

“Origen y Actualidad de las Políticas Públicas”

Autor: Héctor J. Zimmerman

1. EL ORIGEN Y TRATAMIENTO DE LAS POLITICAS PUBLICAS.

El tratamiento de las políticas públicas, dentro del marco de las ciencias políticas, exige la comprensión temática desde su aparición y desarrollo. En principio, la expansión de las políticas públicas está asociada en el siglo XX al crecimiento del estilo de Estado denominado Welfare State, traducido al español con el nombre de Estado de Bienestar, pero en realidad se puede hacer coincidir la aparición de las políticas públicas con el Estado Bismarckiano cuando se estudia la posibilidad de extender la actividad del Estado a áreas donde su competencia era escasa o nula (originalmente la seguridad social). Esta simbiosis entre un tipo de actividad y un determinado tipo de Estado, hizo que la relación se estreche mas con el tiempo propiciando el estudio de las políticas dentro del enfoque de la Teoría del Estado.

Actualmente, el entendimiento de las políticas públicas es mucho más abarcativo que la reducción a determinadas áreas del Estado central, o a determinados Estados particulares. Parte de la discusión ya no se centra en el soporte ideológico-productivo de cada Estado (verb. Capitalismo vs. Socialismo), o partidario dentro de un Estado (verb. Republicanos vs. Demócratas), sino que se centra en la práctica a toda actividad o gestión de la autoridad pública, ya sea esta Nacional, Estadual-Provincial, o Municipal. De esta manera si bien se centra el estudio en la capacidad de gestión del poder público, el camino recorrido va desde un Estado policial ejemplificador del más puro sistema liberal pasando por un Estado intervencionista, regulador e incluso deficitario en determinadas áreas de gestión, hasta un Estado en retroceso que ha perdido las posibilidades de actuar como árbitro o garante ante los conflictos sociales.-

2.ENFOQUE TEORICO DE LAS POLITICAS PUBLICAS.

Siguiendo a Meny y Thoenig (1), se pueden identificar tres posiciones básicas sobre las cuales se montaba el estudio de las políticas públicas. Los autores señalan que en la década del '60 dominaban tres enfoques:

a) la ciencia administrativa, que responde al pensamiento americano de la Public Administration Theory;

b) la sociografía de los llamados grupos de presión;

c) el determinismo de los grandes sistemas, donde se ubican desde un “marxismo caricaturesco” hasta un “economicismo triunfante”.

- 1) La ciencia administrativa-dependiente de la Teoría de la Administración Pública.
- 2) Una teoría a mitad de camino entre la labor de las Instituciones del Estado y las Asociaciones Intermedias representativas de los individuos -dependiente de la Teoría Sociológica-.
- 3) La teoría determinista donde la ciencia política tiene un carácter residual dependiente de la ciencia económica.

Independientemente del enfoque cientísta, una parte de la literatura de las políticas públicas hace hincapié en el posicionamiento que asumen los valores(2).

3. LAS POLITICAS PUBLICAS Y EL WELFARE STATE.

El análisis más exhaustivo dentro de las ciencias política esta ligado al welfare state y su crecimiento. Con esta tesis la gestión de gobierno hasta aproximadamente la década del '80 se caracterizó por el dimensionamiento del Estado. Para justificar este crecimiento se han dado tres argumentos: 1) económico; 2) político burocrático; 3) ideológico.

Para la primer posición el dimensionamiento adquirido por el Estado no es más que una consecuencia del desarrollo económico. La capacidad de gestión del Estado no solo vuelca mayor cantidad de recursos a las prestaciones, sino que los servicios van in crecendo con un Estado productor y prestador. A esta postura se le critica: 1) en principio, resulta más difícil disminuir el gasto público que aumentarlo, y no necesariamente va acompañado de crecimiento económico. 2) el incremento poco y nada tiene que ver en ocasiones con el aumento en la capacidad prestatria o productora del Estado. El proceso de privatizaciones y desregulaciones del Estado en la década del '90, no se refleja en una disminución del gasto público, sino que aparece como una medida tendiente a “poner en caja” el presupuesto.

En una segunda variante el Estado de Bienestar tiene que ver con los factores que intervienen en los procesos de decisión. Aquí, partidos políticos, elecciones, grupos de intermediación, ideologías, forman parte de la actividad.

En una tercera opción el welfare state no puede desprenderse de los ideológico. Los valores tienen mucho que ver con los “issues”.

4. EL WELFARE STATE EN JAQUE.

Al modelo de Estado de Bienestar se le achacaron diversos cuestionamientos, entre ellos;

a) el Estado de Binestar no necesariamente suprimió las desigualdades. Para algunos es probable incluso que las haya incrementado. En una larga etapa del gobierno demócrata de los EEUU, la valoración de los grupos más desfavorecidos demostró que en la realidad no se vieron protegidos sino más bien desguarnecidos por los programas de acción social (especialmente los negros y latinos).

b) la excesiva dependencia económica provoca que a pesar de las crisis los beneficios del sistema deben seguir alcanzando a los usuarios o adjudicatarios. Las disyuntivas se producen en cada oportunidad que el Estado disminuye sus recursos, o entra en un proceso de “overload”.

c) una buena parte de la intelectualidad no discute si el intervencionismo estatal es bueno o malo relacionándolo con las vertientes ideológicas que sustenta el régimen. Para estos autores la crisis es una consecuencia de la excesiva planificación, variable que no determina un mejor Estado distribuidor en relación al sistema ideológico productivo (Capitalismo vs. Socialismo).

