

# POLITICI PUBLICE

## I. Informații generale

### 1.1. Date de identificare a cursului

#### Date de contact ale titularului de curs:

#### Date de identificare curs și contact tutori:

Nume: Prof. Drd. Catalin Baba & Drd.  
Melania Leșe

Birou: 307, Facultatea de Științe politice,  
administrative și ale comunicării,  
Cluj-Napoca, str. Minerilor, nr.85

Telefon: 0264-402215

E-mail: [melania.lese@fspac.ro](mailto:melania.lese@fspac.ro)

Numele cursului – Politici Publice

Codul cursului - UCRP3232

Anul, Semestrul – anul III, sem. II

Tipul cursului - Obligatoriu

Tutor Melania Leșe

### 1.2. Condiționări și cunoștințe prerechizite

Fără condiționări.

### 1.3. Descrierea cursului

O investigație în profunzime și un studiu al procedurilor de design de politici publice; dezvoltarea de modele conceptuale pentru tipuri diferențiate de politici publice; evaluarea metodelor de cercetare economice, administrative, atât cantitative cât și calitative, pentru fundamentarea, dezvoltarea, aplicarea, administrarea și evaluarea politicilor publice.

### 1.4. Organizarea temelor în cadrul cursului

***Modulul I Ce sunt Politicile Publice ? (80' teorie, 200' practică)***

**Unitatea 1** Terminologie

**Unitatea 2** Societate, sistem politic, stat, guvernământ

**Unitatea 3** Câteva definiții ale politicilor publice

***Modulul II Abordări ale politicilor publice (80' teorie, 200' practică)***

**Unitatea 1** Sector public – sector privat, bunuri colective – bunuri private

**Unitatea 2** Abordări ale politicilor publice

**Unitatea 3** Modele de analiză a politicilor publice; utilizare prospectivă și retrospectivă

***Modulul III: Studiu de caz – Politicile de sănătate Publică (80' teorie, 200' practică)***

**Unitatea 1** Definiții

**Unitatea 2** Rolul statului și a actorilor privați în politicile de sănătate publică

**Unitatea 3** Utilizarea dovezilor în politicile de sănătate publică

**1.5.Formatul și tipul activităților implicate de curs**

Pentru cele mai multe dintre aplicații vor fi folosite materiale de studiu individuale: suporturi de curs, cărți, articole etc.

În cadrul cursului de Politici Publice, studentul are libertatea de a alege cum să își gestioneze timpul și resursele, însă activitatea acestuia trebuie să se concretizeze în parcurgerea tuturor materialelor bibliografice obligatorii. În cadrul celor două întâlniri semestriale prevăzute, se vor atinge două puncte principale. În primul rând, profesorul va sintetiza informația cuprinsă în suportul de curs până la acea dată, și clarifica semnificația unor termeni. În al doilea rând, în cadrul fiecărei asemenea întâlniri, studenții se vor angaja în dezbateri pe marginea temelor principale prezente în curs, și parcurse în prealabil. La a doua întâlnire, accentul va cădea mai mult pe dezbateri.

**1.6. Materiale bibliografice obligatorii**

1. Suport de curs: Cătălin Baba, Politici Publice, , Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca (traducere din Understanding Public Policy, Thomas R. Dye, 14th edition, 2013)
2. Răzvan Orășanu, Public Policy Handbook for Higher Education, 2014. <http://invatamant-superior.ro/wp-content/uploads/2014/07/Policy%20guide.pdf>
3. Eugene Bardach, A Practical Guide for Policy Analysis The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. Fourth Edition, 2012. <http://dlib.scu.ac.ir/bitstream/Ebook/32773/2/9781608718429.pdf>
4. Kent Buse, Nicholas Mays, Gillian Walt. Making Health Policy. Second Edition, 2012.
5. Kevin Caraher, Carolyn Snell. Government, Public Policy and Management: A Reader, 2012.

<https://www.york.ac.uk/media/spsw/images/banners/onlinemasters/ISP%20Reader%20Volume%202.pdf>

### **1.7. Materiale și instrumente necesare pentru curs**

Optimizarea secvențelor de formare reclama accesul studenților la următoarele resurse:

- calculator conectat la internet (pentru a putea accesa bazele de date și resursele electronice suplimentare dar și pentru a putea participa la secvențele de formare interactivă on line)
- imprimantă (pentru tipărirea materialelor suport, a temelor redactate, a studiilor de caz)
- acces la resursele bibliografice (ex: abonament la Biblioteca Centrală „Lucian Blaga”)
- acces la echipamente de fotocopiere

### **1.8. Calendar al cursului**

Pe parcursul semestrului II, în care se studiază disciplina de față, sunt programate 2 întâlniri față în față cu toți studenții; ele sunt destinate soluționării oricăror nelămuriri de conținut sau a celor privind sarcinile individuale. Pentru a valorifica maximal timpul alocat celor două întâlniri, studenții sunt atenționați asupra necesității suplimentării lecturii din suportul de curs cu parcurgerea obligatorie a cel puțin a uneia dintre sursele bibliografice de referință. Datele celor două întâlniri sunt precizate în calendarul sintetic al disciplinei. În același calendar se regăsesc și zilele în care au loc cele două verificări parțiale.

### **1.9. Politica de evaluare și notare**

Evaluarea finală se va realiza pe baza unui examen scris cu pondere de 60% (6 puncte) din nota finală, desfășurat în sesiunea de la finalul semestrului II și a evaluării temelor pe parcurs 40% (4 puncte). 10% (1 punct) bonus se poate acorda pentru participarea activă în cadrul sesiunilor de activități tutoriale la distanță (ATD), desfășurate în cadrul platformei online Moodle.

### **1.10. Elemente de deontologie academica**

Noțiunea de *plagiat* se definește în conformitate cu normele Catedrei de Comunicare și Relații Publice a Facultății de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării.

([http://www.polito.ubbcluj.ro/polito/documente/reguli\\_plagiat.pdf](http://www.polito.ubbcluj.ro/polito/documente/reguli_plagiat.pdf))

Plagiatul și tentativa de fraudă la examen se sancționează cu eliminarea din examen și nota 1 la această disciplină.

### **1.11. Studenți cu dizabilități:**

Studenții cu dizabilități sunt rugați să se adreseze profesorului și tutorei pentru a le solicita sprijinul în cazul în care întâmpină dificultăți, atât în parcurgerea acestui material, cât și în satisfacerea cerințelor individuale. Adresă email: melania.lese@fspac.ro

### **1.12. Strategii de studiu recomandate:**

Date fiind caracteristicile învățământului la distanță, se recomandă studenților o planificare foarte riguroasă a secvențelor de studiu individual, coroborată cu secvențe de dialog, mediate de rețeaua net, cu tutorii și respectiv titularul de disciplină și participarea la cele două întâlniri directe studenți-titular.

#### **Scopurile generale ale cursului:**

- să familiarizeze studenții cu fundamentele teoretice ale politicilor publice și cu perspectivele analitice importante ale acestui domeniu;
- să exemplifice legătura dintre analiza teoriilor politicilor publice și identificarea de soluții funcționale la diferitele tipuri de probleme ridicate de societate;
- să ofere o analiză obiectivă a politicilor publice comparând diferitele abordări teoretice;
- să sublinieze cele mai recente dezbateri din cadrul disciplinei și să identifice căi și modalități de dezvoltare și aplicare în spațiul politic românesc.

#### **Obiectivele cursului:**

- formarea unei imagini generale despre literatura de specialitate
- dezvoltarea abilităților critice și de evaluare
- încurajarea studenților în adoptarea unei perspective teoretice în studierea politicilor publice ca realitate înconjurătoare
- dezvoltarea abilităților de comunicare academică prin dezbateri, eseuri, dialog

### **Prezentare generală:**

Două întâlniri în care se îmbină predarea și discuțiile plus activitate tutorială periodică. Modalitate de evaluare: examen scris 60%, teme individuale 40% și recompensarea contribuției în cadrul întâlnirilor de activitate tutorială la distanță pe platforma online Moodle cu maxim 10% (1 punct).

