

Lane, J. E. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. Newbury Park (California), Sage Publications Ltd., 1995.

Marshall, T. H. (ed.) *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

Vic, G. «Political Ideology, Globalisation and Welfare Futures in Europe» en *Journal of Sociology and Politics*. 1998 Vol. 27, N° 1.

CAPÍTULO 2  
 ORIGEN Y DESARROLLO DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS

MARGARITA PÉREZ SÁNCHEZ  
*Universidad de Granada*

INTRODUCCIÓN

El planteamiento de la relación teoría-práctica o ciencia-política, ha estado siempre en vigor con diferentes desarrollos y niveles. Planteamientos como los del marxismo han hecho de esta relación el centro de su epistemología y actividad política, mientras otros, más modestos, se han limitado a preguntar cómo la investigación puede contribuir a la solución de problemas sociales y, más específicamente, a la toma de decisiones en el ámbito del sector público. Nos estamos refiriendo a aquellos planteamientos que distinguen las características de ambos ámbitos, ciencia y política, pero sin renunciar por ello a la búsqueda de incidencia práctica de las ciencias sociales y a reclamar racionalidad a las decisiones del Gobierno.

En el marco de las ciencias sociales norteamericanas, la manera de entender esta relación ha estado influida por su propia tradición intelectual, particularmente por las tesis de John Dewey, y por las contribuciones de Max Weber y Karl Popper. La fusión de sus ideas se plasmaron en posiciones de principio, compartidas por gran número de científicos sociales, éstas son:

- la imposibilidad de argumentar científicamente en favor de la validez intrínseca de los valores;
- la posibilidad de que los enunciados de la ciencia sean norma técnica para la elección y práctica de las políticas, indicando las acciones causalmente conducentes a la realización de los sucesos preferidos;
- la posibilidad de que la ciencia ayude a aclarar y ordenar las preferencias y metas de los actores políticos;
- la idea de la ciencia como un proceso abierto de conocimientos, sin verdades absolutas y finales;

emergido tras la II Guerra Mundial en la parte más occidental del continente europeo. Entre los desafíos más sobresalientes a la supervivencia del modelo de bienestar estatal se encuentran los de índole económica, principalmente los derivados de los procesos de globalización y el aumento de competitividad entre bloques económicos entre los que se encuentran países orientales como China, que no cuentan con un Estado social, democrático y de derecho ni con estructuras de bienestar comparables a la presentada por el heterogéneo mosaico de los Estados de Bienestar europeos con economías de mercado y sociedades abiertas que hemos analizado en sus rasgos esenciales.

El cambio de paradigma que apunta hacia el Mercado como mecanismo más eficiente de distribución de recursos en detrimento del Estado se empezó a producir más tangiblemente durante la década de los 80 tanto en EE.UU como en Europa. La mayoritaria y hegemónica representación conservadora neoliberal de la mayor parte de gobernantes de los Estados denominados «desarrollados», propiciaron la coordinación entre Reagan y Thatcher de una agresiva campaña ideológica apoyada en políticas pragmáticas orientadas contra el gasto del sector público destinado a políticas públicas de bienestar. Durante las últimas décadas y en lo que llevamos de cambio de milenio viejas y nuevas razones se acumulan en el arsenal que conforma el «estado de salud» y la viabilidad futura a corto, medio y largo plazo del modelo estatal de bienestar: problemas demográficos derivados de una población envejecida pensionista; aumento en las tasas de desempleo; creciente competitividad económica y laboral; progresiva deslocalización de centros de producción empresariales hacia países con menores costes productivos, derivados en no poca medida por la escasez de derechos laborales; y, finalmente, el reto de una organización supraestatal como la UE en su más ambiciosa fase de expansión geográfica, comprendiendo 25 Estados Miembros y ratificando el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, donde la dimensión social del bienestar resulta marcada en parámetros lo suficientemente generales como para tener que esperar al análisis empírico derivado de la dinámica política y económica posterior al texto de carácter «supra-constitucional», tanto en los Estados Miembros como en el conjunto del sistema. En suma, los retos del Estado del Bienestar como integrador social y su impacto a través de las políticas públicas del siglo XXI constituyen en la actualidad un tema apasionante, tanto desde la perspectiva política como politológica.

#### CONCEPTOS BÁSICOS:

- Estado del Bienestar
- Constitución de Weimar
- Política keynesiana
- Crisis del Estado del Bienestar
- Privatización Interna
- Privatización Externa

#### TEMAS PARA DEBATE

- ¿Cuáles son los actuales retos del Estado del Bienestar?
- ¿Crees posible una redefinición del modelo estatal de bienestar con bases redistributivas diferentes a las actuales?
- ¿Qué relaciones existen entre el Estado del Bienestar y el conjunto de fenómenos conocidos como «globalización»? ¿Qué implicaciones puede tener la globalización para el modelo estatal de bienestar?
- ¿Crees factible a medio plazo una convergencia entre los distintos tipos de Estado de Bienestar? ¿o quizás, una divergencia entre ellos?
- ¿Está realmente en crisis el modelo *Welfare*? ¿Qué supone el «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa» en términos de bienestar, tanto estatal como supraestatal?

#### 1.5. BIBLIOGRAFÍA

##### Básica

- Castles, F. «Welfare State Development in Southern Europe», *West European Politics*, vol. 18, n.º 2, 1995.
- Esping-Andersen, G. *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, Valencia, 1993.
- Gomá, R. y Subirats, J. (coords.) *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel, 1998.
- Schottland, C. (ed.) *The Welfare State*. Harper and Row, 1969.
- Mény, J. y Thoenig, J. C. *Las Políticas Públicas*. Ariel, Barcelona, 1992.
- Marshall, T. H. *Sociology at the Crossroad*. London, Heinemann, 1963.
- Pierson, C. y Castres, F. G. (eds.) *The Welfare State Reader*. Polity Press, Cambridge, 2000.
- Subirats, J. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1989.
- Torres López, J. *Frente a la Crisis del Estado Social*. Madrid, Voz de los Sin Voz, 1994.

##### Complementaria

- Cochrane, A. «Looking for a European Welfare State», en Cochrane, A. & Clarke, J. (eds.), *Comparing Welfare Status*. Sage, Londres, 1993.
- Flora, P. y Heidenheimer, A. (eds.) *The Development of Welfare States in Europe and America*. London, Transaction books, 1982.
- Ginshurg, N. «Social Europe – A New Model of Welfare» en *European Dossier*, N.º 44, 1997.
- Goodin, R. E., Healey, B., Muiffels, R. y Dirven, H. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

—y sobre todo, la idea de que es posible una afinidad y complementariedad entre el ejercicio científico y el funcionamiento democrático.

Al contrario que el autoritarismo, que tiende a basarse en concepciones del mundo con pretensiones de verdad absolutas, las democracias son abiertas, experimentales, autocorrectivas y progresivas. Al no ser posible ningún criterio último de validación de los fines de la política y de las políticas, al no poder ocultarse la ineficacia de determinados cursos de acción elegidos, las sociedades democráticas son abiertas por estructura y funcionamiento, son cuestionables y corregibles. Por ello, en el terreno de la elección de las políticas públicas, el uso correcto posible de la ciencia es el de la «crítica técnica», la «valoración técnica», o en otros términos, el «enjuiciamiento lógico» de la política que proponía Weber, o «la tecnología social cuyos resultados pueden ser sometidos a prueba con una ingeniería social gradual»<sup>1</sup>.

A esta corriente cultural mayor, propia de occidente, que reclama y construye un gobierno ilustrado basado y cuestionado por la razón, pertenece la propuesta original y primaria de las ciencias de políticas («*Policy sciences*»).

#### CUESTIONES CLAVE

- ¿Cuándo y cómo aparece el análisis de políticas?
- ¿Cómo puede la ciencia aportar conocimiento a la decisión política?
- ¿Qué enfoques y corrientes caracterizan el estudio de las políticas?

### 2.1. DESARROLLO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL DEL POLICY ANALYSIS

En su sentido más general el Análisis de las Políticas Públicas «*Public Policy Analysis*» o simplemente «*Policy Analysis*» se puede comprender como «el proceso de producir conocimiento «de» y «en» el proceso de las políticas»<sup>2</sup>. En este sentido, el análisis de las políticas es tan antiguo como la propia civilización, e incluye muchas y diversas formas de investigación, desde el misticismo a la ciencia moderna. La característica más destacada de este conocimiento sobre las políticas, a parte de cómo se ha producido, es su orientación fundamentalmente práctica: el conocimiento es una guía para la acción más que un fin en sí mismo. En otras palabras, el ánimo del *policy analysis* a través de la historia ha sido el de dar información que

1. Karl Popper. *The Open Society and Its Enemies*. Harper and Row, 1945, pág. 121.

(Trad. esp. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Paidós, Buenos Aires, 1967).

2. Harold D. Lasswell. *A PreView of Policy Sciences*. American Elsevier Publishing, 1971, pág. 1.

podiera ser usada en la aplicación de juicios razonados para encontrar soluciones a problemas prácticos.

La ventaja de esta formulación general es la de permitirnos explorar la variedad de significados que se han dado en el pasado al proceso de producir conocimiento relevante para las políticas y, por tanto, el de hacernos comprender que el término «*policy analysis*» no necesita ser reducido a su significado contemporáneo, donde el análisis se iguala a la separación de un problema en sus elementos básicos o partes constituyentes, o es identificado con el uso de particulares técnicas cuantitativas asociadas al análisis de sistemas, a la econometría o a las matemáticas aplicadas. Por el contrario, hay muchas diferentes formas de producir conocimiento «de» y «en» el proceso de las políticas. Algunas de ellas surgieron en las civilizaciones más antiguas, mientras otras aparecieron sólo en el período que siguió a la transformación social que acompañó a la Revolución Industrial del siglo XVIII en Europa. *Policy Analysis*, por tanto, no es algo nuevo, ni puede simplemente ser asimilado al nacimiento de las ciencias empírico-analíticas de los últimos doscientos años.

El momento histórico exacto donde aparece por primera vez este tipo de conocimiento es debatible y quizá desconocido. Sólo nombraremos aquí los ya conocidos ejemplos de análisis de políticas encontrados en la vieja Mesopotamia (Código Hammurabi), y el desarrollo del conocimiento especializado que se produce en la sociedad medieval, nos referimos a los especialistas políticos reclutados por príncipes y reyes para obtener asistencia y consejo en áreas como las finanzas, la guerra y las leyes.

No es hasta el principio de la Revolución Industrial cuando la producción de conocimiento de políticas no llega a ser una actividad relativamente autónoma, con sus propios procedimientos. En este período, la creencia en el progreso humano a través de la ciencia y la tecnología llega a ser dominante. El desarrollo de las teorías científicas sobre la naturaleza y la sociedad se ven gradualmente como el único medio objetivo para comprender y resolver los problemas sociales. Lejos quedan ya de la ciencia moderna, la mística, la magia y la adivinación. Esto significa para el *policy analysis* que la producción de conocimiento relevante para las políticas debe hacerse acorde con los cánones del empirismo y el método científico.

Este proceso culminará en el siglo XIX, testigo de dramáticos cambios de actitudes hacia el conocimiento. En Europa una nueva clase de especialistas empieza a basar sus actividades en la recogida sistemática de datos empíricos. Sin duda la novedad más importante a la que nos referimos es el cambio de base en los procedimientos usados para comprender la sociedad y sus problemas, un cambio que se refleja en el crecimiento de las investigaciones empíricas, cuantitativas y relacionadas con las políticas<sup>3</sup>.

3. Citamos aquí algunas de las investigaciones más famosas que ilustran este período en Europa.

- Entre 1791 y 1799, Sir John Sinclair publicó *Statistical Account of Scotland*, haciendo uso por primera vez del término «estadísticas».

- En los años 1820's Adolphe Quetelet recogió progresivamente datos sobre las condiciones sociales en Holanda.

Los métodos para producir conocimiento sobre las políticas sufrieron una gran transformación en el siglo XIX. El conocimiento de la sociedad y la naturaleza no era ya juzgado por su conformidad con la autoridad, el ritual o los principios filosóficos, sino en términos de consistencia con las observaciones empíricas.

Sin embargo, para comprender el crecimiento de este tipo de investigaciones cuantitativas y empíricas, debemos recordar que a mediados del siglo XVIII la estabilidad política se asoció con una profunda inestabilidad social. Este desequilibrio entre la esfera política y social es de inmensa importancia. La nueva aproximación empírica al conocimiento de las políticas no fue exactamente una consecuencia de la emulación consciente de las ciencias naturales, sino más bien una respuesta a la necesidad de información relevante por parte del Estado para legislar y administrar. La sociedad relativamente estable que podíamos contemplar antes de 1750, se fue convirtiendo progresivamente en una sociedad compleja e impredecible.

De aquí, que el conocimiento especializado en este siglo tuviera una impronta muy específica, la de su relación con los problemas prácticos de cada día, definidos por los grupos sociales dominantes. Los líderes del Gobierno, los capitalistas y los encargados de las fábricas, entre otros, requerían información que les permitiera entender el control sobre el ambiente humano y material.

Fue en este contexto donde la ciencia social aplicada se contempló como un desafío a los problemas prácticos de comprensión y control de la complejidad de la sociedad. Primero en la forma de estadística y demografía, y más tarde a través de las disciplinas ya establecidas como la Sociología, Economía, Ciencia Política y la Ciencia de la Administración.

En resumen, el desarrollo de este tipo de investigaciones empíricas sobre políticas fue primero una respuesta a los problemas de una civilización industrial, pero sobre todo, el reflejo de unos valores culturales dominantes. El crecimiento de nuevos métodos de investigación fue menos el producto del deseo de alcanzar nuevas «verdades» científicas u «objetivas», que un intento por parte de los grupos sociales dominantes de usar los resultados de estas investigaciones para el control político y administrativo. En otras palabras, fue el producto del reconocimiento por científicos, industriales, burgueses, etc., de que los viejos métodos y técnicas no eran adecuados para la comprensión de sus problemas.

Las cuestiones claves a resolver tenían que ver con una civilización industrial que había producido una nueva clase de trabajadores urbanos, desplazados y casi

- En 1851 Henry Mayhew publicó *London Labour and London Poor*, libro sobre los efectos de la pobreza en la nutrición y en la sanidad.

- En 1855 Frederic Le Play publica *Les Ouvriers Européens*, una comparación de salarios y gastos entre trabajadores europeos.

- En 1894 Charles Booth publicó *Life and Labour of the People of London*, una descripción de la pobreza en términos matemáticos.