Expresamente para Hayek la política pública pasa por la discusión acerca de la distribución (3).

En el criterio de Hellman los antecedentes fueron indispensables para entender la naturaleza de la planificación económica en los países con socialismo de Estado (4).

5. POLITICAS PUBLICAS Y TEORIA DEL ESTADO.

El reconocimiento del auge de las políticas públicas con un determinado tipo de Estado – en nuestro caso particular – identificado con la producción de bienes y servicios, y con la redistribución de bienes y valores para el consumo, conlleva en la década del '60 a tratar de establecer las características del Estado de Bienestar, y los intereses que debe percibir o proteger. (el concepto de interés puede relacionarse claramente con el de metas).

De este modo se han adoptado diferentes posturas para determinar en beneficio de quien el Estado postulaba metas, fines a alcanzar, o intereses que proteger. Dentro de las diversas concepciones existentes se desarrollarán seguidamente alguna de las posiciones más conocidas:

5.1. LA ESCUELA DEL PUBLIC CHOICE.

En esta concepción se distinguen principios que analizados sistemáticamente conducen a la pretensión de reducir las acciones colectivas a meras expresiones de lo individual, y en consecuencia la racionalidad y la optimización de los beneficios es lo que prima en la toma de decisiones. El pensamiento de los principales líderes de esta escuela está asociado a lo económico (Arrows, Buchanan, Tullock), de allí que el capítulo IV de la obra de los dos últimos resulte el más clarificador (5).

Allí se entiende a la acción racional colectiva como la que es consistente en el logro de determinadas metas, y las metas son compartidas colectivamente por lo menos por la mayoría de los miembros del grupo que intervienen en la toma de decisiones. Pero el rasgo esencial es que el comportamiento racional solo puede ser discutido desde el punto de vista del accionar individual.

Con este enfoque el individuo: a) racionaliza su elección; b) maximiza las utilidades, c) el modelo de racionalización económica individual se trasvasa a lo colectivo, d) la racionalidad tiene límites demarcados por la incertidumbre.

Esta teoría no solo desarrolló el campo de lo económico social, esencialmente, sino que también invadió la Teoría de la Administración, y la Política.

5.2. LAS LIMITACIONES DEL ESTADO DEMOCRATICO CAPITALISTA.

Ariño, (6), en referencia al aumento excesivo del gasto público en la década del '80, dice: “Frente a esta filosofía, que ha producido un crecimiento masivo del sector público en el mundo, hoy la ciencia política se muestra escéptica. En definitiva, ¿qué o Quién es el Estado?. El Estado es ciertamente una realidad jurídica constituida por una serie de instituciones : el Parlamento, el Gobierno, los Tribunales, y una multitud de instituciones y gobiernos autónomos. Para Gaspar Ariño son también los gobernantes, tanto locales como centrales, los burócratas, los partidos políticos y grupos de presión, que actúan únicamente en su propio beneficio e intentan maximizar sus intereses: los gobernantes o políticos elaboran sus ofertas electorales con el único deseo de tener éxito en el proceso, las instituciones políticas no sirven solo al interés público, sino también a los intereses de quienes en cada momento las ocupan; los burócratas persiguen su propio interés personal; que consiste en el aumento del presupuesto y en la expansión del gobierno para tener más poder y más prestigio y solo a partir de esto, intentan el interés de los otros, los lobbies no defienden más que intereses sectoriales que no se identifican en nada con el interés general.

En relación a esta escala de pensamiento surge la visión de identificar los objetivos y los logros de la actividad del Estado como una consecuencia del interés de los grupos que se encuentran en su

interior.

En este sentido Milliband (7), expresa: “Una de tales formas de presión en los teóricos de grupos pluralistas tienden a no tomar en consideración, es más importante y eficaz que cualquiera otra, y los hombres de empresa se encuentran en inmejorable situación para ejercerla, sin necesidad de organización, campañas y cabildeos. Es esta la presión omnipresente y permanente sobre los gobiernos y Estado generada por el control privado de los recursos industriales, comerciales y financieros concentrados. La existencia de este gran campo de poder económico independiente es un hecho que ningún gobierno, cualquiera que pudiera ser sus inclinaciones puede desconocer al ponerse a determinar sus políticas, no solo en lo que toca a las cuestiones económicas sino también en lo que respecta a la mayoría de las demás cuestiones. Dicho de modo más sencillo, quien cuenta con la alianza del circuito económico, financiero, e industrial, tiene el poder y determina las políticas a seguir. Irónicamente a esta situación el autor ha denominado “la concepción imperfecta”.

5.3. EL ESTADO MINIMO.

Varios escritores refieren a la noción de Estado Mínimo, e incluso el tratamiento de sus obras lleva por título esta conceptualización (8). Si bien los autores analizan el caso típicamente puntual del Estado Francés, el planteamiento incurre en la pretensión de extender la corriente neo-liberal tanto en lo económico como en lo político, reprensando Sorman un liberalismo en América Latina y Revel una apertura hacia Europa y el denominado “Tercer Mundo”.