Suportul de curs este reprezentat de traducerea unor capitole selecționate din cartea “Understanding Public Policy” de Thomas R. Dye.

### **Modulul I Ce sunt Politicile Publice ? (80’ teorie, 200’ practică)**

#### **Unitatea 1**

##### **1.1 Terminologie**

Politica publică nu este un aspect nou al științelor politice: cele mai vechi scrieri ale filozofilor politici indică un interes în politicile guvernamentale, în forțele care generau aceste politici și în impactul lor asupra societății. Totuși, centrul științelor politice nu a fost niciodată dat de politică însăși ci, mai degrabă, de instituții și structurile guvernamentale și de compartimentele politice și procesele asociate cu elaborarea politicii.

După Thomas Dye (Dye, 1995 : 2-3) politica publică nu este un aspect nou al științelor politice: cele mai vechi scrieri ale filosofilor politici indică un interes în politicile guvernamentale, în forțele care generau aceste politici și în impactul lor asupra societății.

În accepțiunea inițială centrul studiului științelor politice era reprezentat de instituții și structurile guvernamentale și de compartimentele politice și procesele asociate cu elaborarea politicii. Aceste științe politice, ce pot fi considerate “**tradiționale**”, erau centrate în principal pe structura instituțională și pe justificarea filozofică a guvernelor. Legăturile dintre aranjamentele instituționale și conținutul politicii publice erau rareori explorate. Deși această abordare tradițională, deseori denumită **instituționalism**, a fost depășită, în ultimele două decenii ale secolului XX se constată revenirea acestui tip de analiză sub forma **neo-instituționalismului**. Reducerea rolului abordării instituționale în analiza politicii s-a datorat apariției și dezvoltării științelor politice “**comportamentale**” (așa cum este tradus termenul englezesc de *behavioral political science*) moderne, care se

concentrau, în principal, asupra proceselor și comportamentelor asociate guvernământului (Dye, 1995 : 3-4).

Studiul focalizat a unor teme sociale, cu relevanță asupra vieții practice, ce utilizează pe scară largă metodologia din științele sociale, poartă numele de cercetare a politicilor publice (*policy research*). Scopul acestei discipline este studierea relației dintre variabilele care reflectă probleme sociale și alte variabile care pot fi modificate de guvernământ; produsul cercetării este o teoremă de tipul: dacă guvernământul întreprinde o anumită acțiune atunci se obține următorul rezultat măsurabil (Weimer și Vinining, 1992 : 3).

Probabil că prima dificultate cu care se confruntă autorul român este cea a găsirii unor termeni echivalenți cu cei folosiți în limba engleză cum ar fi traducerea termenilor **politics / policy** sau **government**. În limba franceză, care întâmpină dificultăți similare în găsirea unor termeni echivalenți, se folosește mai frecvent “**management public**” (întâlnit și sub termenul de **gestion publique**). Conform lui H.C. Thoeng, de la managementul public se așteaptă soluții practice contra risipei financiare și pentru creșterea productivității agenților publici (Thoenig în Grawitz&Leca, 1985 : , XIII). O altă sintagmă folosită în limba franceză, dar care nu are încă un statut consolidat, este cea de “**management de non-marchand**” ( Meunier, 1992), care face distincția prin antiteză între sectorul de piață – care urmărește performanțe economice proprii măsurate în profit financiar, creșterea cifrei de afaceri etc. – și un așa numit sector care nu este de piață: **non-marchand** – și care urmărește alte beneficii decât cel financiar, se adresează societății și operează cu alți indicatori de performanță decât profitul financiar. Din acest punct de vedere întreprinderile de piață ar fi “introvertite”, în timp ce organizațiile din exteriorul pieței sunt “extrovertite” ( Meunier, 1992 : 7-9). Asupra distincției dintre sectorul public și cel privat (numit uneori și de piață) vom reveni mai jos.

Din păcate limba română nu cunoaște termeni adecvați pentru a distinge între **politics** și **policy**. Cuvântul englezesc *politics* acoperă mai multe realități din viața politică: alegeri (mai exact la “seducerea” electoratului de către candidați), împărțirea puterii politice, negocierile și “târguierile” politice care se desfășoară între partide, între structuri guvernamentale, etc. și are și o ușoară conotație peiorativă în special când apare sub forma “*it’s just politics*” – “este doar politică”. Într-un cuvânt este ceea ce se desfășoară

în spatele ușilor închise (black-box-ul lui Easton despre care vom vorbi pe larg mai jos) sau ceea ce răzbate de dincolo de aceste uși în jurnalele de senzație, este zona de penumbră a politicului sau spectacolul regizat al comunicării politice. În schimb termenul **policy** are o definiție precisă: este politica efectivă, concretă care se vede la lumina zilei și pe care fiecare cetățean o simte în fiecare zi, sunt măsurile administrative, programele, strategiile fie că este vorba de impozite, construcția de drumuri, sănătate, învățământ etc. Tocmai pentru a întări caracterul deschis, vizibil al acestui segment al politicului se folosește deseori termenul de *public policy* – politică publică.

Pentru termenul **government** voi folosi pe parcursul lucrării sintagma “guvernământ” pentru a putea distinge de guvernul propriu-zis ca instituție sau de acțiunea guvernamentală.

## **Modulul I - Unitatea 2: Societate, sistem politic, stat, guvernământ**

Termenul de **government** este definit, în sens larg, de Hague, Harrop și Breslin: “pe măsură ce grupurile sociale și organizațiile devin mai complexe, activitatea politică devine recurentă, și apar pattern-uri stabile de luare colectivă a deciziilor. O schemă regulată și stabilă de luare a deciziilor este numită guvernământ. Universitățile, companiile, cluburile bisericile și sindicatele au fiecare un guvernământ de vreme ce au proceduri regulate de luare și impunere a deciziilor. În cel mai larg sens guvernământul indică această condiție a conducerii ordonate” (Hague, Harrop& Breslin, 1992 : 5). Se poate distinge astfel un guvernământ în sfera publică care afectează întreaga societate și guvernăminte în sfera privată sau la în sfera publică la nivel local (de exemplu conducerea unei firme, respectiv un consiliu municipal sau județean). Pe de altă parte, în multe cazuri, se ia în considerare o definiție restrânsă a termenul de guvernământ în sensul unei limitări stricte doar la instituțiile oficiale ale statului.

Analiza **Statului** a reprezentat, multă vreme, obiectul principal de studiu al științelor politice. Una dintre primele definiții moderne ale statului îi aparține lui Max Weber care îl definește drept deținătorul “monopolului folosirii legitime a forței”. Această definiție a fost reluată de Robert Dahl (Dahl, 1984) în “**Modern Political Analysis**” care prezintă statul drept “ultimul regulator al folosirii forței pe un anumit teritoriu”. Statul este reprezentat de totalitatea instituțiilor (ministere, agenții guvernamentale) care formează

guvernământul, la care se adaugă justiția, poliția și armata ca instituții desemnate să asigure ordinea publică și respectarea legii, precum și structurile administrative care au rolul de a administra statul. Toate aceste “instituții ale statului” asigură funcțiile statului: administrarea, menținerea ordinii publice, respectarea legilor și bineînțeles luarea deciziilor și stabilirea politicilor publice.

**Sistemul politic** cuprinde atât guvernământul cât și partidele politice, grupurile de interes, cetățenii care se prezintă la vot, cu alte cuvinte sistemul politic este un concept care acoperă întregul stat dar și interacțiunile, legăturile care există între guvern, instituțiile oficiale și cele din afara statului, precum și procesele politice ale unui stat. Schimbarea focalizării studiului științelor politice de la nivelul statului la nivelul sistemului politic devine evidentă odată cu revoluția behaviorală și ilustrează interesul analiștilor politici asupra legăturii dintre societate și “polis”, ca și asupra legăturilor existente între diversele sub-sisteme și părți componente ale sistemului politic.

