados).
- Reglas de juego.
- Equilibrio entre los impuestos y los subsidios ($S=T$).

Teoría de las Coaliciones discursivas (1987)

- Sus adherentes analizan las ideas e ideologías en torno a las cuales los actores o grupos se construyen.
- Se le dá mucha importancia a los valores de los grupos, a su discurso, a su ética, a sus suposiciones, a la idea de equidad, etc.
- Esta teoría focaliza su atención sobre los resultados del discurso tecnocrático de la modernidad.
- Muestra una gran desconfianza en relación a las tecnocracias (racionalidad técnica versus racionalidad normativa). Su pensameinto está fuertemente ligado a la teoría crítica (J.Habermas).

Teoría de las Coaliciones discursivas (1987)

- Sostienen que hay una tensión entre el conocimiento experto y la democracia; y también entre la tecnocracia y la participación de los distintos grupos sociales.
- Para evaluar una política pública, es necesario explicitar los valores sociales y no los valores tecnocráticos.
- Es una teoría « Value oriented ».
- Libro elegido: Frank Fischer & John Forester « Confronting Values in Policy Analysis », Ed. Sage, USA, 1987.

La grilla de análisis de Fischer et Forester (1987).

<i>Categoría</i>	<i>Caso : EEUU</i>
Grupos	
Valores y normativas	
Metodología (empírica versus normativa)	
Criterios de Decisión (eficiencia versus normativa)	
Resultados del analisis de políticas públicas	

Teoría de las comunidades políticas «Policy Community» (1988)

- Las comunidades políticas se identifican en torno a ciertos problemas o « issues ». Pueden compartir un lenguaje, pero también puede haber intereses en conflicto.
- Focalizan sobre el rol de los grupos de intereses organizados y su relación con el gobierno (corporativismo).
- Estudian la cuestión de la autonomía estatal en relación a los grupos dominantes.
- Esta teoría pone el acento en la relación *estructural* entre los grupos y el Estado.

Teoría de las comunidades políticas

«Policy Community » (1988)

- En las comunidades de políticas, hay un centro de decisión. Es el Estado.
- Definición (según Skogstad-Coleman) de « policy Community »: « ...all actors or potential actors with a direct or indirect interest in a policy area or function who share a common policy focus, and who, with varying degrees of influence shape policy outcomes over the long run... It 's based on power dependence»
- Artículo elegido: Grace Skogstad; « Canadian Federalism, Internationalization and Québec Agriculture: Dis-engagement, re-integration?. Canadian Public Policy Vol XXIV NO.1, 1998.
- Libro elegido: Grace Skogstad & William D. Coleman (1990); Policy Communities and Public Policy in Canada; a structural approach; Ed.Copp Clark Pitman, Canada, 338 pag.

La grilla de análisis de Skogstad & Coleman (1990).

Categoría	Caso : Países Desarrollados.
Grupos	
Estructuras	<ul style="list-style-type: none">• Autonomía y capacidad del Estado• Organización y grado de desarrollo de los grupos• Relaciones entre el Estado y los grupos
Reglas de juego	
Tradición del Estado	<ul style="list-style-type: none">• Intervencionismo o no• Resolución de conflictos (privados o burocráticos)

Teoría de las Redes de Políticas

« Policy Network » (1990)

- Definición de « Policy Network » según Grace Skgostad: «... is a concept reserved for describing the properties that characterize the relationships among the particular set of actors that forms around an issue of importance... ***It 's based on the structural properties*** of the actors involved »
- El consenso entre los grupos establece un camino de interacciones e interrelaciones (corporativismo).
- Hay modelos o estructuras institucionalizadas (patterns) de relaciones para el desarrollo y la implementación de la política pública.
- Las relaciones entre el Estado y la industria son también « networks » o redes en los casos siguientes : el clientelismo, el corporativismo o el triángulo de hierro.

Teoría de las Redes de Políticas

« Policy Network » (1990)



- Las redes no tienen un centro de decisión. Existen negociaciones horizontales, y no jerárquicas.
- Las tres categorías más poderosas son: a) el número y la clase de grupos; b) la función de las « redes » y, c) la relación de poder entre el Estado y los grupos (¿quién decide?).
- Artículo elegido: Van Waarden, Frans: « Dimensions and types of policy networks » dans European Journal of Political Research 21: 29-52, 1992.