- En 1899 Dubois publica en Estados Unidos *The Philadelphia Negro*, sobre la pobreza en las áreas urbanas.

siempre analfabetos, cuestiones tales como: ¿cuánto necesitan ganar los miembros de esa clase proletaria para mantener a su familia?, ¿cuánto necesitan ahorrar para poder pagar el tratamiento médico y la educación?, ¿cuánto debería invertir el Estado para mantener un determinado nivel de salud pública?... En las modernas economías de mercado, el dinero llega a ser la medida estándar del valor, y la determinación de esa cuantía se convierte en una necesidad crítica para las políticas públicas y privadas.

Esta clase de información empírica y cuantitativa relacionada con las políticas fue bajo la responsabilidad de las Ciencias Sociales. Este, sin duda, es el bagaje que el siglo XIX deja al *policy analysis* contemporáneo entendido como ciencia social aplicada.

Pero además, esta forma altamente desarrollada de razón instrumental, significa que la ciencia es considerada el único medio legítimo para producir conocimiento y, por tanto, las cuestiones sobre los fines se fueron rechazando gradualmente, por ser consideradas no racionales, o bien, expresiones arbitrarias de intereses personales o valores políticos partidistas, los cuales, por definición, no deben incluirse en la investigación científica.

El presente siglo XX no va a traer cambios fundamentales en la dirección sobre la investigación de políticas que ya hemos expuesto. Valga como ilustración la exhortación pública que a principios de siglo, en 1910, hace el presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política, Lawrence Lowell, sobre la necesidad de adoptar una aproximación más empírica y práctica al estudio de la política<sup>4</sup>. Aunque no hay cambios en la dirección fundamental, en este siglo aparece, en comparación con el anterior, una nueva característica: la profesionalización, profesionalización de la Ciencia Política, la Administración Pública, la Sociología, la Economía... Los científicos sociales profesionales ejercen ya una importante influencia en la elaboración de las políticas.

En Estados Unidos, ejemplo paradigmático y casi único durante muchos años, los científicos sociales tuvieron un papel muy activo en la administración de Woodrow Wilson, especialmente durante la I Guerra Mundial. Pero la influencia más importante en el Gobierno por parte de estos científicos tuvo lugar en el llamado período del «*New Deal*» con el Presidente Franklin Roosevelt, dirigiendo y asesorando las distintas Agencias establecidas en este período («National Recovery Administration», «Work Projects Administration», «Public Works Administration», «Securities and Exchanges Commission»...).

La diferencia principal, si comparamos ambos siglos, no es sin duda la metodología usada en las investigaciones sobre políticas, que seguían basándose en métodos empíricos y analíticos que produjeran información valiosa para los decisores políticos, ni en el continuo desarrollo y perfeccionamiento de técnicas para la búsqueda, recogida y agregación de datos. La diferencia no era pues metodológica, sino so-

4. A. Lawrence Lowell. «The Physiology of Politics». *The American Political Science Review*, N°4, 1910.

cial); es decir, este tipo de conocimientos se basan ahora en la organización social y sus usos prácticos.

En el siglo XIX la rápida expansión de la investigación sobre políticas ocurrió en un contexto social mucho más fragmentado que en nuestro siglo, donde se han desarrollado grupos y redes altamente institucionalizados para producir, criticar y distribuir el conocimiento.

Pero incluso con el crecimiento y profesionalización de la ciencia en general y de la ciencia de las políticas en particular, en la primera mitad del siglo XX, el papel jugado por los científicos en la elaboración de políticas fue durante mucho tiempo una respuesta a las crisis económicas, sociales y políticas. La función principal de estos científicos era la de investigar problemas y proponer soluciones, y no la de proponer políticas alternativas, construir modelos de políticas, o llevar a cabo experimentos sociales, como ocurrirá en periodos posteriores.

Especialistas y científicos eran participantes irregulares y «*ad hoc*» en el Gobierno no en los años de depresión económica o guerra (desde los años 30 hasta finales de los años 40). Sólo años después, los profesionales del trabajo social, la administración pública, la planificación, o el propio *policy analysis*, asumieron roles institucionalizados en el Gobierno y la comunidad académica. Este profundo cambio en la organización social y usos de la ciencia significaron una nueva era, una nueva sociedad en la cual la elaboración y formulación de políticas públicas está sujeta al conocimiento especializado y la tecnología creada y aplicada por miembros de varias profesiones.

En este siglo el precursor del movimiento de las Ciencias de las Políticas fue una forma de «conductismo multidisciplinar», que surgió como reacción a los estudios sociales y jurídicos de los años 20's y 30's que parecían reacios a conjuntar relevancia y empirismo. Este método fue conductista en el sentido más básico: su punto de partida era la conducta humana y la acción individual; y era multidisciplinar precisamente porque la conducta humana tiene muchos determinantes interconectados: políticos, legales, sociales, económicos y psicológicos. Este movimiento nació en la Universidad de Chicago y fue impulsado por intelectuales como Charles E. Merriam y H. Lasswell. Aun no siendo un movimiento marginal, después de la II Guerra Mundial, como veremos, prácticamente se eclipsó.

El compromiso que estos conductistas sentían con los asuntos públicos fue otra razón para la integración de las ciencias sociales. No tenían un interés explícito y deliberado por las políticas «*per se*». Pero se interesaron por la reforma política, la democracia, la educación y el bienestar económico y social inspirados por el pragmatismo de John Dewey, que buscaba integrar la filosofía y los asuntos públicos.

Estos desarrollos anteriores a la II Guerra Mundial levantaron la infraestructura filosófica y práctica del actual campo de las Políticas Públicas. Cuando este pensamiento se puso en marcha en los programas del *New Deal*, aumentó la confianza en que la ciencia social podía tener significado práctico.

Sin embargo, el mayor ímpetu para el desarrollo del análisis de las políticas públicas en los años posteriores a la II Guerra Mundial, no se debió a las investigaciones

de científicos sociales, sino a las actividades de ingenieros, analistas de sistemas, expertos en matemáticas aplicadas o en investigación operativa.

La II Guerra Mundial había promovido la intervención de especialistas con una orientación analítica hacia los problemas políticos. La idea de análisis se asoció a los esfuerzos por descomponer los problemas en sus partes fundamentales, asignándoles valores numéricos con el propósito de elegir el mejor curso de acción para resolver un problema<sup>5</sup>. Se excluía con ello el análisis más relacionado con aspectos políticos, sociales y administrativos de las políticas públicas, como por ejemplo, el análisis de la factibilidad política o el de las implicaciones para el proceso democrático.

En definitiva, se distorsionó el primer conductismo y se traicionaron muchos de sus principios. Se entendió que el acercamiento más científico a la conducta consistía en describir y probar leyes de conducta. Los coeficientes de las ecuaciones de regresión se convirtieron en el punto central de esta investigación neconductista. Se reintrodujo también la frontera entre disciplinas. Se puso el énfasis en la recogida de datos socioeconómicos «duros» en oposición de otros datos «blandos» o de actitud, esto condujo a análisis mecanicistas que ignoraban la importancia de los motivos. Por último, los neconductistas sacralizaron la ciencia libre de valores, dado que el objetivo primario era la construcción y prueba de una teoría donde no podían tener lugar los prejuicios valorativos.

Esta nueva orientación en la investigación de las políticas puede considerarse como un nuevo movimiento diferente a la tradición fundada en el siglo XIX, o bien simplemente como procedimientos más rigurosos que se añaden a la tradicional producción empírica y cuantitativa de conocimiento de políticas. Sea cual sea la interpretación, no cabe duda de que hubo un cambio significativo en los medios y el propósito del *policy analysis* después de la II Guerra Mundial.

Esto ocurrió, en primer lugar, por la creciente insatisfacción con el tipo de estudios existentes sobre políticas; segundo, porque la metodología estaba avanzando, las técnicas estadísticas eran más eficaces, y el potencial para realizar análisis matemáticos por ordenador se hizo evidente; y finalmente, porque había dinero para hacer este tipo de investigaciones. Las Fundaciones y Organizaciones No Gubernamentales aportaban fondos para llevar a cabo estudios cuantitativos, por el contrario los estudios más teóricos y cualitativos no encontraban forma de financiación<sup>6</sup>. Este último factor está bien representado por el ejemplo y la creciente influencia de la famosa organización «RAND CORPORATION», cuyos investigadores fueron res-

5. Esta perspectiva de análisis llamada «*Analytic*» excluía otras concepciones del análisis, como la experiencia directa y, sobre todo, la clarificación y debate de cuestiones éticas y morales.

6. Esta tendencia continuó durante años. En 1972, por ejemplo, las Ciencias sociales sólo recibían el 5% del total de los Fondos Generales para la Investigación. Vid. National Science Foundation. *Federal Funds for Research, Development, and Other Scientific Activities*. Washington D.C., 1973.

ponsables del desarrollo del «PPBS» (*«Program - Planning - Budgeting Systems»*) en los años cincuenta, considerado como una herramienta esencial para el *Policy Analysis*.

Como respuesta y reacción a esta tendencia, a principios de la década de los años cincuenta, apareció el primer intento sistemático para desarrollar el Análisis de Políticas, como una orientación especial dentro de la ciencia social. Puede considerarse realmente como un conductismo de segunda generación que tomó la denominación de «Ciencias de las políticas» (*Policy Sciences*).

El ya citado H. Lasswell junto con otros autores<sup>7</sup>, agregaron a los fundamentos teóricos del primer conductismo un énfasis mayor sobre las cuestiones de política y sobre el papel del analista de políticas. El énfasis en las políticas significaba garantizar que la atención a los problemas y la búsqueda de soluciones no se perdiera en el análisis científico. La importancia de considerar el progreso y la manera en que todos los factores se integran, fue enfatizada a través de una elaboración del proceso de toma de decisiones o de la formulación de políticas.

El libro *«The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods»* fue el punto de arranque de este movimiento que llega hasta nuestros días. Esta Ciencia de las Políticas no sólo tenía los propósitos de una ciencia, sino también una fundamental orientación práctica. El propósito de las *«Policy Sciences»* no era simplemente contribuir a hacer más eficientes las decisiones, también se proponía producir el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia.

El énfasis especial puesto por H. Lasswell en las políticas de la democracia tenía una última meta: «la realización de la dignidad humana en la teoría y en la práctica»<sup>8</sup>.

En estas palabras podemos encontrar el viejo pensamiento de la ciencia como un medio para el progreso humano, pero también un claro compromiso con unos particulares valores humanos: democracia y dignidad humana. Este énfasis dual podría ser considerado como un intento de reintroducir el discurso ético y moral en las ciencias sociales aplicadas.

Más que asumir que la ciencia social guía de forma neutral el inevitable progreso humano, como lo habían hecho filósofos y científicos desde finales del siglo XIX, se hacía ahora necesario especificar los valores que definían el «progreso». En este sentido al menos, los primeros trabajos sobre *Policy Sciences* tienen alguna similitud con los esfuerzos para fundar una ciencia social «crítica». El propósito de esta ciencia no era simplemente predecir los hechos a través de la investigación científica, sino contribuir al establecimiento de las condiciones para la mejora de la existencia humana<sup>9</sup>. Al ocuparse tanto de la prescripción como de la descripción, deja claro su compromiso con los valores y se aleja así de la «neutralidad valorativa» en las ciencias sociales.

7. Daniel Lerner, Yehzekel Dror y Abraham Kaplan.

8. Harold D. Lasswell. «The Policy Orientation», en D. Lerner y H.D. Lasswell (comps.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press, 1951, pág. 15.

9. Vid. Max Horkheimer. *Critical Theory*. Herder and Herder. Nueva York, 1972.

A mediados de los años setenta, la llamada, «orientación a las políticas» estaba ya institucionalizada dentro de las ciencias sociales. Cada disciplina de la ciencia social había establecido organizaciones especializadas relacionadas directamente con la investigación aplicada de las políticas, destacando desde la Ciencia Política la «Organización para el Estudio de las Políticas». También a principios de la década aparecen nuevas revistas profesionales, tales como *«Policy Sciences»*, *«Policy Analysis»*, o *«Policy Studies Journal»*, mientras que el contenido y la orientación de la ya existentes reflejaban una creciente preocupación por las políticas públicas. Pero además, las mejores universidades establecieron numerosos programas de Análisis de Políticas en licenciaturas y doctorados, en parte financiados en esta época por el «Programa de Políticas Públicas y Organización Social» de la Fundación Ford.

Por último, y como ilustración de esta institucionalización a nivel político, el propio «analista político» llegó a convertirse en Washington, y en la mayoría de las capitales de Estado, en la descripción por excelencia de las personas que trabajaban para el Gobierno. En casi todos los Estados se establecieron unidades especiales para el *«Policy Analysis»* a través del Gobierno Federal. Hoy, ya en el siglo XXI, el análisis de políticas es una de las «industrias de conocimiento» de más rápido crecimiento en los Estados Unidos.

Como vemos, el análisis de políticas ha sufrido una enorme transformación desde aquel momento de la historia en el que se hizo explícito el estudio de la conexión entre conocimiento y acción.

La evolución histórica y conceptual de esta disciplina nos muestra cómo ha pasado por ser dominio de varias y muy diferentes ciencias, Ciencia Política y Administración Pública, Economía, Matemáticas..., cada una de ellas ha dejado, por perfidos, una impronta que le ha hecho desviarse de los tipos de análisis fundamentales<sup>10</sup>. Afortunadamente, el *Policy Analysis*, como disciplina en continuo avance, ha vuelto a considerar explícitamente dimensiones normativas y políticas.

P. deLeon y G. Brewer escribieron en los años ochenta: «Policy Sciences no es una simple modificación incremental de alguna aproximación disciplinar o profesional. Es un cambio fundamental de orientación, procedimientos y actitudes»<sup>11</sup>.

Muchos especialistas del *policy analysis* consideran ya que el conocimiento del contenido es esencial para comprender una política. El famoso y brillante libro de Graham Allison sobre modelos del proceso analítico de las políticas<sup>12</sup>, nos ha mostrado cómo hechos idénticos pueden ser interpretados de manera diferente dependiendo de las diferentes perspectivas teóricas del analista.

10. Vid. Charles Lindblom. «Integration of Economics and the Other Social Sciences Through Policy Analysis», en *Integration of the Social Sciences Through Policy Analysis*. James C. Charlesworth, 1972.