După Almond și Powell (Almond&Powell, 1978 : 13-16), funcțiile sistemului politic pot fi grupate în două mari categorii ce vizează pe de o parte menținerea funcționării sistemului politic, iar pe de altă parte luarea deciziilor și punerea lor în aplicare:

În general prin **societate** se înțelege o grupare de oameni care interacționează unul cu celălalt și care trăiesc pe un anumit teritoriu definit care coincide de cele mai multe ori cu granițele statului în care trăiesc. Față de conceptele prezentate anterior societatea cuprinde și cetățenii și interacțiunile acestora între ei precum și cu instituțiile statului.



## Modulul I - Unitatea 3. Câteva definiții ale politicilor publice

Așa cum arăta Hogwood și Dunn (1984; 2000: cap. 2), adaptat de Miroiu (2001): ”[ ... ] în mod obișnuit termenul *politică publică* este folosit în mai multe sensuri:

1. **Politicile ca etichete ale unor domenii de activitate.** Utilizarea cel mai frecvent întâlnită apare în contextul afirmațiilor de natură generală privind politicile, economice, politicile sociale sau de politică externă ale unui guvern. În acest caz politicile descriu mai curând domeniile activității și implicării guvernamentale.

2. **Politicile ca expresie a scopului sau a stării de fapt dorite.** Într-un document al unui partid politic, sau în cel al unui guvern, termenul *politică* e folosit pentru a indica scopul general (sau finalitatea) unei activități guvernamentale în general sau într-un anumit domeniu; de asemenea, el este folosit pentru a descrie starea de fapt care va fi atinsă odată cu realizarea scopului propus. Dacă studiem *Strategia națională de dezvoltare a României pe termen mediu*, adoptată de către Guvernul României în martie 2000, vedem că ea are un puternic caracter normativ.

3. **Politicile ca propuneri specifice.** De multe ori, termenul este folosit pentru a descrie unele acțiuni specifice pe care organizațiile politice (grupuri de interese, partide, guvernul însuși) ar dori să le vadă realizate. Astfel de propuneri pot fi *ad-hoc*, pot fi în mod necesar legate de alte propuneri, sau pot constitui mijloacele pentru obținerea unor scopuri mai generale ale acestor organizații. Spunem, de exemplu, că primăria are o politică de susținere a școlilor, sau că guvernul are o politică clară de susținere a întreprinderilor mici și mijlocii etc.

4. **Politicile ca decizii ale guvernului.** De cele mai multe ori, cercetătorii se apleacă asupra analizei unor situații specifice; sunt celebre analize precum cea a lui Alison (Alison, 1971) a crizei cubaneze din 1962; după cum se vorbește de politica guvernului în cazul Bancorex sau F.N.I sau Sidex etc.

5. **Politicile ca autorizare oficială.** Atunci când se spune că guvernul are o politică în ce privește o anumită problemă, de multe ori susținerea se face sensul că există legi votate în parlament sau o hotărâre a guvernului care îngăduie sau solicită derularea unei activități sau, de asemenea, se poate spune că atunci când o anumită legislație în domeniu a intrat în vigoare, politica a fost deja implementată.

6. **Politicile ca programe.** Mai puțin familiar, se spune totuși uneori că avem politica unei organizații guvernamentale atunci când aceasta are sau aplică un anumit program. Un program implică existența, într-o sferă de activitate guvernamentală definită și relativ specifică, a unui pachet de măsuri care cuprind: reglementări, organizare și resurse. Astfel, putem vorbi despre un program privind bursele studentești sau recalificarea personalului disponibilizat dintr-un domeniu etc. programele sunt privite de regulă ca mijloace prin care guvernele încearcă să atingă niște scopuri mai generale.

7. **Politicile ca produse.** În acest caz politicile sunt văzute ca ceea ce guvernul oferă, spre deosebire de ceea ce a promis sau a autorizat prin intermediul legislației: livrarea de bunuri sau servicii, aplicarea regulilor sau colectarea de taxe și impozite. Forma acestor produse diferă de la un domeniu la altul, iar câteodată este dificil de hotărât care este produsul final al unei politici guvernamentale într-un anumit domeniu. În cazul serviciilor de sănătate, de pildă, mai multe fonduri, un număr mare de personal pregătit sau creșterea numărului de paturi sunt condiții necesare, dar nu suficiente, pentru îmbunătățirea serviciilor medicale; ele sunt însă altceva decât produsul dorit; creșterea stării de sănătate a populației (sunt căi sau mijloace pentru a-l obține).

8. **Politicile ca rezultate.** Un alt mod de a privi politicile este punctul de vedere al rezultatelor acestora, adică ceea ce este practic obținut. Abordarea politicilor din perspectiva rezultatelor acestora ne poate ajuta să evaluăm dacă scopul declarat al acelei politici este reflectat în ceea ce se obține efectiv în urma implementării politicii.

9. **Politicile ca teorii sau modele.** Toate politicile implică anumite presupoziii cu privire la ceea ce poate un guvern să facă și care sunt consecințele acțiunilor sale. Aceste presupoziii sunt rareori explicite, dar cu toate acestea politicile implică o teorie (sau un model) privind relația cauză-efect între fenomenele și procesele implicate, ori corelațiile semnificative dintre ele. Una dintre sarcinile analistului politicilor este să detecteze teoriile sau modelele care sunt implicate în politici și să le examineze în ceea ce privește consistența internă sau validitatea presupoziiilor lor.

10. **Politicile ca procese.** Politicile implică un proces care se întinde pe o perioadă lungă de timp. O politică apare atunci ca exprimând întreaga mișcare de schimbare într-un anumit domeniu. Spunem: politica de restructurare a sectorului minier; sau politica de reformă a educației etc.”

O altă clasificare a înțelesului care se dă în mod obișnuit politicilor publice este cea dată de R. Rose (Rose, 1989). Politicile publice pot fi văzute ca temă sau topică de discuție care definește substanța subiectului: de exemplu politici educaționale, politici de apărare etc. De asemenea o politică publică poate să prezinte o poziție sau un scop atunci când vorbim, de exemplu, despre politica unui partid care arată punctul de vedere față de problemele societății sau indică o cale de rezolvare a acestora. În același timp politica publică poate fi văzută drept mijloacele prin care se realizează o intenție, o promisiune, de exemplu politica guvernamentală de reducere a ratei analfabetismului.

Dar de unde provine această complexitate? William Jenkins definește politica publică drept “un set de decizii intercorelate luate de un actor sau grup de actori cu privire la alegerea scopurilor și mijloacelor pentru atingerea lor în cadrul unei situații date, în care aceste decizii ar trebui să poată fi, în principiu, în puterea actorilor, să le ducă la îndeplinire”. (vezi William I. Jenkins, 1978). Conform aprecierilor lui Howlett și Ramesh (Howlett & Ramesh, 1995) această definiție introduce explicit ideea procesului, spre deosebire de Dye la care politica este definită doar ca alegere. Viziunea lui Jenkins asupra politicilor publice ca fiind un set de decizii intercorelate este mai apropiată de viața reală în care de exemplu, politica educațională este realizată atât de Ministerul Educației, dar și de Ministerul Finanțelor (care structurează bugetul pentru învățământ), de Ministerul Sănătății (pentru învățământul medical), de alte agenții și oficii guvernamentale, dar și de Parlament care emite legi.

### **Bibliografie obligatorie (modulul I)**

Adrian Miroiu, **Analiza politicilor publice**, Editura Punct, București, 2001

David Miller, (coord.), **Enciclopedia Blackwell a gândirii politice**, Humanitas, București, 2000

Thomas Dye, **Understanding Public Policy**, Prentice – Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1995,

### **Bibliografie recomandată (modulul I)**

David Weimer, Aidan Vinining, **Policy analysis. Concepts and Practice**, Prentice – Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1992

Jean Claude Thoenig, **Les politiques publiques**, vol IV, p.XIII, în volumul Madeleine Grawitz, Jean Leca, **Traite de science politique**, Presses Universitaires de France, Paris, 1985

Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, **Political Science. A Comparative Introduction**, St.Martin`s Press, New York, 1992.