Al seguir la tradición liberal, Sorman piensa un Estado mínimo que asegure, protección social, seguridad económica, y la garantización del derecho de propiedad, basándose en el desfasaje producido por la ineficiencia económica y la injusticia social. Para remediar el estado de cosas existente, no alcanzará solo con la discusión ideológica y el ascenso al poder ya que, de conformidad a su razonamiento, los burócratas –aunque sean liberales- no podrán asegurar lo mínimo, ya que son los recursos los que hay que atacar y no los gastos, atento al hecho de que son esos recursos los que se encuentran para su utilización, en manos de los burócratas del Estado.

5.4. ELITES Y BUROCRATAS.

La noción que en definitiva las políticas serían aquellas actividades determinadas específicamente por ciertas elites de burócratas, no es novedosa en la Sociología Política. Quizás el avance originario más destacado haya sido el desplegado por Mills (9), quien resume en una especie de “todo con algunos”, como las decisiones pasan por determinadas élites, enquistadas burocráticamente en diferentes ámbitos de poder. “Al ampliarse y centralizarse cada uno de esos dominios, se han hecho mayores las consecuencias de sus actividades y aumenta su tráfico con los otros. Las decisiones de un puñado de empresas influyen en los acontecimientos militares, políticos y económicos en todo el mundo. Las decisiones de la institución militar descansan sobre la vida política así como sobre el nivel mismo de la vida económica, y los afectan lastimosamente. Las decisiones que se toman en el dominio político determinan las actividades económicas y los programas militares... A cada lado de las fronteras que corren a través de la Europa Central y Asia hay una trabazón cada vez mayor de estructuras económicas, militares y políticas....En el pináculo de cada uno de los tres dominios ampliados y centralizados se han formado esos círculos superiores que constituyen las élites económica política y militar”. Más adelante en la página 30 reitera: “El que los instrumentos de poder se hayan ampliado enormemente y se hayan centralizado decisivamente, significa que las decisiones de pequeños grupos tienen ahora mayores consecuencias. Para saber que los puestos cumbres de las estructuras sociales permiten ahora adoptar decisiones mas poderosas no es saber que la minoría que ocupa dichos puestos es la que forja la historia”.

5.5. EL ESTADO MINIMO, NEUTRAL?

- De forma interesante, Nozick (10) sin desconocer a los poderosos, hace referencia a la imposibilidad manifiesta que el Estado no solo permanezca pasivo, sino que en la implementación de sus políticas no puede comprometer la neutralidad. Explica que quienes cuentan con una buena posición económica pretenden también alcanzar poder político, ya que si lo alcanzan estarían en condiciones de lograr beneficios económicos adicionales. Lo interesante del planteo de Nozick es que el Estado debe ser un Estado mínimo como mecanismo para evitar la corrupción ya que permitir el avance del Estado implicaría una mala estrategia que produciría el efecto contrario. Aún así se discutiría si el Estado mínimo permanece como el Estado más extenso que se puede justificar”.

6. LA CRISIS DEL ESTADO.

- La bibliografía de la década del '70, plantea en buena medida, la crisis del Estado de Bienestar, y como consecuencia de ella la aparición de una figura nueva en Latinoamérica designada por O'Donnell (11) como el Estado Burocrático Autoritario (B.A.). El tema de la crisis en el Estado capitalista reconoce también figuras como Bell, y Offe (12), que en Estados Unidos y Alemania respectivamente, refieren a ello, como parte de las contradicciones del sistema.

6.1. EL ESTADO BUROCRATICO AUTORITARIO.

- Según O'Donnell, dentro de los rasgos tradicionales del Estado podrían detallarse los siguientes:

- a) El Estado es quien garantiza y organiza las relaciones sociales capitalistas.
- b) El Estado tiende a ser conceptualmente un Estado Nacional.
- c) El Estado pretende ser “popular”, frente a las pretensiones de la oligarquía y la extranjera.
- d) Las estructuras productivas de las sociedades son desequilibradas e incompletas.
- e) El rasgo característico precedente obliga a la producción a ser profundamente transnacionalizada.
- f) Como consecuencia de los puntos anteriores el capitalismo funciona anormalmente.
- g) El funcionamiento anormal se traduce en una crisis económica, política y de dominación social.
- h) Las crisis desembocan en un tipo de Estado denominado burocrático – autoritario (B.A.).

Al presentar este tipo de Estado autoritario, el autor le asigna las siguientes características.

- 1) Su principal base social es una burguesía altamente oligopolizada y transnacionalizada.
- 2) Adquieren peso decisivo las organizaciones que se especializan por su poder coactivo, y las que ordenan su economía.
- 3) El sistema excluye políticamente a sectores populares importantes, a los que se controla políticamente y se capturan sus recursos. Dicha exclusión apareja supresión ciudadana y de la democracia política.
- 4) La normalización económica es particular y excluye también a los sectores populares, con acumulación de capital hacia oligopolios, y procesos de transnacionalización.-
- 5) Se trata de nacionalizar el sistema, a la vez que se lo despolitiza.
- 6) Terminan los accesos al poder democráticos y populares, limitándose los mismos a las Fuerzas Armadas y sus seguidores.

Con esta perspectiva, el Estado Burocrático aparece como consecuencia de procesos de crisis, sin grandes pretensiones transformadoras, pero sí ordenadoras en lo relativo a las políticas públicas. Uno de los sesgos sobresalientes es la ocupación de los espacios burocráticos por élites determinadas, sin que ello implique una decisiva consustanciación con la “ideología” política. El desplazamiento de la clase política tradicional por una nueva resulta así signado por la motivación de eliminar a la clase anterior mas que por compenetración en determinados programas y proyectos políticos.

