

Los modelos para analizar las políticas públicas y la realidad nacional

Models to analyze public policies and national
reality

Víctor Hugo Peña Salinas*

Resumen

Es fundamental tener conocimiento del papel que juegan las políticas públicas en el desarrollo de una sociedad. Este trabajo tiene por objeto estudiar el contexto y el desarrollo de las políticas públicas, los intereses que encierran, el alcance y la efectividad de las mismas, partiendo desde reflexiones hechas sobre los modelos que los teóricos han estructurado para su análisis. Además el trabajo distingue entre las políticas de carácter nacional y las de carácter regional. La conclusión a la que llega el autor está dada con base en la eficacia de las políticas públicas en un país como Colombia.

Palabras clave

políticas públicas, realidad, eficacia, aplicación, modelos teóricos.

* Docente Ocasional de la UPTC y catedrático de la ESAP.

Abstract

It is essential to understand the role that public policies play in the development of a society. This work aims to analyze the context and the development of public policies, interests enclosing, their scope and effectiveness, starting from reflections based on models that have been structured for their analysis. This work also distinguishes between national and regional policies. The conclusion reached by the author is given based on the effectiveness of public policy in a country like Colombia.

Key words

public policies, reality, effectiveness, application, theoretical models.

Los problemas que se presentan a diario en el país sobre la calidad de las políticas gubernamentales, nos lleva a reflexionar sobre los modelos que los teóricos han estructurado para su análisis.

La multidisciplinariedad de que se vale la ciencia política para el análisis de las políticas públicas, ha dado origen a algunos modelos que nos trae el autor Thomas Dye (1972, p. 19) y de cuyo texto nos valemos para escribir este breve artículo.

En primer término cabría señalar que dicha multidisciplinariedad hace relación a que las políticas son una combinación de: planeación racional, incrementalismo, intereses de grupos, preferencias de elites, juegos competitivos, fuerzas sistémicas e influencias institucionales. Aunque cada modelo refleja una misión separada de la vida política y muestra diferentes momentos de las políticas públicas, en su desarrollo puede llegar a existir una interrelación e interdependencia tal, que se llegue a confundir y no se pueda diferenciar claramente. Así, por ejemplo, aunque el modelo institucionalista señala que: «una política no se convierte en política pública hasta que esta es adoptada, implementada e impulsada o impuesta por alguna institución gubernamental», en la realidad y para el caso colombiano, existen otros actores en el escenario político que actúan, que hacen política. La Administración Pública es un ámbito de lucha de intereses políticos y económicos. En el análisis de las políticas públicas habría sí que diferenciar entre las políticas nacionales y las políticas territoriales. Aquí se presentarían dos niveles de actores: el actor central -gobierno nacional y el actor territorial-, gobierno territorial (departamental, municipal, etc.). Pero al lado de estos niveles de actores gubernamentales coexisten otros como pueden ser los organismos no gubernamentales (ONG, los gremios económicos, las compañías transnacionales, los parlamentarios, los ganaderos, las elites, los grupos de presión) y las comunidades organizadas.

Otro aspecto a tener en cuenta en esta interrelación e interdependencia de modelos son las diferencias en estrategias gubernamentales que se presentan con los cambios de régimen político y de tipos de gobierno (a unitario o federal, por ejemplo) e inclusive cuando hay dependencia de organismos y políticas internacionales o determinismos económicos. Esto último se puede estar presentando para el caso colombiano donde al vaivén del movimiento mundial de las exigencias del mercado globalizado, se han trazado políticas de apertura y modernización, más como respuesta refleja a los organismos externos que como eco a las demandas, problemas o necesidades locales y regionales (empleo, seguridad, productividad, servicios públicos, apoyo al campesino). Así, las políticas públicas se tornan superficiales, elitistas, parcializadas a uno u otro sector y de poco impacto, como lo anotara Dye Thomas: «... las fuerzas ambientales fundamentales -sociales económicas y políticas- permanecen constantes».

Para el caso del mejor manejo del gobierno y la gerencia pública, la utilidad de estos modelos estaría en que sirvan para ordenar y simplificar, identificar problemas (de gobernabilidad y democracia por ejemplo), interpretar la realidad, indagar y sugerir explicaciones y posibles soluciones. Además de los modelos enunciados habría que investigar sobre otros que ya se están proponiendo (el corporativista, por ejemplo).

Confrontando los modelos traídos por el citado autor, encontramos un elemento que se halla presente en todos y es de preocupación general por el logro de resultados. El modelo *institucionalista* por ejemplo propone las políticas públicas como un fin en sí mismo, como una actividad por y para el gobierno, olvidando que las instituciones gubernamentales son realmente modelos estructurados de comportamientos individuales grupales, clasistas, regionales o locales. También el modelo *incrementalista* olvida que un cambio particular en la malla institucional, necesariamente traería cambios en los comportamientos, costumbres y conductas políticas. La teoría del *equilibrio de grupos* pretende el logro de resultados en las políticas públicas a partir del equilibrio de fuerzas entre el individuo y el gobierno a través de grupos de presión, como balanceadores de intereses.