## Verificarea cunoștințelor – Test grilă

1. **Analiza politică tratează:**
  - a. Activitatea ministerelor
  - b. Acțiunile întreprinse de grupurile de interes
  - c. Activitatea guvernelor, motivele acțiunii lor și schimbările pe care le pot produce
2. **Politica publică este descrisă, analizată și explicată de:**
  - a. științele politice
  - b. științele sociale
  - c. științele economice
3. **Politica publică este**
  - a. O modalitate de organizare a societății
  - b. Ceea ce guvernele aleg să facă sau să nu facă
  - c. O modalitate de a aplana conflictele dintr-o societate
4. **Științele politice ”tradiționale” erau centrate pe**
  - a. Structura instituțională
  - b. Justificarea filosofică a guvernelor
  - c. Ambele
5. **Științele politice ”comportamentale” moderne erau centrate pe:**
  - a. Legăturile dintre diferite procese și conținutul politicii publice
  - b. Aranjamentele instituționale și conținutul politicii publice
  - c. Procesele și comportamentele asociate guvernului
6. **Politica publică este studiată din motive științifice în vederea**
  - a. Înțelegerii cauzelor și consecințelor deciziilor politice cu scopul de a îmbunătăți cunoștințele despre societate
  - b. Înțelegerii cauzelor deciziilor politice
  - c. Adaptării politicilor ”corecte”

## **Modulul II: *Abordări ale politicilor publice* (80' teorie, 200' practică)**

### **Unitatea 1: Sector public – sector privat, bunuri colective – bunuri private**

O diferențiere pe baza finalității, a scopului pe care și-l propun organizațiile (vezi Baudouin Meunier, 1992)<sup>1</sup> arată că acestea sunt:

- Organizații publice care sunt deschise spre exterior (“extrovertite”) deoarece își propun să modifice unele caracteristici ale mediului social înconjurător; făcând acest lucru ele exercită un impact asupra unui aspect ce caracterizează societatea în ansamblul ei (fie că este vorba despre educație, sănătate, infrastructură etc.) și deci asupra unui mare număr de cetățeni;
- Organizații private (comerciale) care sunt repliate spre sine (“introvertite”) deoarece își propun să realizeze acele activități care să le permită să obțină profituri; chiar dacă acțiunile lor pot influența un mare număr de oameni (cum ar fi de exemplu cazul unei mari firme producătoare de mașini care are fabrici răspândite pe întreg teritoriul unei țări și numără sute de mii de angajați) scopul principal este de a realiza un profit pentru acționari.

În ceea ce privește forma de proprietate, așa cum am arătat și mai sus, din punct de vedere juridic, distincția între proprietatea în sectorul public și proprietatea în cel privat este clară. Totuși este de subliniat faptul că în România există și așa-numita “proprietate privată a statului”, iar pe de altă parte există situații în care poate exista și o proprietate mixtă – de exemplu în cazul unor firme în care statul deține acțiuni alături de întreprinzători privați.

Din perspectiva sistemului social diferențierea nu mai este atât de categorică. Chiar și în statele socialiste există o proprietate privată (limitată), după cum în statele capitaliste există și un sector public.

În ceea ce privește mecanismul de alocarea resurselor se poate spune că sectorul public este finanțat prin bugetul de stat în timp ce în cazul sectorului privat mecanismul de alocarea resurselor este cel bazat pe piața liberă. Totuși în democrațiile avansate se constată o întrepătrundere a celor două mecanisme: întreprinderile private pot fi subsidiate cu fonduri de la buget (ca o măsură de protecție socială, pentru rețehnologizare

etc.), după cum și organizațiile de stat pot beneficia de finanțări obținute pe baza competiției libere pe piață (de exemplu locurile cu taxă în universitățile “de stat”).

Actorii principali prin intermediul cărora cele două sectoare funcționează sunt reprezentate de birocrație respectiv de grupuri de interese aflate în competiție unele cu altele. Definițiile care se dau birocrației sunt multiple, cea mai frecvent întâlnită definiție consideră că birocrația este rețeaua de instituții (agenții guvernamentale, birouri, officii etc.) prin intermediul cărora bunurile și serviciile publice ajung la nivelul cetățenilor.

După cum se observă din cele de mai sus nici una dintre cele șapte perechi de termeni nu este suficientă pentru a delimita precis sfera publică de cea privată. Se acceptă la ora actuală că fiecare pereche de termeni descrie o trăsătură ce distinge sectorul public de cel privat. Literatura de specialitate este extrem de variată în acest domeniu (se pot aminti: Buchanan, 1968; Mueller, 1989; Musgrave and Peacock, 1967; Head, 1974; Pigou, 1962, și mulți alții) 4.

Distincția bunuri publice bunuri private se poate face, din perspectiva abordării finanțelor publice, ținând seama de faptul că există un set de bunuri caracterizate prin non-rivalitate și non-excluzie care nu pot fi furnizate de economia de piață dar pe care cetățenii le solicită (vezi în acest sens Jean-Erik Lane, 1995, cap.1).

## **Unitatea 2: Abordări ale politicilor publice**

Examinarea naturii politice a regimului este una din modalitățile de înțelegere a procesului de realizare a politicii publice. Se consideră de către unii autori (vezi pledoaria lui Theda Skocpol pentru revalorizarea rolului statului) că politicile publice sunt determinate de natura sistemului politic și de legăturile sale cu societatea. Desigur faptul că un regim politic (înțeles ca formă de organizare a unui sistem politic) este democratic sau dictatorial influențează politicile publice din statul respectiv. Este o abordare care derivă din instituționalismul clasic și a reprezentă școala actuală a neo-instituționalismului.

O altă direcție o reprezintă căutarea variabilelor cauzale în politicile publice, sau a ceea ce se numește uneori determinanții politicilor publice (Howlett și Ramesh, 1995, p.16). Analizele se concentrează asupra interogației “Dacă politicile publice sunt determinate de factori socio-economici la nivel macro sau de elemente comportamentale la nivel micro?”

(p. 17). Studiile sunt în general empirice ceea ce conferă consistență analizelor și deseori cantitative. Critica adusă acestei abordări este aceea că oferă explicații la nivel macro (general) și deseori nu reușesc să dezvolte argumente în contextele sectoriale și temporale. O a treia abordare menționată de Howlett și Ramesh este bazată pe ideea că natura problemei politice și a soluției destinată să o rezolve este cea care determină felul în care ea va fi procesată de către sistemul politic. Această abordare nu este nouă, o analiză de acest tip poate fi găsită, de exemplu, la Ginsberg și Lowi în lucrarea *American Government*. Caracterul regulator, distributiv, constitutiv sau redistributiv al politicii publice este cel care determină felul în care ea va fi tratată, accentul punându-se pe mecanismele financiare. Consecința acestui fapt este că politica publică are propria ei „viață” și ea poate determina politicul, nu invers așa cum cred majoritatea analiștilor (p. 18). Criticii aceste abordări arată că deși nu se poate nega legătura dintre natura problemei și felul în care ea poate fi rezolvată, totuși este dificil de înțeles natura problemei unei politici publice (mai ales că unele politici pot să aibă dimensiuni multiple) și problemele de costuri și beneficii pe care le implică variatele soluții.

Cea de-a patra abordare se concentrează asupra rezultatelor sau impactului politicii publice. Analizele sunt mai degrabă economice, cantitative și folosesc tehnici de inferență statistică pentru a stabili relații cauzale între diferitele tipuri de activități guvernamentale. Această literatură evaluează efectele directe și indirecte ale politicilor specifice și tinde să ignore atât factorii cauzali cât și natura instrumentelor care se află la dispoziția guvernământului. Bineînțeles efectele politicilor publice sunt ușor de măsurat (creșterea numărului de studenți, ameliorarea infrastructurii etc.), precum și relațiile dintre cheltuielile guvernamentale și migrarea forței de muncă. Criticii susțin că această abordare nu ia în considerare decât rezultatele politicilor publice și se referă foarte puțin la procesele prin care se obțin aceste rezultate, mai mult este insuficient explicat succesul sau eșecul unei politici în funcție de scopul inițial propus, ca și de contextul economic, social și politic în care ea se desfășoară.