11. Garry D. Brewer y Peter deLeon. *The Foundations of Policy Analysis*. The Dorsey Press, 1983, pág. 6.

12. Graham Allison. *Essence of Decision*. Little, Brown and Co. 1971.

Por último, el título del libro de Aaron Wildavsky sobre políticas públicas, «*Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*»<sup>13</sup>, nos dice casi todo lo que hay que decir sobre el policy analysis. En definitiva: «El análisis de políticas públicas no es, ni nunca será una ciencia exacta; como otros intentos de acercarse a la experiencia humana, el policy analysis es además arte»<sup>14</sup>.

## 2.2. EL PROYECTO ORIGINAL DE H.D. LASSWELL: LA ORIENTACION HACIA LAS POLITICAS

Se ha llamado, correctamente, a Harold D. Lasswell el fundador moderno de la Ciencia de las Políticas. Su propuesta de Policy Sciences y su programa de investigación: «el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política», busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinar) y decisión (democrática) de Gobierno. Formulado en 1951, este proyecto pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del Gobierno en sus decisiones públicas.

Al escribir «*The Policy Sciences*» en 1951, Lasswell expresó su consternación ante el deterioro de la vida intelectual en el período de posguerra y la ruptura de la armonía entre la ciencia y la práctica. Lasswell creyó que la orientación hacia las políticas permitiría rebasar las especializaciones fragmentadas y establecer una nueva ciencia social unificadora.

En su visión, las ciencias de las políticas iban a convertirse en una teoría general de la elección. Este proyecto era para Lasswell algo muy distinto de la ciencia social aplicada, ya que su interés central no eran los asuntos particulares del momento, sino «los problemas fundamentales del hombre en sociedad».

Se reclamó insistentemente una Ciencia Política centrada en la teoría de la elección inherente al proceso de decisión entre políticas, y un nexo irrompible que vinculaba el Análisis de Políticas con las cuestiones tradicionales de la Ciencia Política.

Lasswell demanda y propone lo que muchos otros en diferentes circunstancias han solicitado: una política ilustrada, un Gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia. El pensamiento político moderno, filosófico o científico, ha escrito innumerables variaciones sobre este tema. Pero como novedad, el problema de las relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el Estado, ya no se plantea en abstracto. No es una disputa en el vacío sobre la relación epistemológicamente correcta entre la ciencia y la política. Es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que una socie-

13. Aaron Wildavsky. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown and Co. 1979.

14. Raymond W. Cox, Susan J. Buck, y Betty N. Morgan. *Public Administration in Theory and Practice*. Prentice Hall. 1994. pág. 107.

dad pone en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes demócratas afrontan. Es, en definitiva, la nueva cuestión de cómo y hasta dónde las decisiones político-administrativas pueden prescindir, o deben incorporar, el conocimiento científico en aquellas sociedades cuya producción, comunicación, prosperidad y desarrollo descansan en la ciencia, la tecnología y la información<sup>15</sup>.

Lasswell considera que hay una corriente dominante y un componente común, «la orientación hacia las políticas» (*Policy Orientation*), en un doble sentido: las ciencias sociales manifiestan un interés creciente por el proceso de decisión de la política como objeto de estudio y poseen una capacidad creciente para perfeccionar la racionalidad de este proceso, tienen, por tanto, interés y capacidad intelectual.

En efecto, los grandes cambios políticos de la Depresión y la Guerra, no sólo modificaron las perspectivas teóricas de las ciencias sociales, sus objetos de estudio y sus métodos. Fueron también la ocasión para que éstas salieran de su encierro universitario, se involucraran en las decisiones de Gobierno y contribuyeran a la solución de problemas críticos.

En la posición de Lasswell, claramente influida por el pragmatismo y el positivismo lógico, sin método no hay ciencia y el método científico es el método cuantitativo. No tiene sentido interesarnos en problemas prácticos si no podemos resolverlos ni plantearlos correctamente. Era hora, entonces, de aceptar el método como algo dado y poner énfasis en la elección de problemas significativos.

La ambigüedad entre bases humanistas y conductuales que caracterizaba la visión de Lasswell de las ciencias de las políticas, fue una versión heredada de su maestro Charles E. Merriam, que efectivamente mantenían el énfasis dual en el método científico y los fines humanistas.

Si bien Lasswell fue el dirigente intelectual del intento sistemático de integrar conocimiento y acción, Merriam fue el símbolo principal de los intereses pragmáticos que eran característicos del conductismo en el período de entreguerras.

Merriam no vio ningún problema para relacionar directamente ciencia y democracia. La ciencia de las políticas era impulsada no sólo por la metodología empírica, en función del interés propio de la ciencia, sino por el interés en la democracia. Fue este el legado intelectual que Lasswell recogió para llegar a la conclusión de la necesidad de producir conocimiento auténticamente científico que contribuyera a mejorar la calidad de la vida política y a corregir los defectos del Gobierno democrático.

Podemos considerar que las *policy sciences* «se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado»<sup>16</sup>.

15 Estos son términos que caracterizan lo que Daniel Bell llamó sociedad post-industrial, y que tienen relevancia directa sobre la evolución y significado del análisis de políticas. Vid. Daniel Bell. *El advenimiento de la sociedad postindustrial*. Alianza Universidad. 1976.

16. Harold Lasswell. «The Policy Orientations», en Daniel Lerner y Harold Lasswell: *The Policy Sciences*. Stanford University Press. 1951, pág. 14.

En sí mismas las Ciencias de las Políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención) es el proceso a través del cual se hace y se elige una política. Pero no es cualquier decisión sobre políticas su objeto de conocimiento. Su foco analítico son las decisiones relativas a «problemas fundamentales del hombre en sociedad», de ahí el nombre de «Ciencias de las Políticas de la Democracia». La naturaleza de esta ciencia de las políticas es por tanto multi-interdisciplinar, comprendida con los valores, al seleccionar sus objetos de estudio desde posiciones valorativas previas, y orientada a problemas, por tanto también, contextual.

Queda patente la dualidad y la tensión en el proyecto de Lasswell. A pesar de estar influenciado y sustentado en el canon cuantitativo, abre la posibilidad de lo cualitativo en la construcción metodológica.

Este Lasswell heterodoxo se escapa del neopositivismo/conductismo, por la exigencia del contexto social e histórico para conceptualizar y explicar los problemas importantes de las políticas.

Veinte años después, en 1971, Lasswell regresó con su propuesta, a través del libro «A Preview of Policy Sciences», no sin antes haber tenido un relativo fracaso que condujo a una variedad de rupturas en las ciencias de las políticas durante los años 60's y principios de los 70's. Parte del fracaso de la visión de este autor se debió a él mismo. El entusiasmo por los métodos conductistas terminó por ocultar lo que quería defender y el medio de investigación se convirtió en el mensaje. Pero sobre todo, su preocupación filosófica terminó perdiéndose a medida que los años de la posguerra transformaron las ciencias de las políticas al servicio de la democracia en análisis de políticas al servicio del Gobierno<sup>17</sup>.

Con su nuevo libro, este autor precisa el objeto y objetivo de su propuesta:

«Las ciencias de las políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política. El enfoque de políticas tiende a la contextualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas»<sup>18</sup>.

El conocimiento de (Knowledge of) alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, así como de hecho sucede. Se busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado, y en especial el Gobierno, elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos.

Concretamente se busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y otros no; cómo y por qué el Gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe y define de cierta manera y no de otra; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción... etc. En esta lista sólo ilustrativa se plasma el objeto de cono-

cimiento. Se pretende conocer la lógica que subyace y dirige el proceso de decisión de las políticas en un sistema o Gobierno, el estilo de tomar decisiones y su patrón de planteamiento y solución de problemas públicos. Sin duda esta actividad y área de investigación ha sido y es la que más interés despierta entre los politólogos.

El conocimiento en (Knowledge in) significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de las políticas, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Busca ofrecer métodos analíticos, información pertinente y conocimiento para aumentar la racionalidad de la construcción, selección y desarrollo de las opciones de política. La intención no es ya positiva como en el caso anterior, sino normativa; indica cuales son los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados.

Fundamentalmente es una teoría normativa de carácter tecnológico, que pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública, pero sin embargo, también podría elevarse a rectificar y esclarecer las metas mismas que los actores políticos persiguen.

En la visión de Lasswell, estas dos actividades de conocimiento son interdependientes y complementarias, como también interdisciplinarias y contextuales. Ni el proceso de decisión, ni el contexto histórico y sociopolítico son ajenos a este proyecto.

A esta propuesta, seguirán dos reacciones en el mundo académico de su tiempo, que configuraron dos corrientes aún vivas en el movimiento de las *Policy Sciences*. Nos referimos, por un lado, a la reacción normativa; por el otro, los interesados exclusivamente en el estudio positivo de la elaboración de la política, ambos grupos coincidiendo, eso sí, en la conveniencia o necesidad de que las ciencias aportaran conocimiento a la decisión de las políticas. El resultado fue la fractura del proyecto de Lasswell desde el comienzo, y la escisión entre los investigadores.

### 2.3. CORRIENTES DEL MOVIMIENTO POLICY SCIENCES

En los años cincuenta y en el ámbito de las ciencias sociales norteamericanas, se compartían las actitudes, ideas y la intención de fondo del proyecto de Lasswell, pero no necesariamente la manera de estudiar la decisión política o la forma de llevar a cabo la relación entre la decisión y el conocimiento científico.

Particularmente, los especialistas en las ciencias más avanzadas cuantitativamente, como economistas, analistas de sistemas e investigadores de operaciones, eran insensibles a una propuesta multidisciplinaria, contextual y valorativamente comprendida. A sus ojos, las ideas de Lasswell eran, más bien, la invitación al ejercicio de una profesión que al desarrollo de una disciplina científica. Por eso, a pesar de que la propuesta más elaborada provenía de la Ciencia Política, el impulso y desarrollo al análisis de políticas y su profesionalización vino de manos de las ingenierías, las matemáticas aplicadas y la economía.

17. Vid. David Garson. «From Policy Science to Policy Analysis», en William N. Dunn (ed): *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*. Jai Press, 1986.

18. Harold D. Lasswell. *A Pre-View of Policy Sciences*. American Elsevier. Nueva York, 1971. pag. 1.



La propuesta interdisciplinar, sin embargo, será recogida y reelaborada por otros dos padres fundadores: Edward S. Quade, de la Corporación Rand, y Yehezkel Dror, de la Universidad Hebrea de Jerusalén.

E. Quade retomará la propuesta de Lasswell y la encuadrará dentro de su inclinación por la modelación matemática y el análisis de sistemas. Por consiguiente, prestará mayor atención al análisis normativo de la toma de decisión y a la construcción de la opción correcta que al estudio de cómo toman de hecho sus decisiones de políticas los gobiernos y los sistemas. Dicho con la terminología de Lasswell, le interesa el «conocimiento en». En consecuencia, para Quade, las ciencias de las políticas son una actividad interdisciplinar que intenta mezclar las ciencias de la decisión con las ciencias de la conducta<sup>19</sup>.

Por otro lado, Y. Dror<sup>20</sup> se lanzará a proponer una nueva ciencia de las políticas con un «nuevo paradigma» más allá de los propósitos de Lasswell. La nueva ciencia habrá de integrar «las varias ciencias sociales y las disciplinas de decisión. Se enfocará a la elaboración de las políticas y más concretamente al estudio de las metapolíticas, la política de las políticas».

Después de mostrar las limitaciones insalvables del análisis de sistemas y la inutilidad de los aportes unilaterales de las ciencias particulares a la decisión, Dror dibuja los grandes trazos del análisis y del sistema de decisiones, que constituirían las piezas esenciales de una «metateoría» de las políticas. La finalidad y el producto de esta metateoría sería la construcción del arquetipo de la política pública, la regla general de análisis y decisión, que permitiría describir y explicar cada una de las políticas particulares como de hecho suceden, a la vez que prescribir la decisión apropiada según el tipo de problema y circunstancia.

Desde el principio, pues, la propuesta de Lasswell se partió en dos corrientes, según se aceptara o no que la contribución de las ciencias a la decisión política debía seguir un esquema multidisciplinar, contextual, orientado a problemas y normativo, inspirado en elecciones valorativas de fondo. Particularmente fueron cuestionadas las estipulaciones metodológicas de interdisciplina, contextualidad y valoración. Algo de esperar, debido al dominio de la epistemología neopositivista de los años 50 y 60.

Pronto, los que se interesaban sólo por el momento normativo-técnico y, por tanto, por el análisis y diseño de la política, se separaron de los que se interesaban también por el proceso decisorio, principalmente para entender la manera como se tomaban de hecho las decisiones.

Las formas de nombrar esta dualidad de corrientes son varias, entre otras: cuantitativistas y contextualizadores, normativos y positivos, o sinópticos y antisinópticos. El lugar manifiesto de su discrepancia y confrontación será precisamente la

19. Vid. Edward S. Quade. *Análisis de formación de decisiones políticas*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1989.

20. Vid. Yehezkel Dror. *Public Policymaking Reexamined*. Chandler Publishing. Scranton, 1968. Y *Design for the Policy Sciences*. American Elsevier. Nueva York, 1971.

manera de concebir el proceso de decisión de las políticas. En un lado los racionalistas, analistas, sinópticos, planificadores y maximizadores; en el otro, los incrementalistas y pluralistas.

David Garson explica perfectamente esta situación:

«Se pueden identificar dos corrientes dominantes en los años 50's y 60's. La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (como integración de intereses) como criterio de decisión»<sup>21</sup>.

Seguiremos el esquema de Garson para explicar estas dos corrientes etiquetadas como sinóptica/antisinóptica por Charles Lindblom.

Estos dos puntos de vista extremos dieron pie a las disputas entre los enfoques contemporáneos del análisis de políticas.

La tradición sinóptica, aunque no era dominante en la Ciencia Política, mantenía parte de la legitimidad que le conferían Lasswell y Merriam. Se alineó con la revolución conductista de la ciencia social y política por su búsqueda de precisión cuantitativa y su proyecto hacia una teoría empírica sistemática; por otro lado, la agitación social de los años sesenta dio lugar a una intensa crítica de la alternativa pluralista. Desde este punto de vista, el pluralismo significaba la incapacidad del sector público para dirigir y cumplir su obligación de rendir cuentas.

La tradición sinóptica, por su parte, se volvió más compleja y elaborada a medida que terminaban los años sesenta. Defensores de la planificación nacional como Amitai Etzioni<sup>22</sup>, elaboraron modelos mixtos para la toma de decisión racional. Estos modelos evitaban los supuestos irrealistas de los enfoques racionales, a la vez que sostenían la idea de la planificación y condenaban el incrementalismo y los modelos pluralistas de política.