Otra de las contradicciones sobrevinientes al régimen B.A. es el basamento liberal económico, tendiente a la transnacionalización en contraposición a la negación del liberalismo filosófico y/o político, con una represión interna severa.

Las experiencias de los regímenes B.A. han sido excelentemente reseñadas en un trabajo de Oscar Oszlak (13) donde aparece reflejada una “inusual concentración de los mecanismos de decisión estatal”. En consecuencia se produce un aumento del poder estatal, con procesos de toma de decisión sumamente autoritarios. El avance sobre la sociedad civil, se justifica en la necesidad de “reorganizar” la misma, pero con extrema vulnerabilidad en el conocimiento de la información por parte del gobierno, y escasa respuesta de los grupos destinatarios de las medidas.

Asímismo el régimen de institucionalización militarista consiste no solo en un poder con mayor ocupación de espacios, sino que también la reestructuración burocrática se realiza con criterios castrenses. Oszlak distingue indicadores que permiten visualizar los intentos de racionalización de lo público. “...el carácter tecnoburocrático de estos regímenes se manifiesta en una orientación eficientista que impregna el estilo dominante de gestión estatal. Una manifestación de ello es el fuerte énfasis otorgado a los programas de racionalización y organización del sector público. Diversos indicadores evidencian tal orientación:

1)La creación o reactivación de institutos de administración pública, oficinas técnicas de la Presidencia, gabinetes de asesores ministeriales, etc.

2)La jerarquización de organismos tales como las oficinas de planificación, formulación de políticas o control de gestión, convirtiéndolas en ministerios, Secretarías de estado o direcciones nacionales.

3)La jerarquización del personal técnico profesional a través de cursos de capacitación, concursos internos, recategorización y niveles de remuneración fuertemente diferenciados respecto de los funcionarios no calificados.

4)La modernización de los servicios a través de la incorporación de tecnologías altamente sofisticadas, la construcción de modernos edificios, e instalaciones, y el equipamiento para la prestación de los mismos;

5)La racionalización de personal y servicios mediante la reducción de la dotación y el cierre o transferencia de empresas, bienes y servicios; y

6) El acceso a las empresas públicas de administradores que tienden a aplicar en su gestión criterios auténticamente empresariales, no muy diferentes a los observados en el sector privado (14). A pesar de los intentos de racionalización, organización y tecnificación de la administración, las experiencias indican que no se produce en la práctica un achicamiento del sector público sino todo lo contrario, e incluso, el fenómeno de sobredimensionamiento del aparato estatal no necesariamente es una característica de los regímenes autoritarios, sino que también comprende a otros sistemas. Lo que si resulta paradójico es que una buena parte del discurso eficientista está armado en base al “desorden en el gobierno” y a la “dilapidación de recursos” en manos de los civiles.

Ames (15), sostiene que en realidad los gastos del sector público están asociados a tres cuestiones: a) ciclos electorales, b)el poder de negociación de los electores, y; c) a los ciclos militares. Contrariamente a una suposición generalizada los civiles y los militares mantienen o aumentan en forma pareja los gastos del presupuesto militar. Dicha conclusión se obtiene, analizando el crecimiento del porcentaje del presupuesto destinado a equipamiento de la fuerzas armadas, como así el gasto per cápita. Para este autor los patrones reales de los gastos-postcrisis-, pueden encontrarse en las “characteristics of administrations”, que a través de arreglos institucionales en la estructura del

poder se magnifica o reduce la influencia política. El control civil o militar sobre el Ejecutivo subsume una multiplicidad de características, siendo las más conocidas la cohesión, el grado de control sobre la masa media, la coerción, la naturaleza de los clivajes sociales, el sistema electoral, el nivel de participación en política, experiencias burocráticas, entre otras.

Los Estados burocráticos autoritarios hacen mucho más visible lo que pertenece a la política de lo que pertenece a la administración. Mediante el aparato coercitivo y de control pueden provocar cambios drásticos. Los criterios corrientes en lo atinente a los recursos y los gastos son los principios de universalidad del presupuesto y la asignación autoritaria de recursos. En todos los casos hay una mayor centralización de recursos en el Poder Ejecutivo, y este –generalmente a través de sus técnicos – define las metas de las políticas públicas.

6.2. EL ESTADO DEMOCRATICO LIBERAL.

En los interregnos transicionales propios de las décadas del '60 y del '70, aparecen (como una rara avis según Oszlak) los Estados denominados Democráticos liberales (D.L.), con procesos de negociación y definición de las políticas casi totalmente opuestos a los Estados Burocráticos autoritarios. En tal sentido, aunque las experiencias sean excepcionales, se asemeja la gestación de las políticas públicas a la teoría que existe un poder poliárquico donde son varios los agentes que influncian el proceso de toma de decisiones y la implementación de políticas. Se pueden identificar a estos sistemas con las características que se citan seguidamente:

- a) Procesos de feedback casi instantáneos.
- b) Acceso al poder de asociaciones intermedias y grupos.
- c) Mayor presencia de la sociedad civil.
- d) Patronazgo político.
- e) Falta de contralor en la administración descentralizada del Estado.