**Unitatea 3** Modele de analiză a politicilor publice; utilizare prospectivă și retrospectivă.

1. Modelul instituțional – instituții
2. Modelul grupurilor
3. Modelul elitelor
4. Modelul opțiunii publice



5. Modelul procesual
6. Modelul teoriei jocului
7. Modelul sistemului
8. Modelul rațional
9. Modelul incremental

Modelele pot fi utilizate în scopul dezvoltării unei analize restrospective, a politicilor publice în vigoare, în scopul evaluării eficacității acestora și a utilității continuării în aceeași formă sau a necesității de ajustare sau prospectiv, în vederea analizei situației actuale și a propunerii unei noi politici publice.

**Bibliografie obligatorie (modulul II)**

Leslie Pal, **Analiza politicilor publice: teorie și practică**, în Alina Mungiu-Pippidi, Sorin Ioniță, editori, **Politici publice. Teorie și practică**, Poliorm, Iași, 2002

**Bibliografie recomandată (modulul II)**

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

Baudouin Meunier, **Le management de non-marchand**, Economica, Paris, 1992

Beryl A. Radin, **The Evolution of the Policy Analysis Field: From Conversation to Conversations**, 18<sup>th</sup> Annual Research Conference, Association for Public Policy Analysis and Management, Pittsburgh, Pa, 1996.

Duncan MacRae Jr., Dale Whittington, **Expert Advice for Policy Choice. Analysis & Discourse**, Georgetown University Press, Washington DC, 1997.

Jean-Erik Lane, **The Public Sector. Concepts, Models and Approaches**, SAGE Publications, London, 1995.

Ludwig von Mises, **Bureaucracy**, Westport, Arlington House, 1962

Ludwig von Mises, **Economic Calculation in the Socialist commonwealth**, în F.Hayek, *Collectivis Economic Planning*, London, 1935

Michael Howlett, M. Ramesh, **Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems**, Oxford University Press, 1995

Theda Skocpol, “Bringing the State Back In: Strategies for Current Research”, în **Bringing the State Back In**, P.Evans (ed.), Cambridge University Press, 1985

## Verificarea cunoștințelor – Test grilă

1. **Modelele conceptuale**
  - a. Au fost create special pentru studiul politicii publice
  - b. Oferă un mod de înțelegere a politicii și chiar sugerează unele dintre cauzele generale și consecințele politicii publice
  - c. Niciuna dintre variante
2. **Instituțiile guvernamentale conferă politicii publice următoarea caracteristică**
  - a. Legitimitate
  - b. Particularitate
  - c. Temporalitate
3. **Politica publică acoperă**
  - a. Domeniul apărării naționale
  - b. Inflația și recesiunea
  - c. O gamă variată de domenii
4. **Modelul care se opune cel mai mult modelului elitei este**
  - a. Modelul opțiunii publice
  - b. Modelul sistemului
  - c. Modelul teoriei jocului
5. **Modelul care se opune cel mai mult modelului rațional este**
  - a. Modelul instituțional
  - b. Modelul incremental
  - c. Modelul procesual

### ***Modulul III: Studiu de caz – Politicile de sănătate Publică (80' teorie, 200' practică)***

#### **Unitatea 1 Definiții**

Definirea politicilor de sănătate publică și a politicilor care influențează politicile de sănătate publică (health policy; health related policy).

Definierea și explicarea conceptului de sănătate în toate politicile – health in all policies

Exemplificarea unor politici de sănătate publică, unor politici care impactează politicile de sănătate publică și a unor exemple de abordări a sănătății în toate politicile.

#### **Unitatea 2 Rolul statului și a actorilor privați în politicile de sănătate publică**

Rolul statului în dezvoltarea politicilor de sănătate publică: avantaje și dezavantaje

Teorii ale importanței implicării statului ca administrator al sistemului de sănătate

Teorii ale falimentului statului ca administrator al sistemului de sănătate (rolling back the state)

Exemplificarea conceptelor parcurse

#### **Unitatea 3 Utilizarea dovezilor în politicile de sănătate publică**

Importanța utilizării dovezilor în politicile de sănătate publică.

Teorii ale utilizării dovezilor în politicile de sănătate publică – facilitatori și bariere.

Exemplificarea conceptelor parcurse.

## **Bibliografie**

1. Kent Buse, Nicholas Mays, Gillian Walt Making Health Policy
2. Cătălin Baba, Adrian Gorun, Politici publice. Opțiuni ale dezvoltării unei democrații durabile, Presa Unversitară Clujană, 2002.
3. Thomas Dye, Understanding Public Policy, Prentice – Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1995, (traducere)

## **Verificarea cunoștințelor – Subiect redacțional**

Documentați și prezentați argumente pentru susținerea rolului central al statului în administrarea sectorului de sănătate sau pentru colaborarea cu alți actori interesați.

## Suport de Curs – Dye T. Understanding Public Policy – Traducerea în lb. Română

### Capitolul 1

#### *Analiza politică*

Acțiunile guvernelor, motivația acestor acțiuni și ce schimbările implicate

Subiectul acestei cărți este analiza politică. Aceasta tratează activitatea guvernelor, motivele acțiunilor lor și schimbările pe care le pot produce. Cartea mai abordează și științele politice și capacitatea acestei discipline academice de a descrie, analiza și explica politica publică.

*Definiție:* politica publică este ceea ce guvernele aleg să facă sau să nu facă. ( Vezi Definiția politicii publice: Jocuri de cuvinte ). Guvernele fac o mulțime de lucruri. Aplanează conflictele din societate; organizează societatea să poată avea conflicte cu alte societăți; distribuie o mare varietate de recompense simbolice și servicii materiale membrilor societății; obțin bani de la societate, în special sub formă de impozite. Astfel, politica publică poate reglementa comportamentul, poate organiza birocrăția, poate distribui beneficii sau stabili impozite - sau toate aceste activități concomitent.

*Scop:* În S.U.A. guvernul alocă aproximativ 35% din produsul intern brut (PIB), suma tuturor bunurilor și serviciilor produse în țară în fiecare an. Aproximativ două treimi din sectorul guvernamental al PIB revine guvernului federal; treimea rămasă este atribuită guvernelor combinate ale celor 83.000 de state, orase, departamente, districte orașenești și alte districte speciale. Angajații guvernamentali din S.U.A. reprezintă aproximativ 16% din forța de muncă națională.

Politica publică acoperă o largă varietate de domenii - apărare, energie, mediu, afaceri externe, educație, ajutor social, poliție, autostrăzi, impozitări, locuințe, asigurări sociale, sănătate, oportunități economice, dezvoltare urbană, inflație și recesiune, ș.a.m.d. Problemele pot varia de la vitale până la cele triviale, de la alocarea a sute de miliarde de dolari pentru sistemul de asigurare socială până la desemnarea oficială a pasării naționale.

*Științe politice:* politica publică nu este un aspect nou al științelor politice: cele mai vechi scrieri ale filozofilor politici indică un interes în politicile guvernamentale, în

forțele care generau aceste politici și în impactul lor asupra societății. Totuși, centrul științelor politice nu a fost niciodată dat de politică însăși ci, mai degrabă, de instituții și structurile guvernamentale și de compartimentele politice și procesele asociate cu elaborarea politicii.

Științele politice “tradiționale” erau centrate în principal pe structura instituțională și pe justificarea filozofică a guvernelor. Aceasta implica studiul aranjamentelor constituționale cum ar fi: federalismul, separarea puterii și revizuirea judiciară; puterile și îndatoririle organismelor sociale cum ar fi Congresul, președintele și curțile de justiție, relații interguvernamentale; organizarea și modul de operare al agențiilor judiciare, executive și legislative. Studii tradiționale au descris instituțiile în care politica publică era formulată. Dar legăturile dintre aranjamentele instituționale și conținutul politicii publice erau rareori explorate.

Științele politice “comportamentale” moderne se concentrau, în principal, asupra proceselor și comportamentelor asociate guvernului. Aceasta implica studiul bazelor sociologice și psihologice ale comportamentului individual și de grup, determinantele votului și ale altor activități politice, funcționarea grupurilor de interes și a partidelor politice, descrierea diferitor procese și comportamente din domeniile legislative, executive și judiciare. Deși această abordare a descris procesul care determina politica publică, nu a tratat direct legăturile dintre diferite procese și comportamente și conținutul politicii publice.