El punto culminante de esta tradición fue la adopción de los «Sistemas de Planificación y Programación Presupuestaria» (PPBS) durante las administraciones de Kennedy y Johnson. Aunque años más tarde se descartó, la metodología del análisis coste-beneficio y de evaluación de programas fue, en muchos círculos, sinónimo de análisis de políticas.

Existía y aún existe una fuerte razón para que los enfoques cuantitativos y sistemáticos jueguen un papel prominente en el análisis, y es el siguiente: aunque los enfoques antisinópticos suscitan cuestiones teóricas muy atractivas para los

21. David Garson. «From Policy Science to Policy Analysis», en William Dunn (ed): *Policy Analysis: Perspectives, concepts and Methods*. Jai Press. Greenwich, 1988, pág. 10.

22. Su libro más representativo en esta época es, Amitai Etzioni. *The Active Society*. Free Press. Nueva York, 1968.

académicos, únicamente los enfoques sinópticos de los científicos sociales podían aportar algo que los gobernantes querrían comprar.

En el otro lado y como contrapunto, se sitúa la tradición antisinóptica. Esta tradición nunca ha sido un movimiento intelectual unitario ni de consenso, pero es unánime en el punto de la imposibilidad de los métodos racional-exhaustivos, debió a los límites insuperables en los requerimientos de información y a la consideración de las cuestiones de valor en el proceso de elaboración de las políticas.

De la misma manera que los enfoques sinópticos se remiten a los elementos científicos del proyecto de Lasswell, este enfoque corresponde a su elemento humanístico.

El primer ejemplo lo encontramos en los escritos de Dwight Waldo<sup>23</sup>, que criticó la eficiencia en el análisis administrativo como norma presuntamente neutral respecto de los valores, así como la búsqueda de evaluaciones científicas de las políticas, consideradas por Waldo como un intento de evadir las cuestiones más fundamentales de los valores sociales.

Esta opinión tuvo gran eco en las siguientes críticas al enfoque empírico-analítico, como las de Robert E. Dahl y Charles Lindblom, que lanzaron un ataque aún más efectivo. Argumentaron que los sistemas de cálculo y de control racional resultaban inherentemente ineficientes e inoperantes. Este argumento se apoyó más tarde en estudios empíricos de toma de decisión en política pública, que parecían probar que los responsables de tomar decisiones practicaban de hecho el incrementalismo y el ajuste mutuo entre posiciones partidistas<sup>24</sup>. Este incrementalismo fue una variante de la teoría pluralista aplicada al caso de las políticas.

Igualmente, Herbert A. Simon y James G. March sumisraron un marco de referencia teórico antisinóptico<sup>25</sup>. El trabajo de Simon presentó una visión de control jerárquico sin toma de decisión racional-exhaustiva. La toma de decisión tenía lugar conforme a un limitado proceso de búsqueda que acepta alternativas satisfactorias, no necesariamente óptimas.

A estos modelos antisinópticos se le agregó más tarde otra posición elaborada sobre la base de la formación de precios en el mercado como un mecanismo de decisión respecto a las políticas. Nos referimos a la Teoría de la Elección Pública. Esta teoría se volvió prominente en los años setenta, como un movimiento que reclamaba la existencia de procesos de decisión similares al mercado en el campo de las políticas públicas. Esta teoría provino parcialmente de economistas, tales como

23. Vid. Dwight Waldo. *Development of Theory of Democratic Administration*. 1952.

24. Ver a este respecto los siguientes estudios:

- Robert Dahl.- «The Concept of Powers», en *Behavioral Science*, Julio, 1957.

- *Who Governs?* Yale University Press, New Haven, 1961.

- D. Braybrooke y Charles Lindblom. *Strategy of Decision*. Free Press. Nueva York, 1963.

- Charles E. Lindblom. *The Intelligence of Democracy*. Free Press. Nueva York, 1965.

25. Vid. - Herbert A. Simon. *Administrative Behavior*. Free Press. Nueva York, 1957. Y. James March y Herbert Simon: *Organizations*. John Wiley and Sons. Nueva York, 1958.

Niskanen<sup>26</sup>, pero también de politólogos que veían en la teoría de la elección pública una salida a la crisis intelectual que se percibía en la Administración Pública norteamericana<sup>27</sup>.

Todos estos estudios y ejercicios de teoría descriptiva que hicieron Dahl, Lindblom, March, Simon y otros, han proporcionado la base y la forma de la reacción neopluralista a la tradición sinóptica del estudio de las políticas públicas, y en definitiva este dilema entre ambas tradiciones subyace en la fragmentación actual del análisis.

A pesar de las críticas y autodefensas, a los prestigiosos intelectuales que incorporaron a sus filas, y a las oportunidades políticas favorables, los resultados fueron desalentadores para las dos corrientes. Los problemas públicos rebasaban a las políticas públicas; el uso intensivo de investigación en los programas no era determinante en la solución de los problemas y a veces generaba problemas añadidos mayores. Los años setenta serían los años del desencanto; primero, desencanto en las posibilidades de intervención política por parte de la ciencia social: había pocos estudios y pocas explicaciones acerca del comportamiento y las causas de los hechos calificados como problemas sociales de interés público; segundo, desencanto en los alcances de la intervención estatal. Como explica Peter DeLeon: «al comparar los resultados prometidos con los reales, era lógico que los profesionales del sector público se volvieran escépticos sobre la capacidad de los analistas de políticas para aliviar los problemas sociales»<sup>28</sup>.

Sin embargo, paradójicamente la expansión de las escuelas y programas de políticas públicas tuvo lugar en los años 70's, en parte gracias a la financiación de la Fundación Ford<sup>29</sup>. El hilo conductor en su curricula era y sigue siendo: métodos cuantitativos, microeconomía y análisis político y organizativo, con una orientación profesional explícita dedicada al análisis y diseño de políticas públicas.

Este auge académico durante los años setenta no sólo era una búsqueda de relevancia de la Ciencia Política ante los problemas sociales, sino la manera, para los administradores públicos, de superar la improductiva dicotomía entre política y administración.

Por parte de la Ciencia Política se afirmó que la atención dada al *input* de la política, a los estudios sobre las formas, mecanismos y grupos de representación y de configuración de interés público, había sido excesiva; frente a la poca atención

26. William A. Niskanen. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton. Chicago, 1971.

27. Vincent Ostrom: *The Intellectual Crisis in Public Administration*. University of Alabama, 1971, y V. Ostrom y E. Ostrom. «Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administrations», en *Public Administration Review*, Nº31, 1971.

28. Peter DeLeon. *Advice and Consent. The Development of the Policy Sciences*. Russell Sage Foundation, Nueva York, 1988, págs. 61-62.

29. En 1972, la Fundación Ford financió con 2.5 millones de dólares 8 programas pioneros, en Berkeley. Carnegie-Mellon, Duke, Harvard, Ann Arbor, Austin, Stanford y Rand Corporation.

prestada al *output* de la política, a la manera como se elaboraban las decisiones y a las políticas que pretendían satisfacer el interés público.

Por parte de la Administración Pública, también se propuso abandonar el enfoque de la «Administración Científica», al que se le imputaba la separación entre política y administración, y asumir el enfoque integrador de «Política Pública», el del proceso del Gobierno, que conjuntaba a políticos y administradores.

Estas propuestas para estructurar toda la Ciencia Política y toda la Administración Pública en torno al ciclo de la política pública, contrastaba con la falta de consenso sobre qué entender precisamente por política pública.

En resumen, en el apogeo de los programas académicos, los economistas, matemáticos e ingenieros de sistemas siguieron haciendo su trabajo analítico-normativo, indicando cuales serían las mejores opciones de acción para realizar ciertos fines públicos en contextos de recursos escasos. En cambio, los politólogos y administradores públicos seguían discutiendo ideológica y políticamente la cuestión de qué parte y cómo debía estudiarse el proceso de decisión y si sus resultados debían comprometerse políticamente.

En los años ochenta, los programas universitarios norteamericanos de políticas públicas se caracterizan por ser cuantitativos más que teóricos, dominados por la microeconomía más que por la ciencia política, interesados por el ejercicio profesional más que por el desarrollo de una disciplina, y en los últimos años, interesados por el «management» más que por el análisis.

Hoy son muchos los términos empleados para expresar lo que Lasswell llamó «conocimiento de y en el proceso de las políticas», términos como: *policy studies*, *policy research*, *policy analysis*, o *policy sciences*. También son muchos los intentos de poner orden entre sus diversos significados, acentos, corrientes y polémicas. Todos estos intentos reflejan el activo campo de estudio de las políticas.

Aun siendo una cuestión casi interminable y de permanente discusión, mencionaremos para finalizar algunas de las definiciones más precisas y citadas del análisis de políticas:

A) Con referencia al objeto de conocimiento (orientación más disciplinar): «El análisis de política pública es la evaluación de cual entre las varias opciones de política o de decisión gubernamental, es la mejor decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones»<sup>30</sup>.

B) Con referencia a su objetivo de conocimiento (orientación más profesional): «El análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de políticas»<sup>31</sup>.

30. Stuart S. Nagel, *Public Policy: Goals, Means, and Methods*. St. Martin's Press. Nueva York, 1984, pág. XIII.

31. William N. Dunn, *Public Policy Analysis*. Prentice Hall. Englewood Cliffs, 1981, pág. IX.

### CONCEPTOS BÁSICOS

- Análisis de las políticas públicas.
- Conductismo multidisciplinar.
- *Policy Sciences*.
- Orientación hacia las políticas.
- Conocimiento de/en el proceso de la política.
- Corrientes sinoptica/antisinoptica.
- *input/output* de la política.

### TEMAS PARA EL DEBATE

- Posibilidades y límites en la relación ciencia / política.
- Ejemplos históricos de las investigaciones empíricas relacionadas con las políticas.
- Proceso de institucionalización en España del análisis de las políticas.
- Comentar las ventajas y limitaciones de las corrientes racionalista y pluralista.

### 2.4. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar L.F. *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Angel Porrúa, México D.F., 1992.
- Allison, G. *Essence of Decision*. Little, Brown and co. 1971.
- Ascher, W. «The Evolution of the Policy Sciences», en *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol.5, N°2, 1986. (Trad. esp. «La evolución de las ciencias de políticas», en Aguilar, L.F. *El estudio de las políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1992).
- Behn, R.D. «Policy Analysis and Policy Politics», en *Policy Sciences*. N°19, 1986. (Trad. esp. «El análisis de políticas y la política», en Aguilar L.F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1992).
- Beltran, M. «El policy analysis como instrumento de valoración de la acción pública», en *Revista de Estudios Políticos*. N°56, 1987.
- Brewer, G. y DeLeon, P. *The Foundations of Policy Analysis*. Dorsey Press, Homewood, 1983.
- Dahl, R. *Who Governs?* Yale University Press. New Haven, 1961.
- Dallmayr, F.R. «Critical Theory and Public Policy», en *Policy Studies Journal*, N°9, 1980/81.
- DeLeon, P. *Advice and Consent. The Development of the Policy Sciences*. Russell Foundation. Nueva York, 1988.
- DeLeon, P. y Overman, E. *A History of the Policy Sciences*. University of Colorado, Denver, 1987.
- Dror, Y. *Designing for the Policy Sciences*. American Elsevier. Nueva York, 1971.

- Dror, Y. *Public Policymaking Reexamined*. Chandler Publishing. Scranton, 1968.
- Dunn, W. (ed.). *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*. Jai Press. Greenwich, 1986.
- Dunn, W. *Public Policy Analysis*. Prentice Hall. Englewood Cliffs, 1981.
- Dye, T. y Gray, V. *The Determinants of Public Policy*. Lexington-Heath, Lexington, 1980.
- Garson, D. «From Policy Science to Policy Analysis», en Dunn, W. (ed.), *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*. Jai Press, Greenwich, 1986. (Trad. esp. «De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso», en Aguilar L.F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrua, México D.F. 1992).
- Gideon, D. «Policy Sciences: The State of the Discipline», en *Policy Studies Review*, N°11, 1992.
- House, P.W. *The Art of Public Policy Analysis*. Sage, Beverly Hills, 1982.
- King, R. *The State in Action: Public Policy and Politics*. Printer, Londres, 1990.
- Lasswell, H. «The Emerging Conception of the Policy Sciences», en *Policy sciences*, N°1, 1971. (Trad. esp. «La concepción emergente de las ciencias de políticas» en Aguilar L.F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrua, México D.F. 1992).
- Lasswell, H. «The Policy Orientation», en Lerner D. y Lasswell, H. *The Policy sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press, 1951. (Trad. esp. «La orientación hacia las políticas» en Aguilar L.F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrua, México D.F. 1992).
- Lasswell, H. A *Pre-View of Policy Sciences*. American Elsevier Publishing, 1971.
- McGregor, E. «Orígenes y tendencias del análisis de las políticas públicas», en *Política y Sociedad*, N°3, 1989.
- Nagel, S. *Public Policy: Goals, Means, and Methods*. St. Martin's Press. Nueva York, 1984.
- Niskanen, W. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton. Chicago, 1971.
- Ostrom, V. *The Intellectual Crisis in Public Administration*. University of Alabama, 1971.
- Quade, E. *Análisis de formación de decisiones políticas*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1989.
- Subirats, J. «La Administración Pública como Problema. El Análisis de Políticas Públicas como Propuesta», en *Documentación Administrativa*, N°224/225, 1990/91.
- Subirats, J. «Notas acerca del Estado, la Administración y las Políticas Públicas», en *Revista de Estudios Políticos*, N°59, 1988.
- Wildavsky, A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown and Co. 1979.

13

### CAPÍTULO 3 EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MARGARITA PÉREZ SÁNCHEZ  
*Universidad de Granada*

#### INTRODUCCIÓN

Desde los años sesenta se ha desarrollado un creciente interés por el estudio de las políticas en el marco de las ciencias sociales y especialmente de la Ciencia Política. En la década de los años sesenta surgen los trabajos sobre los modelos de elaboración de políticas, y en la siguiente aparecen ya los planteamientos sobre el conjunto del proceso de las políticas públicas, tratando de analizar qué hacen los gobiernos, cómo, por qué y qué efectos produce.

Todos estos estudios tienen un eje central y común, nos referimos al conjunto de actividades del Estado que conocemos genéricamente como «políticas públicas».

#### CUESTIONES CLAVE

- ¿Qué es una política pública?
- ¿Qué tipos de estudios de políticas existen?
- ¿Cuáles son los métodos analíticos de las políticas?
- ¿Qué características tiene el análisis de políticas?