Una de las cuestiones más sostenidas en los Estados Democráticos Liberales es que se difunden particularmente las superposiciones y duplicaciones de funciones. Con una base social más ampliada y una mejor representación de los sectores que se encuentran debajo en las relaciones de dominación cuentan con una mayor capacidad de influir sobre el poder.

7. LA POLITICA PUBLICA FRENTE AL CAMBIO DE LOS AÑOS OCHENTA.

Sin operar en detrimento de los regímenes B.A., pero separándose de ellos, los autores Grindle y Thomas (16), compilan una serie de artículos, donde trabajan las políticas seguidas en los países en desarrollo a través de una redefinición del Estado, que contrasta con el Welfare State introducido hasta entonces.

El planteo inicial es encontrar respuestas a los cambios que se producen en las políticas económicas, y como influncian estas las instituciones, destacan también que la gestión en políticas públicas no puede ser entendida puramente como una puja entre grupos de interés o de presión, o de agencias exteriores que imponen cambios, sino que debe estudiarse la preponderancia que adquiere en la política de los 80 la gerencia, y dentro de ella, el entendimiento de que los responsables del managment cuentan con una serie de opciones dentro de las cuestiones públicas, y entre ellos se encuentra incluso la de no dirigirlas.

El interés particular seguido por estos escritos se traduce en la versión de que el proceso de políticas públicas y cambios institucionales es consecuencia de que los gobiernos detectan errores en las políticas precedentes y en los acuerdos institucionales. Si bien desde un punto de vista los liderazgos aparecen como un deseo de capturar el Estado para beneficios personales, no se puede despreciar la posibilidad de que las élites buscan metas que obligan a encontrar una estrategia para la introducción de cambios. De este modo en la década del '80 lo que se visualiza es una etapa de cambios y reformas apoyadas por determinadas élites donde se destacan los siguientes rasgos.

- 1) Las élites políticas están en condiciones de maniobrar e influenciar las políticas, definiendo el "espacio político" para las reformas, sin que ello obedezca a patrones de intereses de clases o grupos, o de sectores económicos o internacionales.
- 2) Luego de definir el espacio político, las élites determinan los contenidos de las políticas, con percepciones o entendimientos sobre las relaciones causa – efecto.
- 3) Son varios los intervinientes en las determinaciones, y la formulación no debe ser visualizada como una exclusividad de las agencias burocráticas.
- 4) En los casos estudiados las élites políticas tienen una capacidad para prever estrategias, gerencian las ventajas de las oportunidades, logrando incluso soportes colectivos para las reformas.
- 5) Los cambios siempre implican reformas, lo que hace en la práctica un continuo de estudios, discusiones, y debates acerca de cómo improvisar y proponer cambios o dismantelar las políticas existentes suplantándolas por otras.

La importancia asignada a las élites aparece también en Reifemberg (17), atento a que los cambios en las décadas anteriores dejaban en manos del Estado el control de los recursos y la decisión de las políticas para promover el desarrollo. De manera similar, el Estado era quien incrementaba su capacidad en la designación y dirección de programas y proyectos, para la producción de bienes, implementación de servicios y su distribución posterior a la sociedad.

El enfoque de los años 80 replantea el rol estatal en los procesos de redistribución cambiando los actores intervinientes y los objetivos. Nítidamente se observan hechos que caracterizan todo este período; como los que se presentan :

- 1) El Fondo Monetario Internacional ha ingresado como agencia internacional en todas las políticas económicas y públicas de los países en desarrollo o con procesos de cambio.
- 2) Las políticas determinadas por los agentes internacionales (financieros en este caso) no resguardan de manera alguna las cuestiones particulares de los países donde son introducidas.
- 3) Las políticas están sujetas a "paquetes institucionalizados", que se materializan como secuencias de préstamos, o agenda técnica, o liberación de fondos, condiciones netamente ligadas a la concreción de ajustes de tipo estructural.
- 4) Coincidentemente, las medidas son impuestas a los países en desarrollo, e implican mayor dureza o retrocesos en los niveles económico-sociales de la población.-
- 5) Disminuye considerablemente el poder económico del Estado, desplazado por grupos económicos que se disputan licencias, servicios, tarifas, y mercado.

En consecuencia se debe provocar una revisión de la teoría dominante en las políticas públicas con las

siguientes consideraciones; a) Es preciso determinar situaciones de crisis al replanteo de las políticas implementadas; b) Las crisis deben ser consideradas como “normales” o “usuales” y se deben ajustar los “issues” que requieren formulaciones nuevas. c) Es necesaria una redefinición de los procesos de decisión política; d) Se deben estudiar las posibilidades de implementación de las reformas cambiando los procesos anteriores.

En relación a la etapa de cambios y reformas propia de los Estados Latinoamericanos a partir de ésta década Flisflisch propone para el Programa de Perfeccionamiento de Profesores en Políticas hacerse tres preguntas para explicar la adopción, y los impactos de determinadas políticas públicas, condicionadas por factores externos (18).

- 1) Porqué un gobierno adopta determinadas políticas y no otras?.
- 2) Qué explica, en un caso determinado, la continuidad o la innovación en materia de políticas, o en materia de un cierto tipo de políticas?.
- 3) Qué factores exógenos a la política misma explican el éxito o el fracaso de ella?.

De esta manera se pueden explicar por qué existen determinadas políticas, o por qué deben existir, por qué el cambio o por qué la continuidad, con el aditamento de que el éxito o el fracaso puede deberse a factores ajenos a la misma implementación de políticas.