La grilla de análisis de Frans Van Waarden (1992)

Categoría

Caso 1, 2, n.

Actores/grupos

Función

Estructura

Institucionalización

Reglas de juego

Relaciones de poder

Estrategias de los grupos

El sistema de las coaliciones defensoras (1993).

- Es un enfoque de los denominados « cognitivos » porque estudian el rol del conocimiento técnico en las políticas.
- Estudian la ***dinámica*** y los ***cambios de valores*** dentro de las ***coaliciones*** que se forman en torno a un ***dominio*** específico. (p.e.: el aborto, la contaminación ambiental, etc.)

El sistema de las coaliciones defensoras (1993).

- Han extendido el concepto de alianzas tradicional (p.e « iron triangles ») hacia periodistas, científicos, opinión pública, etc.
- Las coaliciones están en competencia entre ellas.
- La influencia de la información técnica sobre los dominios de políticas públicas es analizado cuidadosamente.
- El tiempo para estudiar una política es de aproximadamente 10 años.
- Los valores generales de la sociedad, la estructura social y la estructura constitucional son también consideradas.

El sistema de las coaliciones defensoras (1993).

- Los valores compartidos por las diferentes coaliciones tienen suma importancia en el análisis (« deep core; policy core, secondary aspects »).
- Los cambios en el contexto del dominio son también considerados.
- Es favorecido el proceso de aprendizaje entre las diferentes coaliciones sobre un dominio específico. (p.e.: los foros de expertos)
- Existen « policy brokers » similares a los « jueces » de políticas públicas.

El sistema de las coaliciones defensoras (1993).



- Esta teoría está basada sobre un conjunto de hipótesis coherentes y testeadas.
- Se nota un cierto espíritu normativo, pero al mismo tiempo flexible, sobre ciertos aspectos (policy core, secondary aspects, etc.)
- La gran cuestión es si los « intereses » se funden dentro de los valores de cada coalición.
- Libro elegido: Sabatier, Paul A. (1999): Theories of Policy Process, Westview, USA, 289 pages.
- Capítulo elegido: Sabatier, Paul A. et Hank C. Jenkins-Smith: The Advocacy Coalition Framework.

La grilla de análisis de Sabatier (1987/1993)

<i>Categoría</i>	<i>Caso: Países de la OCDE</i>
Grupos o coaliciones	
Valores	
Estructuras	
Dominios	
Aprendizajes	
Información técnica	

CONCLUSIONES

- Si consideramos que buena parte de las teorías expuestas pertenecen a la corriente de pensamiento pluralista, observamos que el análisis ha cambiado mucho. Se ha pasado de análisis casi estructural, hacia un análisis focalizado sobre los diversos procesos de las políticas públicas.
- También se observa una evolución en cuanto al rol de la autoridad. Existiría una tendencia hacia la constitución de redes sin una autoridad central y autopoietica.

CONCLUSIONES

- Otra constatación es la falta de integración de las teorías.
- ¿Será el próximo desafío integrar el Public Choice con el SCD?
- ¿Puede ser la noción de equilibrio la clave? El pluralismo no ha considerado todavía su incorporación.
- Ha habido cambios respecto del papel del conflicto. Al principio el conflicto era reconocido (triángulo de hierro) mientras que en el SCD el conflicto es incorporado.

CONCLUSIONES



- ¿Por qué el análisis de grupos ha sido tan importante?
- Porque se observan aumentos de la cantidad de grupos y del nivel de complejidad de la democracia (participación). En 1907, había 170 ONG en todo el mundo, ahora, son 30.000 (selon Leslie Pal, 1997).
- Desde el comienzo de nuestro análisis se nota un incremento de cierta tendencia democrática. Desde el triángulo de hierro que parecía cerrarles las puertas a los ciudadanos, hasta el SCD que muestra los puntos de acceso de la opinión pública a las políticas públicas.

CONCLUSIONES



- Más grupos, mayor participación y mayor complejidad.
- Desde la autoridad central hacia la autopoiesis.
- De lo más simple hacia lo más complejo.
- De los sistemas cerrados a los más abiertos (¿démocráticos?).
- ¿De la modernidad hacia la posmodernidad?