#### 3.1. DEFINICIÓN Y SIGNIFICADO DE CONCEPTOS BÁSICOS

##### 3.1.1. El concepto de política pública

Términos como política educativa o política sanitaria son etiquetas que identifican un campo de actividad de los poderes públicos y forman parte ya del lenguaje

cotidiano. Pero también se utilizan normalmente conceptos como política antiinflacionista o política proteccionista, que expresan un propósito determinado.

La variedad de acepciones y usos del término política pública se complementa con la gran cantidad de definiciones académicas. Se han llegado a categorizar hasta diez acepciones diferentes del término *policy*<sup>1</sup>, algunas de las cuales son:

- Política Pública como la expresión de un propósito general o un estado de cosas deseado.
- Política Pública como decisión del Gobierno.
- Política Pública como una autorización formal.
- Política Pública como programa.
- Política Pública como producto o modelo.
- Política Pública como proceso.

Ante esta variedad de acepciones no existe una definición de política pública con pretensiones de gran precisión que recoja un consenso general.

Algunas de las definiciones más famosas y citadas nos las proporcionan: H. Hecho, cuando escribe que la *policy* no es un término autoevidente, y sugiere que «una política puede ser considerada como un curso de acción o inacción más que unas decisiones o acciones específicas»; Jenkins ve la política como «un conjunto de decisiones interrelacionadas... concernientes a la selección de metas y medios para alcanzarlas dentro de una situación específica»; Anderson nos da un concepto más útil, «un curso de acción seguido por un actor o conjunto de actores para tratar un problema o un hecho preocupante»<sup>4</sup>.

Sin embargo la concepción considerada más genérica es la expresada por Peters, que define las políticas públicas como «el conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos»<sup>5</sup>.

Esta definición, al igual que las anteriores, debe completarse necesariamente con algunas consideraciones:

- 1) Las políticas públicas deben considerarse como un proceso decisional, es decir, configuradas por un conjunto de decisiones a tomar en el transcurso de un proceso temporal, más allá del inicial período de elaboración de las políticas.

1. Para un estudio de las distintas acepciones del término política pública ver: Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984, págs. 12-24.

2. Hugh Hecho. «Policy Analysis», en *British Journal of Political Science* Nº2, 1972, págs. 84-85.

3. William I. Jenkins. *Policy Analysis*. Martin Robertson, Oxford, 1978, pág. 15.

4. James E. Anderson. *Public Policy-Making*. Praeger Publishers, Nueva York, 1975, pág. 3.

5. B.Guy Peters. *American Public Policy*. Franklin Wats Pubs., Nueva York, 1982.

- 2) Debe tenerse en cuenta que «una política puede consistir también en lo que no se está haciendo», como nos sugiere Hecho<sup>6</sup>, o en palabras de T. Dye «una política es todo aquello que el Gobierno decide hacer o no hacer»<sup>7</sup>. Ello puede de ser consecuencia de errores involuntarios, de decisiones deliberadas de no actuar sobre una determinada cuestión, de bloqueos políticos en las instancias de decisión o incluso, consecuencia de no plantearse siquiera la posibilidad de tomar una decisión.

Las tres primeras hipótesis son casos de «inacción», como concepto ampliamente reconocido. En cambio la cuarta, la no consideración de la posibilidad de decidir, se refiere al concepto de «no-decisión»<sup>8</sup>, concepto que por su importancia y por los problemas que plantea ha sido objeto de un creciente interés.

- 3) Por otra parte, para que una política la podamos definir como «pública» debe haber sido generada, al menos hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Es decir, que se trate de estrategias de actuación en las cuales las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva. Esta consideración no carece de importancia si consideramos que muchos servicios públicos no son implementados por funcionarios públicos, sino a través de organizaciones privadas.

Pero aun en el caso de desarrollarse íntegramente en el marco del sector público, raramente las políticas son decididas y desarrolladas por una sola organización, sino que implican normalmente la interrelación de varias organizaciones, niveles administrativos y actores.

Pero la acción de gobierno no se expresa directamente a través de las políticas, sino a través de los productos primarios de esta acción (*outputs*), los cuales, a través de su impacto sobre la sociedad, dan lugar a unos resultados (*outcomes*). Es decir, el producto de una política pública es aquello que una institución de gobierno está haciendo en un momento y en un ámbito determinado. se trata, pues, de aspectos intermedios en el proceso de las políticas. En cambio, los resultados explicitan el impacto o resultado que una política está teniendo en la sociedad. De hecho Wildavsky nos recuerda que «policy es tanto un proceso como un producto, que se usa para referirnos al proceso de toma de decisión y al producto de ese proceso»<sup>9</sup>.

6. Hugh Hecho. «Policy Analysis», en *British Journal of Political Science*, Nº2, 1972.

7. Thomas R. Dye. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1992, (7ª ed.) pág. 2.

8. Este concepto fue elaborado por Bachrach y Baratz en su artículo. «Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework», en *American Political Science Review*, Nº57, 1963.

9. Aaron Wildavsky. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown, Boston, 1980, pág. 387.

Esta distinción no carece de importancia, pues son los resultados, previstos e imprevistos, los que nos permiten evaluar el rendimiento (*performance*) de una política al relacionarla con sus fines. En cambio el control de la obtención o no del nivel deseado de productos, realizaciones más a corto plazo que los resultados, permite detectar los problemas durante la implementación y guía su desarrollo.

Por otra parte, las instituciones de gobierno disponen de un conjunto de instrumentos mediante los cuales obtener estos productos y resultados, es decir para producir determinados cambios en la vida de los ciudadanos. La particular combinación de ellos y su respectivo nivel de intensidad en una política variará en función de la efectividad esperada de su utilización en cada momento del proceso y en cada ámbito de actividad.

Siguiendo el planteamiento de Peters, que en realidad es una adaptación de la tipología de productos del sistema político establecida por Almond y Powell<sup>10</sup>, los instrumentos de acción de las políticas públicas son:

- 1) Las normas jurídicas.  
Constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. Su establecimiento no está al alcance de los actores privados. Desde un punto de vista instrumental, es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, al mismo tiempo que limitan la discrecionalidad en la actuación del personal político y funcional.
- 2) Servicios de personal.  
La elaboración y aplicación de las políticas necesita unos servicios de personal así como una infraestructura humana, organizativa y material, sobre la que apoyarse, y sobre las cuales descansa la realización práctica de las políticas, mediante la realización de funciones específicas.
- 3) Recursos materiales, fundamentalmente los financieros.  
La implementación de las políticas definidas en las normas y la disposición de unos servicios para llevarlas a cabo necesita unos medios de financiación.
- 4) La persuasión.  
Es un instrumento efectivo en tanto en cuanto los ciudadanos consideran al Gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad.

En este sentido, si bien todas las políticas incorporan elementos de persuasión a través de su justificación por el Gobierno, algunas la incorporan como recurso fundamental.

En general podríamos decir que lo visto hasta ahora sobre la definición de política, pertenece a un acercamiento descriptivo, donde el debate se centra en la cuestión de si la política sea sólo o primordialmente la decisión (de Gobierno) o implica

10. Vid. G. Almond y G. Powell. *Comparative Politics. System, Process and Policy*. Little Brown, Boston, 1978.

algo más. Todas las definiciones en este sentido descriptivo nos llevan a determinar una serie de componentes comunes<sup>11</sup>:

- a) Institucional.  
La política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida.
- b) Decisorio.  
La política es un conjunto - secuencia de decisiones, relativa a la elección de fines y/o medios en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades.
- c) Comportamental.  
Implica la acción o inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular.
- d) Causal.  
Son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.

Sin embargo existe también otro acercamiento a la definición de policy, nos referimos a la construcción teórica, aquí las posiciones varían según la teoría política a la que nos adherimos, o según las conjeturas básicas con las que se explica el hecho de las políticas.

El acercamiento teórico a lo que realmente es una política pública es tan decisivo como variado. Aquí las teorías políticas, a partir de sus conceptos de poder, consenso y conflicto, son determinantes.

El que las políticas en sus diversas formas reglamentarias, presupuestarias o administrativas sean producto de la dominación de clase, de los ajustes mutuos entre los grupos de interés o de la hegemonía de una élite, dependerá del cuerpo teórico desde el cual el analista construya sus conceptos, hipótesis y procedimientos. La definición de política es, entonces, deducible de las proposiciones básicas de la teoría política.

En la literatura norteamericana, la posición básica sobre la noción-naturaleza de la política ha sido ofrecida por Theodore J. Lowry<sup>12</sup>.

El punto de partida es una proposición estándar de la sociología americana: las relaciones sociales se constituyen por expectativas reciprocas. En consecuencia, las relaciones estrictamente políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de «los productos gubernamentales o políticas». Las activi-

11. Un resumen de los diversos significados de política pública se encuentra en:

- Joan Subirats. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*: MAP. Madrid, 1989.

- Brian W. Hogwood, y Lewis A. Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984.

12. Theodore J. Lowry. «American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory», en *World Politics*, XVI, 1964.

dades de la política se orientan según las políticas, en función de los beneficios o ventajas que se espera obtener de las acciones que el Gobierno emprende en respuesta a demandas y cuestiones sociales. La política, en definitiva, se juzga entorno a las políticas.

En consecuencia, el diseño y desarrollo de las políticas no es un espacio jurídico o administrativo neutral y tranquilo, sino una arena política en la que convergen y luchan las fuerzas políticas. Lowi escribirá así que «las arenas de las políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder».

En esta perspectiva, no hay una política en general, porque no hay en la sociedad una estructura de poder única, permanente y determinante. Lo que el estudio de las políticas muestra, a partir de los intereses de grupo, es que se aminoran o se agravan diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, se enfrentan o negocian. La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas.

A lo haber una política en general, el énfasis recae en la clasificación de las políticas en plural. Lowi las clasifica conforme a los impactos de costes y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada.

A él debemos la clasificación canónica de las políticas: regulatorias o reglamentarias, distributivas y redistributivas. Cada una desarrolla una estructura política característica.

En un artículo posterior<sup>13</sup>, Lowi reelaboró su clasificación, prestando mayor atención al hecho de que las políticas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias y, por tanto, comportan actual o virtualmente coacción. El enunciado básico sigue siendo que «las políticas determinan la política», en el sentido de que las correlaciones de poder, los liderazgos y las autoridades formales decisorias son definidas por la naturaleza de las cuestiones en disputa y, en consecuencia, por el tipo de respuestas previsibles por parte del Gobierno. Lo que ahora se añade de manera clara es que el tipo de política está a su vez determinado por el tipo de coacción que el Gobierno podría razonablemente emplear en el tratamiento de las cuestiones.

Con el nuevo criterio de la coacción, la clasificación incorpora un nuevo tipo de política: las políticas constitutivas.

Resumiendo cada una de ellas podríamos decir que en primer lugar, las políticas «regulatorias o reglamentarias» establecen las reglas de comportamiento a través principalmente de la legislación, se basan en aspectos disuasorios tales como multas o incluso privación de libertad, para poner en vigor el acatamiento a los patrones prevalentes de conducta. En segundo término, las políticas «redistributivas» clasifican a las personas según criterios que les dan o no acceso a ventajas, se pueden llevar a cabo mediante instrumentos fiscales y postertormente los impuestos son

13. Theodore J. Lowi. «Four Systems of Policy Choices», *Public Administration Review*, N.º 32, 1972.

canalizados en programas de asistencia pública. En tercer lugar, las políticas «distributivas» se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos. En último lugar, las políticas «constitutivas» que definen reglas sobre reglas (el Código Penal por ejemplo) sirven a la nación como un todo, al atender las necesidades operativas del propio Gobierno y de la Administración y al proteger la seguridad nacional.

Comparando los cuatro tipos de políticas podemos aclarar que:

- A) las políticas distributivas y regulatorias coinciden en que sus sanciones concierne a los comportamientos individuales, pero difieren en que la amenaza de sanciones es remota en las primeras e inmediata en las segundas;
- B) en contraste, las políticas constituyentes y las redistributivas coinciden en que sus sanciones posibles se extienden hasta involucrar los contextos de conducta, pero difieren en la fuerza de sus sanciones que son respectivamente remotas e inmediatas;
- C) las políticas regulatorias y redistributivas coinciden en que ambas implican sanciones directas e inmediatas, pero difieren en el aspecto de que las primeras sólo afectan los comportamientos individuales y las segundas involucran el contexto en que se desenvuelve la acción individual, al modificar el contexto económico y social;
- D) por último, las políticas distributivas y las constituyentes, aunque difieren en su alcance, coinciden en su remota y débil amenaza de sanción.

La tipología de políticas de Lowi, termina por recordar que la política en un sistema y tiempo dado no es una actividad uniforme y homologadora, con un formato que se repite y aplica de la misma manera en todos los ámbitos donde hay necesidades, intereses en juego y problemas a resolver.

Paralelamente, como es lógico, existen otras tipologías establecidas según criterios diversos. Seguramente la más influyente e importante de todas ellas sea la de Richardson<sup>14</sup>, que con sus estudios sobre «estilos de políticas» propuso una sencilla tipología básica de los referidos estilos, que servía para confeccionar una clasificación de los sistemas políticos según su forma de operar.

Dicha tipología se fundamentaba en dos factores: el primero, la forma en que el Gobierno se aproximaba al problema a resolver, según su actitud fuese «anticipatoria-activa» o «reactiva»; el segundo factor, se refería a la relación del Gobierno con otros actores en el proceso de trabajo gubernamental, de manera que se desprendían dos características en esta actuación: una que privilegiaba el «consenso» y otra que se basaba en al «imposición» de soluciones.

Sin embargo, sabemos que la óptica política en la construcción de políticas no es la única ni tiene que ser necesariamente la óptima. Hay otros enfoques que

14. J. Richardson (ed). *Policy Styles in Western Europe*. Allen and Unwin, Londres, 1982.

ven la política desde otros ángulos que nos conducen a otras definiciones de la política y a otras formas de diseño, decisión y puesta en práctica.

Se puede analizar la política desde «el modelo de política racional», que ve el curso de la política como el resultado y desarrollo de una «elección racional» (*Rational Choice*). En contraste, hay otros dos modelos alternativos: «el modelo del proceso organizativo», que ve el curso de la política como un «producto organizativo» (*Organizational Output*), y «el modelo de política burocrática», que la considera sin más un «resultado político» (*Political Outcome*).