8. COMO PENSAR LAS POLITICAS PUBLICAS Y LOS CONFLICTOS POSIBLES.

En el trabajo desarrollado por Oszlak (19), se plantea la vigencia de dos modelos que coexisten para la formulación e implementación de las políticas públicas. El punto de partida es el reconocimiento de la necesidad de una organización burocrática para la concreción de determinados fines orientados por el Estado. Para este autor, se llega al enfrentamiento de los dos modelos denominados, de racionalidad técnica, y de racionalidad política.

Para el primero, las organizaciones piensan la acción como un plan preconcebido, lo que conduce a la implementación de políticas aplicando criterios establecidos de racionalidad técnica. Se configura casi un sistema ideal de relaciones donde las pautas se determinan de antemano. La planificación juega aquí un papel importante. Sin embargo, el fracaso de las políticas implementadas no debe ser comprendido como un desmérito de la planificación sino más bien como el enfrentamiento de la racionalidad técnica con la política, regida por principios diferentes. Por ello “Los planificadores fracasan habitualmente porque pretenden aunque no lo planteen así o no sean conscientes de ello, influir un juego -la política- que se rige por reglas diferentes. Nada más ajeno a la política que las premisas de neutralidad valorativa, racionalidad sustantiva y certidumbre” (20).

En el segundo modelo, se parte del intercambio (exchange), como propio de la política. Esto implica conflictos, negociaciones y transacciones políticas. No surge así la política por obra de la planificación sino por transacciones. En la medida en que se implementan las políticas van chocando con resultados y costos no esperados, lo que motiva en la práctica a realizar ajustes o “incrementos”, con criterios de racionalidad acotados. Dichos resultados y costos tienen una estrecha relación con la estructura social donde se aplican las políticas. Esta idea de incremento lleva posteriormente a tratar de conseguir los fines con el menor costo posible y consecuentemente conduce a tomar posiciones de tipo conservador. Así entiende entonces Oszlak que “El aparato estatal no es pues el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo a un diseño planificado y coherente... Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes se alternan en el control del Estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y varias modalidades de su funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos

en esta arena (21).

Las conclusiones a las que arriba el tratadista son:

- 1) En el aparato del Estado se reproducen procesos de negociación y compromisos, y de alianzas y enfrentamientos de manifestación intrasocietal.
- 2) Los ajustes internos se toman superficialmente como desviaciones del modelo ideal.
- 3) No se pueden pensar las políticas públicas asimilando solo las experiencias históricas, pero tampoco es aconsejable encerrarse en cuestiones exclusivamente técnicas, despreciando el pasado y el contexto de aplicación.

En una línea diferente pero tomando parte de la argumentación en relación a la importancia de los contextos, Marzquez y Godau, (22), asumen el conflicto que se produce en la adopción de tendencias en teorías de organización, trasplantando a las sociedades periféricas, instrumentos creados en sociedades de capitalismo dominante. De esta manera se concibe a las organizaciones como productoras de bienes y servicios, cuando en realidad deberían ser observadas como mecanismos de producción y reproducciones socio-económicos. A partir de orientar la actividad en base a las premisas de los países dominantes, todas las burocracias de países de capitalismo tardío, especialmente los latinoamericanos, aparecerían con niveles inaceptables de productividad y eficacia.

Desde el punto de vista organizacional, este conflicto, se produce cuando se intenta llevar a la arena pública, la concepción imperante en el ámbito de lo privado a nivel gerencial. Las diferencias no solo surgen desde el punto de vista de las decisiones, sino en el traslado al seno de las sociedades del tratamiento de público de cuestiones que no solamente son debatidas por las autoridades y funcionarios del gobierno. (23).

Los inconvenientes de organización que se producen en la formulación e implementación de políticas públicas se manifiestan así ante la imposibilidad de seguir a rajatabla pautas propias de otras organizaciones, que no son coincidentes en la burocracia pública, tales como la división del trabajo, la distribución de recursos, o la percepción uniformada de los objetivos y las posibilidades de su consecución. Parte de la búsqueda del equilibrio se intenta con las actividades de integración entre agencias y de planificación. Otra parte encuentra soluciones factibles con mecanismos de evaluación (24). Aunque Motta refiere a la dificultad de encontrar indicadores sociales, existe una marcada falencia en las políticas públicas, como la de tomar determinaciones sin dar ningún tipo de intervención a los usuarios de las políticas públicas.

9. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ACTUALIDAD.

Conjuntamente a la transformación producida por la crisis del Estado de Bienestar se han encontrado también modificaciones en la centralidad de sus estructuras (focalización vs. Intención de universalidad) y el carácter de las intervenciones (ocupando mayor cantidad de recursos las asistencialistas). La contrapartida del Estado de Bienestar se da por la imposición del modelo neoliberal que ha demostrado en el tiempo que tampoco está en condiciones de compensar los efectos del ajuste, ni de asegurar las prestaciones básicas en áreas que tradicionalmente contaban con una cobertura estatal ampliada, (salud, educación, vivienda, etc).

La respuesta quizás deba buscarse históricamente. El Estado de Bienestar funcionó como una alternativa a la crisis de un Estado liberal clásico y debe entenderse como una solución democrática dentro del marco capitalista, como un “sistema de dominación y legitimación política”, adecuando la acumulación de capital, y logrando una mayor democratización y “ciudadanización”.