*Studii politice:* Astăzi, mulți politologi și-au mutat centrul de interes asupra *politicii publice* - asupra *descrierii și explicării cauzelor și consecințelor activităților guvernamentale*. Acest lucru implică o descriere a conținutului politicii publice, o analiză a impactului forțelor sociale, economice și politice asupra politicii publice; o analiză a efectului diferitelor aranjamente instituționale și al proceselor politice asupra politicii publice; și o evaluare a consecințelor politicilor publice asupra societății, atât a celor previzibile cât și a celor imprevizibile.

Definirea politicii publice: Jocuri de cuvinte

Această carte descurajează discursurile academice elaborate de definire a politicii publice - noi spunem simplu că politica publică e ceea ce guvernul alege să facă sau să nu facă. Multe cărți, eseuri și discuții despre o definiție “adecvată” a politicii publice s-au

dovedit inutile, chiar exasperante și adesea au deviat atenția de la studiul propriu-zis al politicii publice. Mai mult, cele mai elaborate definiții ale politicii publice s-au redus - la o examinare mai atentă - la același lucru. De exemplu, politologul David Easton definește politica publică drept “alocarea autoritativă a valorilor pentru întreaga societate” - dar se dovedește că doar guvernul poate acționa “autoritativ” asupra întregii societăți și că tot ceea ce guvernul își alege să facă sau să nu facă rezultă în “alocația valorilor”.

Politologul Harold Lasswell și filozoful Abraham Kaplan definesc politica “drept un program proiectat de scopuri, valori și practici” și politologul Carl Friedrich spune că “pentru conceptul de politică este esențială existența unui scop, obiectiv sau țel”. Aceste definiții implică o deosebire între acțiunile guvernamentale specifice și programul general de acțiune înspre un scop anume. Dar problema pusă de ideea că acțiunile guvernamentale trebuie să aibă un obiectiv pentru a putea fi etichetate drept “politici” este că niciodată nu putem fi siguri dacă o anumită acțiune are un obiectiv și dacă are, care este acesta. Unii pot presupune că dacă un guvern face ceva trebuie să aibă un scop, obiectiv sau un țel, dar tot ceea ce putem noi observa este ceea ce guvernul alege să facă sau să nu facă. Noțiunea noastră de politică publică trebuie să includă *toate acțiunile* guvernului și nu ceea ce guvernele sau oficialii afirmă că vor face. Ne putem dori ca guvernele să acționeze într-un mod “plin de sens, având o țintă”, dar știm că adesea nu o fac.

Totuși, o altă abordare a definirii politicii publice este descompunerea acestei noțiuni generale în părți componente. Politologul Charles O. Jones ne întreabă care este deosebirea între diferite propuneri (mijloace specifice de realizare a scopurilor), programe (mijloace autorizate de realizare a scopurilor), decizii (acțiuni specifice pentru implementarea programelor) și efecte (impactul măsurabil al programelor). Dar apare iar problema asumării ideii că deciziile, programele, scopurile și efectele sunt legate între ele. Desigur, în multe domenii ale politicii vedem că deciziile guvernului au prea puține în comun cu “programele” anunțate și că nu sunt legate de “obiectivele” naționale. Este poate păcat că guvernul nostru nu funcționează prin unirea scopurilor, programelor, deciziilor și efectelor, dar este adevărat.

Politologii Heinz Eulau și Kenneth Prewitt oferă o altă definiție a politicii publice: “Politica este definită ca o ‘decizie fermă’ caracterizată prin consistența



comportamentului și repetarea acestora atât de către cei care iau deciziile, cât și de către cei care se supun acestora”. Desigur, ar fi minunat dacă activitatea guvernelor ar putea fi caracterizată prin “consistență și repetiție”, dar e greu de crezut că am putea găsi vreodată o “politică socială” în guvern dacă insistăm cu acest criteriu. Multe dintre acțiunile guvernului sunt inconsistente și nerepetitive.

Deci trebuie să ne limităm la simpla noastră definiție: politica publică este ceea ce guvernul alege să facă sau nu. Observați că ne concentrăm nu doar asupra acțiunilor guvernului ci și asupra inacțiunilor lui, adică, asupra a ceea ce acesta alege să nu facă. Afirmăm că inacțiunea guvernului poate avea un impact social egal cu cel al acțiunii acestuia.

De ce trebuie studiată politica publică?

De ce trebuie ca politologii să acorde o atenție mai mare studiului politicii publice?

*Explicație științifică.* Mai întâi politica publică poate fi studiată din *motive pur științifice*: înțelegerea cauzelor și consecințelor deciziilor politice îmbunătățește cunoștințele noastre despre societate. Politica publică poate fi percepută ca o variabilă dependentă, și ne putem întreba ce condiții socio-economice și care caracteristici ale sistemului politic dau formă conținutului politicii. Alternativ, politica publică poate fi percepută ca o variabilă independentă și ne putem întreba ce impact are politica publică asupra societății și asupra sistemului politic. Prin aceste întrebări ne putem îmbunătăți percepția asupra legăturilor dintre forțele socio-economice, procesele politice și politica publică (vezi fig. 1-1). O înțelegere a acestor legături contribuie la răspândirea, importanța, seriozitatea și dezvoltarea teoretică a științelor sociale.

*Rezolvarea problemelor.* Politica publică poate fi studiată și din *motive profesionale*: înțelegerea cauzelor și consecințelor politicii publice ne permite aplicarea cunoștințelor științelor sociale la soluțiile problemelor practice. Cunoștințele practice sunt necesare pentru a putea trata maladiile societății. Dacă se urmăresc anumite obiective, problema care politică le-ar implementa cel mai bine rămâne reală și necesită un studiu științific. Astfel spus, studiile politice pot furniza sugestii profesionale sub forma unor propoziții de genul “dacă .....atunci....”, despre cum pot fi realizate obiectivele propuse.

*Recomandări privitoare la politică.* În fine, politica publică poate fi studiată din  *motive politice*: pentru a fi siguri că națiunea adoptă politicile “corecte” pentru a atinge obiectivele “corecte”. Adesea se afirmă că științele politice nu ar trebui să fie tăcute sau neputincioase față de marile crize sociale și politice și că politologii au obligația morală de a furniza politici publice specifice. O centrare exclusivă asupra instituțiilor, proceselor sau comportamentelor este adesea privită drept “seacă”, “irelevantă” și “imorală” pentru că nu dirijează atenția înspre problemele politice cu adevărat importante cu care se confruntă societatea americană. Studiile politice pot fi desfășurate nu doar din motive științifice și profesionale, ci și pentru a informa discuțiile politice, pentru a spori nivelul înțelegerii politice, și pentru a îmbunătăți calitatea politicii publice. Desigur, există scopuri subiective - americanii nu sunt întotdeauna de acord asupra politicii “corecte” sau a scopurilor “corecte” - dar presupunem că a cunoaște este preferabil lui a ignora, chiar și în politică.

Întrebări în analiza politică. Ce se poate afla despre politica publică

*Descriere:* Mai întâi putem descrie politica publică - putem afla ce face (și ce nu face) guvernul pentru ajutoare sociale, apărare, educație, drepturi civile, sănătate, mediu, impozitari, ș.a.m.d. O bază practică de informații despre politica națională este o parte indispensabilă a educației fiecăruia. Ce spune Actul drepturilor civile din 1964 despre discriminarea în angajări? Care a fost hotărârea Curții supreme în cazul *Bakke* despre programele acțiunilor afirmative? Care este situația programului de asistență socială națională? Ce promet programele Medicare și Medicaid pentru cei săraci și bătrâni? Ce acorduri au fost semnate între S.U.A. și Rusia privitoare la armele nucleare? Câți bani se plătesc pentru impozite? Câți bani cheltuiește anual guvernul federal și pentru ce? Care e datoria națională și cu cât crește în fiecare an? Acestea sunt exemple de întrebări descriptive.