Estos esquemas de interpretación y explicación han sido utilizados tanto en la tarea positiva como en la normativa del análisis de políticas. Han ayudado a saber cómo y porqué se formulan y realizan las políticas.

### 3.1.2. El concepto de Policy Analysis

Uno de los problemas con los que nos encontramos a la hora de definir *policy analysis*, es la variedad de términos usados en la literatura especializada en esta disciplina. Ciencias de las políticas (*Policy Sciences*), estudios de las políticas (*Policy Studies*) y análisis de políticas (*Policy Analysis*) son tres de los términos usados de manera común para describir este campo científico. A veces estos términos son usados para enfatizar algún aspecto determinado, pero en la mayoría de las ocasiones se hace referencia a ellos de manera intercambiable<sup>15</sup>. De hecho si analizamos la definición de estos términos, encontramos poca consistencia en su empleo diferenciador. Lo que cobra realmente importancia en estos términos es la posibilidad de dividir el campo de estudio en análisis de las políticas y análisis para las políticas. Esta distinción presente desde los primeros escritos de Lasswell, nos lleva a prestar atención al significado de estos estudios; primero, como una actividad académica relativa al avance de la comprensión; y segundo, como una actividad aplicada principalmente a la contribución de soluciones para los problemas sociales.

*Policy analysis* «es determinar lo que hacen los gobiernos, porqué lo hacen y qué resultados obtienen»<sup>16</sup>.

Desde esta visión, todas las definiciones de este tipo de estudios y análisis dicen lo mismo, en definitiva: «la descripción y explicación de las causas y consecuencias de la acción del Gobierno». En una primera lectura esta definición parece coincidir con el objeto de estudio de la Ciencia Política en general, después de todo, los politólogos están interesados en las causas y consecuencias de la acción gubernamental, y sus esfuerzos se encaminan a describir y explicar esta acción. Sin embargo

15. Para una discusión sobre los diferentes usos del término *policy analysis* ver: Lewis A. Gunn. *Policy and the Policy Analyst*. Public Administration Committee, University of N.Y., 1980.

16. Thomas R.Dye. *Policy Analysis. What Governments do, Why they do it, and What difference it makes*. The University of Alabama Press, Alabama, 1976, pág. 1.

lo que distingue el *policy analysis* de la Ciencia Política como un todo, es la preocupación de los analistas políticos por qué hace el Gobierno, así como el uso de conceptos tomados de diferentes disciplinas.

A la vez que la definición de política pública enfatiza el rol del análisis para incrementar el conocimiento de la acción, también se hace notar que el análisis puede ayudar a los decisores a «mejorar la calidad de las políticas públicas»<sup>17</sup>. Se conecta aquí con otros muchos autores que proponen la visión de un *policy analysis* como una actividad tan descriptiva como prescriptiva. Harold Lasswell, como uno de los fundadores de estos estudios, explicó claramente con su término «*policy orientation*» el compromiso con dos elementos: el desarrollo del conocimiento sobre el propio proceso de las políticas; y la mejora de información disponible para los políticos-decisores. Lasswell también describe la «orientación de políticas» como una ciencia de las políticas (*policy science*), término tomado de Dror, para referirse a «la contribución de conocimiento sistemático, estructurado racionalmente y organizado para mejorar la elaboración de políticas»<sup>18</sup>. Al igual que Lasswell, Dror enfatiza la contribución de los analistas políticos para mejorar la formulación de políticas y el alivio de los problemas sociales<sup>19</sup>.

La orientación prescriptiva del *policy analysis* está también presente en los escritos de A. Wildavsky. Con una visión más modesta en las pretensiones del análisis, pone una atención particular en el *policy analysis* como una actividad centrada en los problemas. El objeto del análisis, así visto, son los problemas a los que se enfrentan los decisores y su objetivo aminorar estos problemas a través de un proceso de creatividad, imaginación, y prácticamente «artesanal». Dada la dificultad de muchos de los problemas sociales, el rol del análisis consiste en localizar problemas donde se puedan intentar poner en práctica soluciones. Dicho de otra manera, para Wildavsky todo lo que podemos esperar es que el analista redefina problemas de manera que se puedan aliviar. Pensar en problemas y buscar soluciones, en términos de este autor «meditación o actividad intelectual», debe unirse a la «interacción social» si queremos que el análisis tenga algún impacto.

Parece claro en definitiva, que un repaso a las definiciones de *policy analysis* nos lleva a considerar diferentes formas de practicar ese análisis, dependiendo del interés principal que nos guíe: para algunos, la comprensión de la política, para otros, la mejora de la calidad de las políticas, y para casi todos, el interés en ambas actividades.

En resumen, podemos hacer una distinción más precisa de las clases de *policy analysis*, basándonos en los dos elementos que componen el análisis y que antes mencionábamos: análisis «de» y análisis «para» (en) las políticas. La clasificación

17. Thomas Dye. *Policy Analysis*. The University of Alabama Press, Alabama, 1976.

18. Harold Lasswell. *A pre-view of Policy Sciences*. American Elsevier, Nueva York, 1971, pág. IX.

19. Yehezkeel Dror. *Design for Policy Sciences*. Elsevier, Nueva York, 1971



más extendida y aceptada es la tipología propuesta por Hogwood y Gunn<sup>20</sup>, que diferencia siete variedades de *policy analysis*:

1. Estudios sobre el contenido de las políticas; en los cuales el analista busca describir y explicar la génesis y desarrollo de políticas particulares. Se estudiarían uno o más casos con el fin de determinar cómo nació una política, cómo se implementó y qué resultados produjo.
2. Estudios sobre el proceso de las políticas; en los cuales se pone mayor atención a las etapas a través de las cuales un tema pasa a ser una política y a desarrollarse como tal. Se investiga la influencia de distintos factores en ese desarrollo. Naturalmente esta clase de estudios están relacionados con el contenido de la política, pero el interés principal aquí son los factores influyentes en la formulación de las políticas. Como ejemplo clásico podemos citar el libro de Graham Allison<sup>21</sup> sobre la crisis de los misiles cubanos, donde este hecho se usa para mostrar la fortaleza o debilidad de distintos modelos de procesos de políticas. Esta clase de análisis puede centrarse en un sólo tema o en un área política, pero también en las influencias sobre una política dentro de una comunidad o sociedad concreta.
3. Estudios sobre los productos de las políticas (*outputs*); estos estudios buscan explicar por qué los niveles de gasto o provisión de servicios varían entre diferentes áreas. En la terminología de Dye son estudios de «determinación de políticas». Son análisis que toman las políticas como variables dependientes e intentan comprenderlas en términos de factores económicos, sociales, tecnológicos...
4. Estudios de evaluación; esta cuarta categoría marca la frontera entre análisis «de» y «para» políticas. Son llamados a veces estudios de impacto, ya que se refieren al análisis del impacto de las políticas sobre la población. Estos estudios de evaluación pueden ser tanto descriptivos como prescriptivos.
5. Información para los decisores; en estos estudios se buscan datos útiles para la toma de decisión. El conocimiento adquirido a través de estos estudios se aplica siempre a problemas prácticos.
6. Mejora del proceso de políticas; en estos estudios el analista busca mejorar la naturaleza del sistema de formulación de políticas. Se intenta mejorar el aparato gubernamental a través de la redistribución de funciones, y la propia base de elección de políticas a través del desarrollo de la planificación de sistemas y nuevas aproximaciones para la valoración de opciones.

20. Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984.  
La tipología propuesta por estos autores es a su vez una reelaboración de la clasificación original de Gordon y otros en I. Gordon, J. Lewis y K. Young. «Perspectives on Policy Analysis». *Public Administration Bulletin*, N° 25, 1977.

21. Graham T. Allison. *Essence of Decision*. Little, Brown, Boston, 1971.

7. Mejora y defensa de políticas; con estos estudios el analista pretende promover opciones específicas y argumentos en favor de una política particular. Debemos distinguir en estos controvertidos estudios, al analista como actor político, de un lado, y al actor político como analista. La calidad, resultados, objetividad y motivaciones, son casi siempre cuestionados en este tipo de *policy analysis*<sup>22</sup>.

### 3.2. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Metodológicamente, y a partir de esta amplia tipología, podemos derivar que el analista político produce información y argumentos razonados sobre tres clases de cuestiones: a- valores, b- hechos, y c- acciones. Para producir información sobre estas tres cuestiones el analista emplea una o más de estas tres aproximaciones al análisis: a) empírica, b) evaluativa, c) normativa. La aproximación empírica se relaciona principalmente con la descripción de causas y efectos de las políticas públicas, tiene que ver con los hechos (¿qué existe?). Por el contrario, la aproximación evaluativa está unida a la determinación del valor de las políticas, se refiere a los valores (¿qué valor tiene?). Finalmente, la aproximación normativa se refiere a las recomendaciones de futuros cursos de acción que pueden resolver los problemas. En este caso se trata de acciones (¿qué se debería hacer?).

La producción de informaciones relevante para las políticas se lleva a cabo a través de diferentes procedimientos analíticos. Como proceso de investigación, el análisis de políticas hace uso de los procedimientos analíticos generales que son comunes a todos los esfuerzos por resolver problemas humanos. Nos referimos a la descripción, predicción, evaluación y prescripción o recomendación. Cada uno de ellos difiere de acuerdo a la clase de cuestiones que se intentan resolver (hechos, valores o acciones) y para las cuales son apropiados, y también en términos de su relación temporal con la acción. Así, la predicción y recomendación se utilizan antes de que la acción haya sido adoptada (*ex-ante*), mientras la descripción y evaluación normalmente se emplean después de que la acción haya ocurrido (*ex-post*).

En el análisis de políticas estos procedimientos generales se convierten en cuatro métodos analíticos de políticas con un nombre propio pero con igual significado: «*Monitoring*» (descripción), «*Forecasting*» (predicción), «*Evaluation*» (evaluación) y «*Recommendation*» (recomendación).

Pero además de estos cuatro métodos analíticos, existen otros dos métodos que no pueden ser directamente trasladados desde los procedimientos generales antes citados. Estos nuevos métodos analíticos de políticas son: «la estructuración de problemas» y «la inferencia práctica».

22. Una crítica argumentada sobre el rol político del analista puede verse en Thomas Dye. *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, Englewood cliffs, 1972. Y Edward S. Quade. *Analysis for Public Decisions*. American Elsevier, Nueva York, 1975. (Trad. esp. *Análisis de Formación de Decisiones Políticas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989).

La estructuración de problemas es aquella fase en el proceso de investigación donde el analista utiliza procedimientos de clasificación que le permita especular sobre soluciones potenciales sobre el problema. Para analizar una política es necesario primero dar un sentido al problema, conocer sus causas y sus posibles soluciones.

Finalmente, la inferencia práctica nos permite concluir hasta dónde se han resuelto los problemas (que dieron lugar a esa política determinada). La razón por la cual clasificamos esta conclusión como «práctica» es la de enfatizar su estrecha relación con los valores sociales y las normas. Además, existen por supuesto otras formas de inferencia (inferencia causal o estadística) que no requieren que el analista haga juicios de valor como parte de sus esfuerzos para determinar el alcance de un problema.

Una de las más importantes características de estos seis métodos del *policy analysis* es su relación jerárquica, no es posible usar ciertos métodos sin antes haber usado otros. Así, es posible describir políticas sin conocer de antemano sus posibles consecuencias, pero no al contrario; o es posible describirlas sin evaluarlas, pero no a la inversa; por último, no es posible hacer recomendaciones acerca de una política sin antes hacer uso del método descriptivo, de predicción y evaluación. Esta es otra manera de decir que la aproximación normativa al análisis de políticas públicas envuelve necesariamente premisas de hecho y de valor, y que sólo la aproximación empírica está en principio exenta de tener en cuenta esos valores. Esta creencia en la deseabilidad de separar hechos y valores en la ciencia en general, pero sobre todo en el *policy analysis* en particular, ha contribuido al desacuerdo y confusión sobre la metodología y propósitos del análisis. De hecho se ha convertido en el tema más polémico y discutido actualmente.

En definitiva, el *policy analysis* es mucho más que el uso de múltiples métodos de investigación para producir información relevante para las políticas, incluyendo los problemas, las alternativas, las acciones, los resultados y el rendimiento de las políticas. El analista no sólo busca producir diferentes clases de información, sino también transformar esta información como parte de argumentos razonados sobre políticas públicas.

El proceso de transformación sería el siguiente<sup>23</sup>:

| TIPO DE INFORMACION                   | METODO ANALITICO | TIPO DE INFORMACION    |
|---------------------------------------|------------------|------------------------|
| Descripción y causas de los problemas | Predicción       | Políticas alternativas |
| Políticas alternativas                | Recomendación    | Acciones de políticas  |

(Cont.)

23. William Dunn. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1981, pág. 48.

| Acciones de políticas                            | Descripción                 | Resultado de políticas          |
|--|-----------------------------|---------------------------------|
| Resultados de políticas                          | Estructuración de problemas | Descripción y causas            |
| Políticas alternativas y resultados de políticas | Evaluación                  | Rendimiento de políticas        |
| Rendimiento de políticas                         | Inferencia práctica         | Descripción-causas de problemas |

Esta dinámica de transformación nos lleva a otro proceso no menos importante. El análisis de las políticas a menudo se ha interpretado como el estudio del proceso de las políticas, siendo este esquema o modelo el más extendido y utilizado; es decir, el análisis de políticas públicas contemplado en términos de un «proceso». Este modelo se divide en diferentes etapas o estadios por los cuales pasa una política; desde la definición del problema o la entrada en la agenda política, hasta la terminación de políticas o la retroalimentación, según los autores que lo proponen<sup>24</sup>.

Aunque más adelante, en este libro se analizará con detenimiento cada etapa que compone este proceso, mencionaremos aquí las ventajas y limitaciones derivadas del uso de este esquema de análisis.

Como ventajas podemos citar en primer lugar su dinamismo. Haciendo una simple analogía, se trataría de una película y no de una serie de fotografías. El continuo movimiento nos da la oportunidad de retroalimentar la política en cualquier punto del proceso. Así, la experiencia obtenida en el estudio de la implementación nos podría llevar a redefinir el problema, o la descripción de los programas en funcionamiento, a la modificación de objetivos previamente establecidos.

En segundo lugar, el uso de este esquema en forma de proceso nos conduce a la identificación y estudio de las interacciones, no sólo entre las diferentes etapas del proceso, sino también entre las organizaciones participantes en la política y entre estas organizaciones y el contexto económico y social.