A su vez, este Estado, tradicionalmente fue el actor estimulador de las relaciones sociales, y el principal agente de la realidad económica, con un predominio estructurado sobre la producción, el empleo, la distribución del ingreso, y el consumo. Sin embargo, este mismo Estado se encuentra en crisis, en relación al modelo predominante hasta la década del '80, observándose que la influencia de un neocapitalismo o del neoliberalismo es concomitante al declive del socialismo a nivel mundial.

Para el concepto de algunos autores lo que ocurre, en definitiva, es una crisis dentro del sistema capitalista, por la búsqueda de un modelo capitalista diferente, de legitimación y dominación.

Los autores señalan la crisis como una consecuencia de la crisis económica; explicando los elementos económicos que definen esta dimensión. "La aparición de situaciones de estancamiento económico con inflación desde el Estado de Bienestar, es cuando a veces a gran escala en la mayor parte de los países occidentales; la crisis final del Estado, ocasionada por la brecha entre los gastos sociales crecientes, y los ingresos minoritarios destinados al capital social. A estas señales de la crisis hay que añadir la pérdida de confianza en el sistema del Estado de Bienestar Keynesiano, tanto en el aspecto social (la capacidad del sistema para garantizar las prestaciones características del Estado de Bienestar), como económico (los mecanismos de intervención keynesianos aparecen para algunos como parte del problema más que como elementos de la solución, tal como habían sido considerados desde el final de la guerra) (25).

En la década del '90 las políticas públicas aparecen altamente condicionadas por las denominadas Reformas de Primera y Segunda Generación. Las primeras estuvieron destinadas a la práctica del ajuste tratando de achicar el déficit fiscal y abriendo la economía al circuito internacional. En esta etapa la reforma trató la apertura de la economía la desregulación el ingreso de capitales y las privatizaciones. Según los autores el punto de partido ha sido denominado Consenso de Washington.

En una segunda etapa las reformas se basaron en la capacidad de gestión del Estado, su transparencia, y la democratización del aparato democrático. Estos cambios introducidos en la transición democrática tampoco llevaron a implementar significativamente la gestión gubernamental para la satisfacción de necesidades básicas, a la vez que el deterioro de los derechos civiles, el vaciamiento de contenido de los derechos políticos, solo permiten la asistencia de los más perjudicados y la casi imposibilidad de ejercer algún tipo de acción correctiva en los períodos de crisis.

De esto se puede concluir.

- 1) Estado actual después de la reforma pasa a ser un Estado remanente o residual.
- 2) Existe una baja concientización respecto de las políticas públicas ya que la percepción mayoritaria es que corresponden al gobierno y no a la interacción entre diferentes autores.
- 3) El avance liberal ha quitado al Estado su capacidad de regulador de la economía y de árbitro ante los sectores sociales encontrados .

10. PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO DE LAS POLITICAS PUBLICAS.

Las políticas públicas han alcanzado en los últimos años en Latinoamérica un potencial de desarrollo, especialmente en lo relacionado a los aspectos teóricos, y la conformación de redes para estimular la investigación en el área a la vez de lograr un mayor soporte teórico para la promoción de cambios y reformas en el Estado. Ejemplos concretos de lo explicitado son las Redes de Formación e Investigación en Gerencia Pública con un centro focal (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO). De Institutos y Centros como los descriptos, provienen a su vez programas de actualización y perfeccionamiento para la enseñanza de las políticas públicas.

En relación con los avances en la investigación y la especialización en el área de políticas públicas, atento el hecho de contar con poca tradición e inclusión dentro de las Universidades, en Escuelas de Administración o en los Institutos de Investigación, una buena propuesta sería plasmar la inclusión de áreas de conocimientos insoslayables para la enseñanza y la formación de expertos dentro de la Administración Pública.

- 1) Teoría de políticas públicas.
- 2) Formulación e implementación de políticas públicas.
- 3) Evaluación de políticas públicas.
- 4) Alta gerencia.
- 5) Reforma del Estado. Proyectos y experiencias.

10. CONCLUSIONES.

En concordancia con el incremento observado en el desarrollo de la teoría de las políticas públicas podríamos efectuar las siguientes consideraciones.

- 1) La mayor parte de la teoría encuentra su soporte en la identificación con la actividad desplegada por el Estado, y especialmente con un tipo de Estado – el Estado de Bienestar-.
- 2) La crisis en la que desembocara el Estado de bienestar productor de bienes y servicios, llevó a repensar la teoría no solo desde la óptica productiva, sino también desde la de las relaciones de dominación.-
- 3) Como consecuencia de la crisis la mayoría de los Estados introdujo cambios en su organización a través de reformas paradigmáticas.
- 4) Dichas reformas no produjeron una concordancia entre el “ajuste” asegurado por el Estado y la pretendida disminución del aparato burocrático, y del sector público.
- 5) Así mismo, los cambios están influenciados no solo por actores legitimados intrasistema sino por otros agentes externos.
- 6) Indefectiblemente, cualquier planificación chocará contra imprevisiones o desvíos que provocan retoques promovidos desde las organizaciones burocráticas.
- 7) Los desvíos detectados y los cambios propuestos deben ser consecuencia de procesos de evaluación en la implementación de políticas.
- 8) A pesar de la colisión entre la racionalidad técnica y la racionalidad política, la formulación, gestión e implementación de políticas necesita con el tiempo especialistas o expertos en el área de políticas públicas.
- 9) Es imprescindible la continuidad en los programas de formación y perfeccionamiento de administradores de la cosa pública y de gestores de políticas públicas tanto desde el punto de vista académico como del operativo.