*Cauze.* În al doilea rând, putem pune în discuție cauzele sau determinanții politicii publice. De ce este politica publică ceea ce este? De ce fac guvernele ceea ce fac? Putem chestiona efectele instituțiilor politice, a proceselor și atitudinilor în politica publică (legătura B, fig.1-1). De exemplu, apare vreo diferență în nivelurile de consum și cele ale impozitelor dacă președinția și Congresul sunt controlate de democrați sau de republicani? Care este impactul conflictelor dintre grupurile de interes asupra ajutorului

federal alocat educației? Care este impactul lobby - ului generat de diverse interese asupra eforturilor de a reforma sistemul federal de impozitare? Putem pune în discuție efectele forțelor sociale, economice și culturale în elaborarea politicii publice. De exemplu: Care sunt efectele schimbării atitudinii publice față rasă asupra politicii drepturilor civile? Care sunt efectele recesiunii asupra cheltuielilor guvernului? Care este efectul unei populații tot mai vârstnice asupra asistenței sociale și asupra programelor de asistență medicală ? În termeni științifici, când studiem cauzele politicii publice, politicile devin variabile dependente și determinanții lor politici, sociali, economici și culturali devin variabile independente.

*Consecințe:* În al treilea rând, putem pune în discuție consecințele sau impactul politicii publice. Ce schimbări induce, dacă e cazul, politica publică în viețile oamenilor? Putem chestiona efectele politicii publice asupra instituțiilor și proceselor politice (legătura F, fig.1-1). De exemplu., care este efectul creșterii impozitelor asupra posesiunilor Partidului Republican în Congres? Care este impactul eforturilor de reducere a deficitului asupra popularității președintelui? Vrem să mai examinăm și impactul politicii publice asupra condițiilor din societate. De exemplu, pedeapsa capitală duce la descurajarea crimei? Programele de ajutor social descurajează munca? Beneficiile ajutoarelor sociale liberale duc la creșterea numărului de săraci? Cheltuielile sporite în educație duc la obținerea unor rezultate superioare la studenți? În termeni științifici, când studiem consecințele politicii publice, politicile devin variabile independente, și impacturile lor politice, sociale, economice și culturale asupra societății devin dependente variabile.

### Analiza politică și consilierea

Este important de făcut o distincție clară între analiză politică și consiliere politică. Explicarea cauzelor și consecințelor diferitelor politici nu este echivalentul prescrierii politicilor pe care ar trebui să le aplice guvernele. A afla de ce guvernele fac ceea ce fac și care sunt consecințele actelor lor nu este totuna cu a spune ce trebuie să facă guvernele sau a schimba unele din activitățile lor. Consilierea politică necesită însușiri ca retorica, organizarea, persuasiunea și activismul. Analiza politică încurajează erudiții și studenții

să atace probleme politice grave cu ajutorul întrebărilor sistematice. În analiza politică se subînțelege că însușirea unor cunoștințe științifice despre forțele care produc politica publică și consecințele acesteia este, în sine, o activitate socială relevantă și că această activitate e necesară pentru a putea prescrie, consilia și activa.

În mod expres, analiza politică implică :

1. *O atenție specială acordată explicației în detrimentul prescripției.* Recomandările politice - atunci când există - sunt subordonate descrierii și explicațiilor. Există o considerație implicită ca înțelegerea este necesară prescripției și că înțelegerea se obține cel mai bine printr-o analiză atentă mai degrabă decât prin retorică sau polemici.

2. *O cercetare riguroasă a cauzelor și consecințelor politicii publice.* Această cercetare implică folosirea standardelor științifice de concluzionare. Tehnici cantitative sofisticate pot ajuta în stabilirea concluziilor valide privitoare la cauze și consecințe, dar nu sunt neapărat esențiale.

3. *Un efort pentru dezvoltarea și testarea afirmațiilor generale asupra cauzelor și consecințelor politicii publice pentru acumularea prin cercetare a unor constatări sigure de relevanță generală.* Scopul este dezvoltarea unor teorii generale asupra politicii publice, care să fie sigure și aplicabile diferitelor agenții guvernamentale și diferitelor zone politice. Analistii politici preferă net oferirea unor explicații potrivite mai multor decizii politice sau studii de caz - explicații valide timp îndelungat și în diferite împrejurări.

Fig. 1-1 Studiul politicii publice. Cauzele și consecințele sale.

1. Societate: Condiții sociale și economice
2. Sistem Politic: Instituții, Procese, Atitudini
3. Politică publică: Politici publice

Societate: *Include*: avere și venit; inflație, recesiune, șomaj, rezultante școlare; calitatea mediului; sărăcie; componenta rasială; rezultate religioase și etnice; sănătate și longevitate; inegalitate, discriminare.

Sistem Politic: *Include*: instituții; federalism; separarea puterilor; partide; grupuri de interes; comportament electoral; birocrăție; structura puterii; Congres, președinte, curți.

Politică publică: *Include*: drepturi civile; politici în educație; politici ale asistenței sociale; politici de asistență medicală; justiția criminală; impozite; deficit și cheltuieli; politici de apărare; reglementări.

Legătura A (de la 1 la 2): Care sunt efectele condițiilor socio-economice asupra instituțiilor, proceselor și atitudinilor guvernamentale și politice?

Legătura B (de la 2 la 3): Care este efectul instituțiilor guvernamentale și politice, al proceselor și atitudinilor acestora asupra politicii de guvernare?

Legătura C (de la 1 la 3): Care sunt efectele condițiilor sociale și economice asupra politicii de guvernare?

Legătura D (de la 3 la 1): Care sunt efectele (feedback-ul) politicii de guvernare asupra condițiilor sociale și economice?

Legătura E (de la 2 la 1): Care sunt efectele ( feedback-ul) instituțiilor guvernamentale și politice, ale proceselor și atitudinilor lor asupra condițiilor economice și sociale?

Legătura F (de la 3 la 2): Care sunt efectele (feedback-ul) politicii de guvernare asupra instituțiilor guvernamentale și politice, asupra proceselor și atitudinilor lor.

Analiza politică în acțiune: obținerea oportunităților în educație

Unul dintre cele mai interesante exemple de analiză politică l-a constituit cercetarea științelor politice făcută asupra oportunităților egale în educație și cum pot fi ele obținute. Oportunitățile în educație au constituit unul dintre cele mai controversate subiecte în politica americană și științele politice au avut un rol important în luarea deciziilor în această zonă a politicii. După cum vedea, cu cât zona politică e mai controversată, cu atât cercetările sunt mai greu de condus.

Cercetări inițiale - raportul Coleman

Punctul de referință inițial în cercetările asupra oportunităților în educație este “*Egalitatea oportunităților în educație*” a sociologului James S. Coleman., denumită curent raportul Coleman. Raportul Coleman s-a ocupat cu consecințele politicii educaționale - în special cu impactul școlilor asupra aspirațiilor și nivelelor de realizare

ale elevilor. Deși studiul lui Coleman a avut criticii săi, a fost prima analiză completă a sistemului școlar american și a inclus informații asupra a 600.000 de copii, 60.000 profesori și 4.000 școli.

Rezultatul Coleman a zguduit multe dintre ideile convenționale legate de impactul politicilor din educația publică asupra realizărilor și modului de învățare ale studenților. Înaintea acestui studiu, legislatorii, profesorii, administratorii școlari, membrii consiliilor de conducere și populația în general au asumat că factori ca: numărul. elevilor dintr-o clasă, suma de bani cheltuită pentru fiecare elev, librărie și facilități de laborator, salariile profesorilor, calitatea programei și alte caracteristici ale școlilor afectează calitatea educației și a oportunităților în educație. Analize sistematice au arătat că acești factori nu au un efect semnificativ asupra realizărilor și modului de învățare al studenților. Chiar și mărimea unei clase s-a dovedit a nu influența modul de învățare, deși profesorii au susținut multă vreme importanța acestui factor. Pe scurt, lucrurile “pe care toți le știam” despre educație s-au dovedit a nu fi așa!