Finalmente, la tercera ventaja es su flexibilidad, en el sentido de que este esquema nos hace capaces de sistematizar el conocimiento existente sin impedir la interacción y adopción posterior de futuros conocimientos (sobre etapas, influencias, interacciones...) en el propio esquema.

24. El número de etapas y su denominación varía según el autor, pero no así la lógica que preside este proceso. Los primeros intentos por determinar este proceso los encontramos en: - Harold Lasswell. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland Press, 1956.

- Lewis A. Gunn. *The Role of Government in the Allocation of Resources to Science*. OECD, París, 1966.

- Richard Rose. «Comparing Public Policy: An overview», *European Journal of Political Research*, N°1, 1973.

Pero este análisis en términos de proceso también tiene sus limitaciones y peligros. En primer lugar, y como cualquier modelo de análisis, el peligro que supone su estatus de modelo de tipo-ideal; en segundo lugar, existe también el peligro de degenerar este esquema en una supuesta «camisa de fuerza», es decir, una particular conceptualización del proceso de las políticas derivado de investigaciones del pasado, que puede conducirnos a la imposición de hechos futuros a través de una explicación equivocada o inapropiada para el presente. Por último, existe un peligro asociado al uso de un modelo con una secuencia claramente definida de etapas, ya que puede conducir a la «racionalización». En este contexto el concepto de racionalización significa dar una justificación o explicación racional a unos hechos pasados, incluso cuando los hechos en cuestión no conducen a tal tratamiento. La visión del proceso de las políticas en términos de etapas puede sugerir que cualquier política comprende un ciclo de eventos iniciales, intermedios y finales, aunque por supuesto, en la práctica, una política supone a menudo un conjunto de interacciones y ramificaciones no lineales, sin un principio y fin determinados y claros.

A pesar de tener en cuenta estos posibles peligros, la experiencia ha demostrado que el uso de este esquema de proceso ha sido una de las formas más eficaces de aproximarse al análisis de políticas, tal vez por la facilidad de relacionar la elaboración de políticas con su análisis, permitiéndonos utilizar distintos métodos y clases de información en cada etapa.

Desde otra perspectiva, el campo del «*policy analysis research*» puede ser definido como «métodos asociados con la determinación de la naturaleza, causas y efectos de las decisiones gubernamentales o las políticas diseñadas para solucionar problemas sociales específicos»<sup>25</sup>.

En este sentido los métodos de investigación se centran en:

- partiendo de las políticas, determinar qué las causa;
- partiendo de los actores sociales, determinar de qué políticas son responsables;
- partiendo de las políticas, determinar qué efectos producen.

Los dos primeros tipos de análisis están asociados especialmente a la perspectiva política o de Ciencia Política, mientras que el tercero se asocia generalmente con la «evaluación».

- Partiendo de las metas, determinar qué políticas las maximizan.

Los métodos en el análisis de políticas pueden ser clasificados de varias formas. Una de ellas, sin duda la más clásica, es aquella que las clasifica en términos de métodos cuantitativos o cualitativos. La investigación no cuantitativa incluye: descripción periodística de incidentes en la formación o implementación de las políticas;

25. Stuart S. Nagel. *The Policy-Studies Handbook*. LexingtonBooks, Lexington, 1980, pág. 3.

análisis filosófico o normativo de valores; descripción histórica de hechos relacionados con el tratamiento de un problema; estudios antropológicos o etnográficos relacionados con el intento de solución de problemas en diferentes culturas; y análisis jurídico de leyes e interpretaciones judiciales a cerca de determinados problemas. Estos métodos cualitativos en la investigación son esenciales, o al menos útiles, a la hora de formular hipótesis cuantitativas y reinterpretar resultados. A menudo esta investigación cualitativa es usada por los analistas para desarrollar teorías sobre políticas y como información básica en la fase de formación de las mismas.

La investigación con métodos cuantitativos es generalmente de dos tipos, o incluso una combinación de ambos.

A) El primer tipo se relaciona con el análisis estadístico inductivo. Se trabaja con datos de varias personas, lugares o casos. A partir de estos datos se pueden inducir relaciones entre *inputs* y *outputs* en términos de porcentajes (cruces de variables, «*crosstabs tables*»), análisis de varianza o ecuaciones empíricas en análisis de regresión. Un tipo especialmente popular y utilizado de análisis estadístico es aquel que utiliza el grupo experimental y el grupo de control, con el fin de determinar los efectos de una política.

B) El segundo tipo de investigación cuantitativa se relaciona con el razonamiento deductivo a partir de premisas construidas desde el análisis estadístico empírico, relaciones intuitivamente aceptadas, declaraciones de expertos o autoridades en el tema, u otros medios.

Los modelos deductivos causales tienden a tener esta forma: X precede a Y, X covaría con Y, por tanto X causa Y. Los modelos deductivos prescriptivos tienden por su parte a la forma: X causa Y, Y es deseable, por tanto se adopta X. Ambas formas pueden llegar a ser más realistas y sofisticadas si añadimos más categorías a las variables, más variables, relaciones no lineales, e incluso si controlamos la incertidumbre.

Sin embargo, debemos reconocer<sup>26</sup>, que potencialmente los métodos en el análisis de políticas envuelven mucho más que procedimientos de recogida y manipulación estadística de datos. Estos métodos se extienden también a procedimientos de crítica lógica que pueden ser dirigidos a teorías o a sistemas de valoración. Incluyen por tanto el componente sistemático de los aspectos llamados «blandos» del *policy analysis*, como podría ser la valoración de la factibilidad política.

Desde esta perspectiva podemos realizar una clasificación general de métodos en relación a los elementos que constituyen el *policy analysis*.

Si definimos el análisis de políticas como «la elección de la mejor política entre un conjunto de alternativas con la ayuda de la razón y la evidencia»<sup>27</sup>, sus métodos

26. Vid. Duncan McRae. «Concepts and Methods of Policy Analysis», *Policy Studies Review Annual*, Vol. 4, 1980.

27. Duncan McRae. «Policy Analysis Methods and Governmental Functions», en S. Nagel(ed). *Improving Policy Analysis*. Sage Publications, Beverly Hills, 1980, pág. 131.

pueden ser organizados, como vamos a ver, a partir del conjunto de elementos o partes del análisis.

1) Definición del problema.

Necesitamos aprender cómo las diferentes definiciones existentes ya del problema pueden transformarse para ser introducidas en el análisis y relacionadas a un sistema de valores que nos de un criterio de elección.

2) Criterio de elección.

Si usamos «funciones objetivas» de investigación (como la investigación operativa), o criterios éticos tales como equidad o análisis coste-beneficio, debemos formular y usar criterios valorativos claros de comparación de resultados de políticas.

3) Alternativas, modelos y decisiones.

El análisis de políticas compara entre posibles políticas alternativas. Las consecuencias esperadas de esas políticas se comparan después de que hayan sido puestas de relieve a través de los modelos de causalidad, y se expresan en términos de criterios valorativos previamente especificados. Sobre la base del valor de las alternativas, hacemos la elección.

Por supuesto estos modelos varían según su forma, el procedimiento de verificación y, por último, según su relación con las funciones del Gobierno.

4) Factibilidad política.

El análisis de las expectativas de viabilidad e implementación de la política elegida es un elemento esencial en todo el proceso analítico.

Como ya hemos dicho, podemos clasificar los métodos del policy analysis alrededor de cada uno de estos elementos:

— Definición del problema.

La elección del problema ejemplifica un aspecto del análisis en el que la destreza o el «arte» predomina sobre la metodología formal. Incluso en la investigación científica el arte de elegir los problemas que son teóricamente significativos es una cuestión de experiencia y talento más que de procedimiento formal. Sobre este aspecto el *policy analysis* deja un gran margen de manobra al juicio individual.

La definición y redefinición de un problema depende del aprendizaje del analista a partir de las diferentes definiciones de la situación-problema que mantienen los afectados o participantes más significativos de esa situación.

El analista debe juzgar qué elementos de esa situación son inalterables y cuáles están posiblemente sujetos a negociación y compromiso. Su elección no es sólo la de trabajar en un problema, sino cómo ajustar su definición de manera consistente con su capacidad de análisis y con las expectativas de respuesta de los actores conforme a sus propósitos.

La definición del problema, por tanto, coincide en parte con la valoración de la factibilidad política que ya hemos mencionado.

— Formulación y medición de criterios valorativos.

El primer elemento del análisis de políticas para el cual podemos considerar una metodología, es el desarrollo de criterios de elección.

Aunque desde una perspectiva positivista los valores básicos vienen dados, y no son susceptibles de debate o discusión razonada, algunos autores proponen seguir un método sistemático para exponer y comparar los valores sobre los que se basa el *policy analysis*<sup>28</sup>. Este método consiste primero en interpretar los sistemas de valores claros, consistentes y generales propuestos, y luego comparar dos o más de tales sistemas en términos de convicciones morales particulares compartidas por los participantes en la discusión.

La metodología del discurso valorativo puede extenderse desde la definición conceptual y lógica de los valores usados, hasta su medición.

En economía el principal método de medición ha sido introducido por el análisis coste-beneficio. La medición no puede sin embargo, separarnos de la cuestión más básica: si lo que medimos es realmente el valor/es que deseamos alcanzar.

Una metodología alternativa para medir, por ejemplo, el bienestar, se está desarrollando en el campo de «los indicadores sociales subjetivos». Aquí la satisfacción o bienestar de los individuos se mide directamente preguntándoles.

Los métodos estadísticos son usados cuando podemos asignar valores numéricos a los resultados particulares de las decisiones y además podemos esperar que aparezcan u ocurran con una probabilidad conocida. En caso contrario los métodos de elección pueden expresarse en forma de árboles de decisión<sup>29</sup>.

La maximización de un valor como el beneficio neto monetario o la felicidad, es una de las formas que puede tomar un sistema ético. Sin embargo, a menudo, esa maximización está limitada por prohibiciones morales, leyes, reglas, o acuerdos contractuales. Existe un conjunto de métodos para elegir la mejor alternativa bajo estas condiciones restrictivas<sup>30</sup>. Estos métodos, que incluyen la programación lineal, nos ofrecen una combinación de la variable que queremos maximizar y las restricciones impuestas.

Por último, la combinación de dos o más criterios valorativos es usada para comparar un conjunto de alternativas. Es el caso del análisis coste-eficacia, un método que procura una parcial reconciliación entre dos criterios muy diferentes<sup>31</sup>.

28. Duncan McRae. *The Social Function of Social Science*. Yale University Press, New Haven, 1976, Cap. 9.

29. Este procedimiento incluye el cálculo de valores numéricos, pero también la forma del árbol expresa el modelo causal asumido. Para un mayor desarrollo de esta técnica ver: - H. Raiffa. *Decision Analysis*. Addison-Wesley, Reading, Mass., 1968.

- P. Delp. et al. *Systems Tools for Project Planning*. PASITM. 1977.

30. E. Stokey y R. Zeckhauser. *A Primer for Policy Analysis*. Norton, Nueva York, 1978.

31. Edward S. Quade. *Análisis de Formación de Decisiones Políticas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.

— Alternativas, modelos y decisiones.

Los métodos más conocidos y extendidos en el análisis de políticas son aquellos relacionados con los modelos causales, que relacionan las políticas con sus consecuencias esperadas.

La clasificación de estos modelos puede hacerse sobre dos criterios: —su forma y el procedimiento de verificación; y —su relación con las funciones llevadas a cabo por el Gobierno.

a) La clasificación basada en la forma distingue entre modelos:

- simples o complejos. La complejidad del modelo depende del número de variables que contiene, o si representa global o parcialmente un sistema;
- representados explícitamente o por simulación. Es decir, modelos que pueden ser formulados en términos matemáticos o que por su complejidad requieren de la simulación;
- modelos basados en el adversario o no. Nos referimos a modelos en los que nos enfrentamos a un oponente y requieren por tanto tener en cuenta su posible anticipación a nuestras elecciones. Esta anticipación conduce a los «juegos»;
- modelos homeostáticos o no. Es decir, modelos cuya misión es devolver el equilibrio perdido de un sistema.

La clasificación según los procedimientos de verificación o prueba del modelo distingue entre:

- modelos experimentales. Con la utilización del grupo experimental y el grupo de control;
- modelos cuasiexperimentales, donde podemos destacar el «*Path Analysis*» (modelos de ecuación estructural) y el «análisis de Series Temporales»;
- modelos no experimentales.

b) En la segunda clasificación, se dividen las funciones del Gobierno en relación a los modelos necesarios para analizarlas.

Ya que el análisis de políticas se relaciona con las funciones que el Gobierno lleva a cabo y las condiciones bajo las cuales deberían efectuarse (condiciones para su eficiencia, las condiciones para su implementación y el posible establecimiento de estructuras que faciliten la adecuada elección de políticas), se considera aquí la relación de los métodos del *policy analysis* con las funciones gubernamentales.

Se pueden concebir siete tipos de funciones que corresponden a diferentes tipos de modelos:

- a) Transacciones monetarias directas, incluyendo impuestos y subsidios.
- b) Producción de bienes y servicios.
- c) Distribución de bienes y servicios.
- d) Regulación.
- e) Vigilancia e imposición.
- f) Persuasión y socialización.
- g) Meta-política.

Esta tipología de funciones corresponde en algunos aspectos a la tipología realizada por Lowi. Así, las categorías b y c, correspondientes a la producción y distribución de bienes y servicios, se vincularían a las políticas «distributivas»; las categorías d y e, corresponderían a aspectos de las políticas «regulatorias»; y las categorías f y g, a las políticas «constituyentes». Finalmente el tipo de política «redistributiva» en la clasificación de Lowi, se vincularía de alguna manera a las categorías a, b y c.

— Factibilidad política.

Nos interesan aquí los métodos para estimar si las políticas serán promulgadas e implementadas. Esta factibilidad en la implementación está parcialmente vinculada a la ya citada función de vigilancia e imposición. La propia clasificación del proceso de las políticas puede llevar al análisis y crítica de casos concretos. Pero la mayoría de los métodos sobre factibilidad consisten en la utilización de teorías predictivas<sup>32</sup>. Ninguno de estos métodos nos conduce a un discurso científico consistente en verificar proposiciones generales. En este sentido, encontrar generalizaciones sobre la factibilidad es un verdadero desafío para la Ciencia Política y el Análisis de Políticas; porque de hecho tales generalizaciones, una vez encontradas, serían conocidas tanto por los que proponen la política como por los que se oponen a ella, pudiendo conducirlos a un cambio de estrategias y quizá al cambio de carácter de las propias generalizaciones.