NOTAS.

- 1.-Ives Mney y Jean Claude Thoenig: "LAS POLITICAS PUBLICAS", Editorial Ariel Ciencia Política, Capítulos iniciales, 1992.
- 2.-Henry J. Aaron: "Distinguished Lecture on Economics in government; Public Policy, Values and consciousness", en the Journal of Economic perspectives, Vol. 8, N°2, Spring 1994, Stanford University, 1994.
- 3.- Friedrich A. Hayek:"CAMINO DE SERVIDUMBRE", Alianza Editorial, pág 143, Ed. 1978.
4. Michael Ellman: "LA PLANIFICACION SOCIALISTA", Fondo de Cultura Económica, pág.32, Ed. 1983.
- 5.-James Buchanan – Gordon Tullock: "EL CALCULO DEL CONSENSO", Edit. Planeta, 1993.
- 6.-Gaspar Ariño: "ECONOMIA Y ESTADO", Editorial Abeledo Perrot, Pág. 237, edic. 1992.
- 7.-Ralph Miliband: "EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA", Siglo Veintiuno Editores, pág. 141/142, 1991.
- 8.-Guy Sorman:"EL ESTADO MINIMO", Editorial Atlántida, 1985. Se puede consultar también "EL RECHAZO DEL ESTADO", por Jean Fancois Revel, de Editorial Sudamericana Planeta, Ed. 1985.
- 9.-Wright Mills:"LA ELITE DEL PODER", Ed. Fondo de Cultura Económica,Pág. 15,1964.
- 10.-Robert Nozick: "ANARQUIA ESTADO Y UTOPIA", Fondo de Cultura Económica, Pág. 263, Ed. 1991.-
- 11.-Guillermo O'Donell: "EL ESTADO BUROCRATICO AUTORITARIO", Ed. De Belgrano, Edición 1982.-
- 12.-Daniel Bell: "LAS CONTRADICCIONES CULTURALES DEL CAPITALISMO", Alianza Editorial Mexicana, Edición 1977, y Claus Offe: "LAS CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DE BIENESTAR", Alianza Editorial Mexicana, Edición John Kaene,1990.-
- 13.-Oscar Oszlak: "POLITICAS PUBLICAS Y REGIMENES POLITICOS: REFLEXIONES A PARTIR DE ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS", Estudios CEDES, Vol. 3, N°2, 1980.-
- 14.- Oscar Oszlak:"POLITICAS PUBLICAS Y REGIMENES POLITICOS: REFLEXIONES A PARTIR DE ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS", Estudios CEDES, Vol. 3., N° 2, Pág. 30, Edición 1980.-
- 15.-Barry ames: "POLITICAL SURVIVAL", Politicians and Public Policy in Latina America, University of California Press.
- 16.-Meriles S. Grindle y John W. Thomas: "PUBLIC CHOICE AND POLICY CHANGE", The political Economy of Reform in Developing Countries. The John Hopkins University Press 1990.-
- 17.-Stephen J. Reifenberg: "REFORMING POLICIES IN THE 1980: Changing circumtances an Shifting Parameters", en "PUBLIC CHOICE AND POLICY CHANGE", The political Economy of Reform in Developing Countries, Chapter 7, The John Hopkins University Press, 1990

18.-Angel Flisflisch: "TEORIA DE LAS POLITICAS PUBLICAS", Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD-, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

19.-Oscar Oszlak: "POLITICAS PUBLICAS Y REGIMENES POLITICOS. REFLEXIONES A PARTIR DE ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS", Estudios CEDES, Volumen 3, N°2.-, Pág. 30.-

20.- Oscar Oszlak: "POLITICAS PUBLICAS Y REGIMENES POLITICOS. REFLEXIONES A PARTIR DE ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS", Estudios CEDES, Volumen 3, N°2.-, Pág. 30.-

21.- Oscar Oszlak: "POLITICAS PUBLICAS Y REGIMENES POLITICOS. REFLEXIONES A PARTIR DE ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS", Estudios CEDES, Volumen 3, N°2.-, Pág. 30.-

22.-Viviane Marquez y Rainer Godau: "BUROCRACIA Y POLITICAS PUBLICAS: perspectivas desde América Latina" en "TEORIA DE LA BUROCRACIA ESTATAL", Oscar Oszlak –Compilador- paidós, Organizaciones Modernas, 1984.

23.-Paulo Roberto Motta: "LA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL EN LA FORMULACION E IMPLEMENTACION DE LA POLITICA PUBLICA: INFERENCIAS SOBRE LA REALIDAD DE AMERICA LATINA", para el SEMINARIO DE FORMULACION Y GESTION DE POLITICAS PUBLICAS, Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica, 4,5,6, de setiembre de 1985.-

24.-Algunos aspectos relacionados con el tema se pueden ver en "RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: UN ESTUDIO DE CASO", de Héctor J. Zimmerman, Instituto de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional del Nordeste, 1990.-

25. Perez-Agote Poveda. "Globalización, Crisis del Estado, y anomia. La teoría social visita Europa". En "GLOBALIZACION, RIESGO, REFLEXIVIDAD". Centro de Investigaciones Sociologicas. Madrid. 1999.