Por su parte, la «teoría de los juegos», sugiere hallar los resultados a partir de la elección por parte de dos o más «jugadores» de una estrategia posible, tomando en cuenta que el resultado final dependerá de las combinaciones de las respectivas elecciones hechas por los adversarios en el juego mismo y que en últimas terminara con la repartición de las ganancias (positivas o negativas). Esta teoría ha tenido alguna aplicación en el caso colombiano de la apertura económica, cuando se quiere que haya solo dos jugadores: importadores y exportadores.

En últimas lo que nos dejan ver el análisis de estos modelos, es que hay diferentes niveles de abstracción para formular indicadores y operacionalizarlos, y que la utilidad de un modelo estará en su habilidad y oportunidad para ayudarnos a entender las relaciones que encontramos en la realidad, y, sobre todo, que pueda clasificar y sugerir hipótesis acerca de las causas y las consecuencias de políticas públicas. Siendo más pragmáticos diríamos que un modelo de estos (institucionalista, de élites, de grupos, de toma de decisiones racionales, incrementalista, de juegos o de sistemas), funciona y es útil si nos ayuda a concretar las políticas públicas de tal manera que su función social no se pierda en el eslabón de la implementación, que necesariamente debe existir entre la intencionalidad inicial y las metas o resultados.

Una de las tragedias que han afrontado los países de América Latina, es el esquematismo con que algunos dirigentes tecnócratas han asumido las diferentes doctrinas y modelos teóricos, frente al proceso de interpretación de la realidad social y política. Las consecuencias no solo se han visto en el plano del análisis,

sino en la naturaleza misma de las medidas que especialistas y gobernantes proponen y desarrollan.

Como se ha venido planteando, la ciencia política brinda en los actuales momentos un número considerable de opciones teórico-metodológicas para abordar el estudio, formulación y materialización de las políticas públicas. Pero en muchos casos impera más el interés de aferrarse a los postulados teóricos, que a observar las especificidades de cada uno de los contextos donde se intentan aplicar. El ver si los conceptos y modelos de los científicos políticos tienen alguna utilidad en el estudio de la política pública, depende más que de las bondades propias de los modelos, de las particularidades presentes en cada contexto social, y de la capacidad del investigador o formulador de políticas para entender esta situación.

No podemos llegar al extremo de plantear que las políticas públicas deban ajustarse en términos absolutos a un esquema metodológico determinado. Realmente esto casi nunca sucede. Pero lo que sí se presenta es que, respondiendo a la moda del momento, analistas, planificadores y gobernantes «meten» realidades dentro de los esquemas teóricos, lo que lleva a que las políticas públicas se desarrollen sobre irrealidades o simplemente sin los diagnósticos participativos necesarios o suficientes.

Los distintos modelos de análisis de políticas públicas no son solamente «metodologías» para simplificar, clarificar o entender «lo que en política es realmente importante»; expresan ante todo una opción política, una forma particular de entender la realidad, de contribuir al mantenimiento del *statu quo*, o en su defecto, de aportar en su remoción.

Los fenómenos políticos deben ser comprendidos en relación con las fuerzas que los definan, las circunstancias y factores que los encausan, como de las consecuencias sociales que generan; un modelo debe ser «congruente con la realidad», debe «ordenar y simplificar», y permitir «entender las relaciones que encontramos en el mundo» (Dye, 1972); debe sugerir medidas concretas.

La importación de modelos teóricos y su aplicación mecánica, ha traído consecuencias nefastas para Colombia y en general para América Latina. Con todo, no ha sido un simple problema teórico, ha sido también el imperio de unos intereses económicos y políticos y el desarrollo de unas estrategias, que en cada coyuntura han puesto en marcha los «modernizadores», los agentes del capital, los neoliberales para el caso presente.

Por todo lo anterior, la eficacia de las políticas públicas en un país como Colombia, depende, en términos muy relativos, de las referencias de la elite, de la racionalidad o irracionalidad de los funcionarios del Estado, de los cambios graduales

experimentados de gobierno a gobierno, de las disyuntivas entre una alternativa y otra, de las disfunciones del sistema político. Pero, en lo fundamental, está asociada a la voluntad y a los intereses de las clases dominantes, a los conflictos generados a partir de ellos y al propio proceso de reacomodamiento de estos. Un «modelo» de análisis, en nuestro caso concreto, no debe perder de vista este aspecto.

Lista de Referencias

Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. (Third Ed.). New Jersey: Englewood Cliffs Prentice.