Como podemos observar, la metodología más desarrollada en el análisis de políticas ha correspondido a los modelos de producción y distribución, modelos estos derivados de disciplinas como la economía, la investigación operativa y la estadística aplicada, sin embargo existen otros numerosos elementos metodológicos esenciales para el *policy analysis*, que incluyen, como hemos visto, reformulación de problemas, desarrollo de criterios de elección, valoración de la factibilidad, o elección entre instituciones políticas y organizaciones. Al igual que en la investigación social, por tanto, los métodos cuantitativos y los cualitativos deben ser combinados en la metodología del *policy analysis*.

En definitiva, y a modo de conclusión, podemos decir que desde la premisa lanzada por Lasswell sobre el «conocimiento para la acción», se han mantenido en

32. Vid. A.J. Metsner. «Political Feasibility and Policy Analysis», *Public Administration Review*, Nº32, 1972.

la discusión metodológica una serie de temas centrales, como son: la naturaleza metodológica «aplicada», el estudio de la utilización del conocimiento, el lugar de los valores sociales en la ciencia empírica, o el rol del experto en el proceso de las políticas.

Tal y como afirman algunos autores<sup>33</sup>, el *policy analysis* ha estado y está dominado por tres perspectivas metodológicas diferentes: el conductismo, la economía y las aproximaciones interpretativas.

El conductismo, como sabemos, aplica el modelo de ciencia natural a la investigación social y política. Representa la búsqueda de leyes causales válidas y universales o generalizaciones<sup>34</sup>.

La aproximación económica, por su parte, se basa en el utilitarismo y la economía del bienestar. Se centra básicamente en el actor racional que busca maximizar sus preferencias y satisfacción. Emplea principalmente en su metodología el modelo de elección racional y el análisis coste-beneficio.

La tercera aproximación, la interpretación, es la menos utilizada en el análisis de políticas públicas, al menos en su aspecto formal. Pretende ofrecer una aproximación alternativa a las dos anteriores, centrándose fundamentalmente en el carácter normativo de la acción política y social. A menudo esta aproximación metodológica ha tomado la forma de crítica a la conocida dicotomía hecho-valor y a los principios de neutralidad normativa. Estas aproximaciones interpretativas mantienen que las acciones no pueden ser analizadas adecuadamente en referencia a leyes generales, generalizaciones empíricas o postulados basados en el comportamiento económico racional, por el contrario, las investigaciones deben tener en cuenta especialmente «el significado social» que las acciones tienen para sus propios actores<sup>35</sup>.

A pesar de estas tres perspectivas diferentes, el diálogo (racional) entre puntos de vista empírico y normativo nos lleva a abogar, como lo hacen algunos autores<sup>36</sup> por una metodología compuesta por una amalgama especial de los tres tipos, llamada por estos autores «aproximación multimetodológica integrada».

Esta metodología se basa en el énfasis dado al concepto «argumento» o «argumento de políticas», que incluye tanto juicios normativos como empíricos. Es decir, la estructura lógica del argumento es tanto empírica como normativa. El objetivo de esta metodología no está sólo relacionado con procedimientos para llegar a dar «respuestas correctas», sino también con métodos que nos lleven a plantear las «preguntas correctas».

33 D.C.Paris y J.F.Reynolds. *The Logic of Policy Inquiry*. Longman, Nueva York, 1983.

34. G.D. Brewer y P. DeLeon. *The Foundations of Policy Analysis*. Dorsey Press, Homewood, 1983.

35 A este respecto ver:

- Frank Fischer. *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*. Westview Press, Boulder, 1980.

- John Forester. «A Critical Empirical Framework for the Analysis of Public Policy», en *New Political Science*, Nº9/10, 1982.

36. Vid. Paris y Reynolds. *Op. cit.* y William N. Dunn. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1981.

A pesar de todo, parece evidente que la búsqueda de la metodología adecuada, y sobre todo de la síntesis metodológica, permanece como tema central en la «agenda» del análisis de políticas públicas. Tal y como Lasswell escribió «en todas partes, más tarde o más temprano, se busca descubrir el mapa del TODO»<sup>37</sup>.

### 3.3. CARACTERÍSTICAS DEL ANÁLISIS

El análisis de las políticas públicas está orientado a los problemas y es contextual por naturaleza, multidisciplinar en su aproximación y explícitamente descriptivo y prescriptivo en su perspectiva. En definitiva, representa una variedad de formas para comprender y resolver temas de importancia pública.

Como ya hemos mencionado, existen una variedad de etiquetas para denominar el análisis de políticas, derivadas de las diferentes motivaciones que llevan a utilizar este tipo de análisis. A pesar de estas diferencias, existe un denominador común en todas las formas de análisis de políticas que envuelve: «la aplicación de técnicas de resolución de problemas a cuestiones relativas a las intenciones expresadas por los gobiernos y aquellas acciones que se llevan a cabo o se evitan para alcanzar los objetivos»<sup>38</sup>.

Esta definición está basada en varias cualidades comunes a la mayoría de las formas de *policy analysis*, y son las siguientes:

A) El análisis de políticas públicas es aplicado.

La tarea principal del análisis de políticas va más allá del mero conocimiento de los hechos sobre las declaraciones o acciones del Gobierno, ya que se puede tener gran conocimiento de una política pero no así comprenderla.

No se trata, pues, de un simple conocimiento de los hechos, como de desarrollar la aplicación de técnicas y conceptualizaciones apropiadas para tales hechos. La comprensión en definitiva significa «el procesamiento de hechos conocidos». En este sentido todo *policy analysis* es «aplicado».

La distinción entre conocimiento y comprensión es especialmente importante en el estudio de las políticas, en el que la palabra «análisis» transforma el conocimiento en comprensión. Los analistas por tanto aplican técnicas de procesamiento de información para comprender las políticas: comprender sus consecuencias o explicar su existencia.

37. Harold Lasswell. *The Future of Political Science*. Alberton, Nueva York, 1963.

38. B. Bards y M. Dubnick. «Motives and Methods in Policy Analysis», en S. Nagel (ed). *Improving Policy Analysis*. Sage, Beverly Hills, 1980.

B) El análisis de políticas públicas usa técnicas de resolución de problemas.

La resolución de problemas puede ser visto como una elección (o incluso creación) de métodos y técnicas apropiadas que se aplican para contestar cuestiones sobre situaciones problemáticas.

Esta perspectiva tiene implicaciones a la hora de considerar lo que hace un buen analista de políticas. Lo que hace a un buen analista no es la correcta aplicación de una técnica a un problema, sino más bien la eficacia y utilidad que se deriva de su aplicación.

C) El análisis de políticas públicas trata diferentes cuestiones.

Las actividades y tareas que hace el analista, dependen de la clase de problemas que busca resolver. El análisis empieza siempre con un problema, y la naturaleza de éste determina todos los esfuerzos posteriores.

El *policy analysis* se enfrenta con problemas que conllevan cuestiones de diverso rango: descriptivas, explicativas, evaluativas y prescriptivas. Esta variedad es básica para la riqueza y diversidad en el campo de estudio de las políticas.

D) Los analistas políticos se ocupan de las intenciones expresadas por el Gobierno y las acciones tomadas o evitadas para alcanzar los objetivos propuestos.

A pesar del debate sobre la sustancia exacta de las políticas públicas, hay cierto tipo de hechos que el analista siempre estudia. Primero, tiende a ocuparse de las intenciones expresadas por el Gobierno; y segundo, se concentra en lo que hace (o deja de hacer) el propio Gobierno.

Las expresiones de intención de un gobierno toman diversas formas: formales o informales, oficiales o extra oficiales, pero sin considerar la forma específica de estas declaraciones, lo que el Gobierno declara es analíticamente importante por dos razones: primero, porque estas declaraciones pueden ser indicativas de lo que el Gobierno intenta hacer; y segundo, porque estas declaraciones pueden ser significativas por ellas mismas, es decir como expresión simbólica. Esta retórica, aun no reflejando las acciones que contempla el Gobierno, se pueden examinar en su contenido y en la razón de su uso.

Sea como reflejo de sus acciones, sea meramente como expresión simbólica, las declaraciones son siempre un elemento central y crítico para el análisis.

Por otra parte, la misma descripción de las acciones gubernamentales efectivamente realizadas, ha recibido también una gran atención por parte de los analistas. De hecho, algunos autores consideran que una política pública se representa por «las acciones llevadas a cabo por el Gobierno»<sup>39</sup>.

39. Ira Sharkansky (ed). *Policy Analysis in Political Science*. Markham, Chicago. 1970, pág. 63.

La elección del centro de atención sobre las declaraciones (intenciones) y/o las acciones efectivas, conducirán en una u otra dirección la investigación del analista.

Finalmente, y además de las características, debemos mencionar las tendencias que los estudios de políticas desarrollan a partir de mediados de la década de los años ochenta. Resaltaremos aquí sólo las tres tendencias que nos parecen más determinantes para el futuro de esta disciplina<sup>40</sup>.

En primer lugar, los analistas tradicionalmente no han cuestionado las políticas, que venían dadas, y su análisis se centraba en determinar sus efectos, especialmente sobre la consecución de metas. Sin embargo, actualmente, existe la tendencia a considerar fijas y dadas las metas, e intentar determinar qué políticas las maximizarán y optimizarán.

En segundo lugar, los analistas han llegado a ser en el presente más sensibles a los valores sociales y cuestionan más frecuentemente las metas cuando intentan evaluar políticas alternativas. De hecho cada vez más programas universitarios dedicados a la enseñanza del *policy analysis* enfatizan el análisis de las propias metas más que, o como mínimo además de, su alcance<sup>41</sup>.

En tercer y último lugar, el *policy analysis* está demostrando una mayor sofisticación en su consideración al tema de la viabilidad política y administrativa, áreas que en el pasado recibían frecuentemente una consideración menor o inadecuada.

### CONCEPTOS BÁSICOS

- Política pública.
- Policy Analysis.
- Output/outcome de la política.
- Instrumentos de las políticas.
- Tipología de políticas.
- Estilos de políticas.
- Metodología de análisis.
- Análisis aplicado.

40. Para una discusión sobre todas las tendencias en los estudios de las políticas públicas ver: - Stuart Nagel. *Contemporary Public Policy Analysis*. The University of Alabama Press, 1984, Cap. 2.

- Stuart Nagel. *Policy Studies: integration and Evaluation*. Greenwood Press, Nueva York, 1988.

41. Según Stuart Nagel, las Universidades pioneras en este sentido son en EE.UU.: Maryland, Notre Dame, Georgetown, y Duke.

### TEMAS PARA EL DEBATE

- Distinción entre conocimiento y comprensión de las políticas.
- ¿Qué tipos de análisis aplicarías a los principales problemas sociales?
- Comenta las ventajas y límites de los modelos experimentales.
- Relación entre valores, hechos y acciones en el análisis de las políticas.

### 3.4. BIBLIOGRAFÍA

- Brewer, G.D. y DeLeon, P. *The Foundations of Policy Analysis*. Dorsey Press, Homewood, 1983.
- Fischer, F. *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*. Westview Press, Boulder, 1980.
- Forester, J. «A Critical Empirical Framework for the Analysis of Public Policy», en *New Political Science*, Nº9/10, 1980.
- Jenkins, W.I. *Policy Analysis*. Martin Robertson, Oxford, 1978.
- McRae, D. «Policy Analysis Methods and Governmental Functions» en Nagel, S. (ed.). *Improving Policy Analysis*. Sage publications, Beverly Hills, 1980.
- McRae, D. *The Social Function of Social Science*. Yale University Press, New Haven, 1976.
- Paris, D.C. y Reynolds, J.F. *The Logic of Policy Inquiry*. Longman, Nueva York, 1983.
- Peters, B.G. *American Public Policy*. Franklin Wats Pubs, Nueva York, 1982.
- Regonini, G. «El Estudio de las políticas públicas», en *Documentación Administrativa* Nº224/225, 1990/91.
- Richardson, J (ed.). *Policy Styles in Western Europe*. Allen and Unwin, Londres, 1982.
- Sharkansky, I. (ed.). *Policy analysis in Political Science*. Markham, Chicago, 1970.
- Torgerson, D. «Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis», en *Policy Sciences*, Nº19, 1986. (Trad. esp. «Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas», en Aguilar, L.F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1992).
- Wildavsky A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown, Boston, 1980.

### Manuales

- Anderson, J. *Public Policy-Making*. Praeger, Nueva York, 1975.
- Bullock, C. *Public Policy in the Eighties*. Brooks/Cole, Monterey, 1983.
- Creene, J. (ed.). *Research in Public Policy Analysis and Management*. Jai Press, 1981.
- Doron, G. y Mintz, A. (eds.). *Policy Sciences: The State of the Discipline*. Policy Studies Organization, Urbana, IL, 1991.
- Dunn, W. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1981.
- Dye, T. *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, 1972.
- Dye, T. *Policy Analysis*. University of Alabama Press, Alabama, 1976.

- Ham, C. y Hill, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. St. Martin's Press, Nueva York, 1984.
- Hogwood, B. y Gunn, L. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984.
- Jones, C. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Broods/Cole Publishing Company, Monterey, 1984.
- Koenig, L. *An Introduction to Public Policy*. Prentice-Hall, Nueva York, 1986.
- Lane, J. *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. Sage Publications, 1993.
- Meny, I. y Thoenig, C. *Las Políticas Públicas*. Ariel, Barcelona, 1992.
- Mood, A. *Introduction to Policy Analysis*. North Holland, Nueva York, 1983.
- Nagel, S. *The Policy-Studies Handbook*. Lexington Books, 1980.
- Nagel, S. *Contemporary Public Policy Analysis*. University of Alabama Press, Alabama, 1984.
- Subirats, J. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.
- Woll, P. *Public Policy*. Winthrop Publishers, Cambridge, 1974.

### Antologías de Textos

- Aguilar, L.F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1992.
- Aguilar, L.F. *La Hechura de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1992.
- Aguilar, L.F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1993.
- Aguilar, L.F. *La Implementación de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1993.
- Miyakawa, T. (ed.). *The Science of Public Policy. Essential readings in policy sciences I*. Routledge, London, 1999.
- Miyakawa, T. (ed.). *The Science of Public Policy. Essential readings in policy sciences II*. Routledge, London, 2000.
- VV.AA. «Classics of Public Policy and Analysis», en Shafritz, J. y Hyde, A. *Classics of Public Administration*. Brooks/Cole, California, 1992. (3ª ed.).
- VV.AA. *Reading in Public Policy*. ILS Press, San Francisco, 1984.