Singurii factori care s-au dovedit a afecta modul de învățare al elevilor în mod semnificativ au fost: (1) mediul de proveniență, (2) mediul din care proveneau colegii . Mediul de proveniență afectează abilitățile verbale ale copilului și atitudinea față de educație, și acești factori sunt în strânsă legătură cu realizările școlare. De importanță secundară, dar semnificativă: s-au dovedit abilitățile verbale și atitudinile față de educație ale colegilor de clasă. Influența grupurilor de aceeași vârstă a avut cel mai mare impact asupra copiilor din familii aparținând claselor inferioare. Nivelul de pregătire al profesorilor a influențat prea puțin copiii aparținând claselor sociale superioare și de mijloc; aceștia au învățat bine și în ciuda unor profesori mediocri sau slabi. Copiii aparținând claselor sociale inferioare sunt ceva mai afectați de calitatea predării.

#### Implicații politice - cheltuieli pentru educație

Raportul Coleman nu a făcut recomandări în domeniul politicii. Dar ca și în cazul multor cercetări politice, recomandările politice rezultau din concluziile sale. Mai întâi, dacă raportul Coleman a fost corect, părea fără rost doar să se aloce mai mulți bani sistemului existent al educației publice - prin creșterea cheltuielilor pentru un elev,

creșterea salariilor profesorilor, diminuarea numărului elevilor dintr-o clasă, realizarea unor biblioteci și laboratoare mai bune, adăugarea unor surplusuri educaționale sau adoptarea unor inovații la materiile specifice. Aceste politici s-au dovedit a nu avea vreun impact semnificativ asupra rezultatelor școlare.

Rezultatele raportului Coleman au subliniat logica Articolului 1 al Actului educației primare și gimnaziale din 1965 (vezi Cap. 7). Acest element de legislație a congresului aloca anual sume mari din fondul de ajutor federal pentru școlile atinse de sărăcie. Scopul acestui program era remedierea problemelor de învățare a copiilor dezavantajați prin sporirea cheltuielilor. Dar raportul Coleman a sugerat că o creștere a cheltuielilor are un impact asupra realizărilor elevilor. Programele de educație compensatorii pot avea valoare simbolică pentru rezidenți, sau valoare politică pentru autoritățile care încearcă să-și asigure o imagine de preocupare față de cei dezavantajați, dar au o mică valoare educațională pentru copii.

Reacția specialiștilor a fost, în general, tăcerea. Poate ei au sperat că raportul Coleman va dispărea în timp fără să afecteze prea tare presupunerile de lungă durată privitoare la importanța banilor, facilităților, mărimea claselor, calificarea profesorilor și la materii. Poate au sperat ca cercetările viitoare să nege concluziile raportului Coleman. Daniel Patrick Moynihan (în prezent senator al S.U.A. din New York) a scris :

“Întreaga rațiune a educației publice americane a fost pe punctul de a se prăbuși, și așa s-ar fi întâmplat dacă n-ar fi fost un acord aparent general de a acționa de parcă raportul n-ar fi existat. Dar a existat și educația publică nu va mai fi ceea ce a fost. Relația dintre alimentarea cu resurse și rezultatele educaționale pe care toate sistemele școlare, toate legislaturile și sistemele executive au acceptat-o ca pe ceva de la sine înțeles, se pare că nu a fost deloc așa. În cel mai bun caz ceea ce până acum a fost luat ca atare trebuie să fie de acum dovedit”.

#### Implicațiile politicii - echilibrul rasial

Comisia americană a Drepturilor civile a folosit raportul Coleman pentru a-și susține programele politice de anulare a dezechilibrului rasial în școlile publice. Deoarece banii, facilitățile și programele compensatorii au un efect scăzut asupra modului de învățare al studenților și pentru că mediul social economic din care provin colegii afectează procesul

de învățare al elevului, a părut logic să se afirme că plasarea elevilor negrii din clase de jos în clase de elevi albi din clasa de mijloc le vor spori oportunitățile în educație primilor dintre aceștia. Mai mult, deoarece rezultatele au arătat că realizările elevilor albi nu erau afectate de prezența negrilor în clasă (atâta vreme cât aceștia nu formau majoritatea), comisia a concluzionat că plasarea elevilor negrii în școlile cu elevi predominant albi nu vor dăuna procesului de învățare al albilor. De aceea, comisia a cerut să se elimine școlile de cartier și să se *plaseze* elevii albi și negri în școli echilibrate rasial. Dar cercetări politice ulterioare au pus sub semnul întrebării ideea plasării ca mijloc de a obține oportunități în educație. Sociologul David Armor a studiat probele disponibile privitoare la efectele plasării elevilor negrii în școli externe cartierului lor și a concluzionat că acest lucru nu le îmbunătățește modul de învățare. (De observat că Armor nu contrazicea raportul Coleman. Coleman a studiat elevi negri învățând în școli de albi nu datorită plasării lor acolo, ci datorită vecinătății. În schimb, Armor a studiat elevi negri care au fost plasați deliberat în școli cu predominantă albă dinafara vecinătății lor). Coleman însuși în “Al doilea raport Coleman” din 1975 a arătat că dezechilibrul rasial în școli era asociat cu o pierdere a elevilor albi - “zbor alb”. Reacția albilor față de desegregare a fost puternică în marile orașe, cu număr mare de elevi negri, care erau înconjurate de districte școlare suburbane, independente cu predominantă albă. Coleman a prezis că efectul de lungă durată a pierderii de elevi albi în aceste orașe va dezechilibra eforturile guvernului de a desegrega școlile publice și va duce la o izolare rasială sporită și nu invers :

“Există numeroase exemple ale politicii guvernului în care rezultatul interacțiunii dintre politică și răspuns este evident opusul rezultatului așteptat de cei care au inițiat această politică. Este foarte important în cazul desegregării în școli să fie examinată interacțiunea aceasta, pentru că multe dintre acțiunile individuale și unele dintre acțiunile guvernamentale locale, au drept rezultat exact opusul a ceea ce se aștepta guvernul federal. Cea mai evidentă acțiune individuală de acest fel este o schimbare de domiciliu pentru a scăpa de integrarea școlară”.

Coleman nu și-a abandonat convingerea inițială în beneficiile integrării școlare dar considera că plasarea pe scară largă se anula de la sine ca mijloc de obținere a oportunităților în educație.



Reforma în educație - care este soluția?

O mai veche analiză politică a demonstrat ineficiența multor politici alternative. Cheltuirea unor sume mai mari de bani pentru sistemul educațional existent s-a dovedit a fi o activitate neproductivă; ajutorul federal acordat educației a crescut în anii '70, iar scorurile obținute de elevi la teste au scăzut. Dezechilibrul rasial a sporit în multe sisteme școlare din marile orașe în ciuda plasărilor și scorurile obținute de elevii negri din interiorul orașelor nu s-au îmbunătățit. Dar științele sociale nu se pot consola cu faptul că au prezis ceea ce *nu* va funcționa. Științele sociale au responsabilitatea socială de a găsi politici care să funcționeze.

În ultimii ani, incitați de faptul că studenții americani obțin rezultate mai proaste în comparație cu studenții din alte țări puternic industrializate, sociologii și cei însărcinați cu elaborarea politicii statelor Unite au încercat să identifice politici alternative care să îmbunătățească nivelul cunoștințelor dobândite ale elevilor (vezi Cap. 7). Din nou, sociologul James J. Coleman și asociații lui au realizat cea mai influentă analiză a factorilor școlari care afectau nivelurile de cunoștințe.

Deși cercetările au indicat faptul că toate diferențele în nivelurile de învățare ale studenților sunt datorate influențelor familiei și grupurilor de prieteni, foarte puține dintre ele fiind atribuite diferențelor din școlile publice, Coleman a fost bulversat de rezultatele foarte bune ale elevilor din școlile catolice. Într-adevăr, a dovedit faptul că deosebirile generale în cunoștințele matematice și în exprimare dintre elevii de clasa a X-a din școlile catolice și cei din școlile publice erau de două clase. Dar se puneau întrebarea dacă aceste deosebiri erau produsul diferitelor politici educaționale și diferitelor practici din școlile catolice și publice sau deosebirilor dintre tipurile de elevi și familii care aleg școlile catolice pentru copiii lor. Coleman a putut controla statistic diferențele de rasă, religie, socio-economice, tip de familie și alte caracteristici ale mediului din care proveneau elevii, aceasta comparând realizările elevilor din școlile catolice și școlile publice care proveneau *din același mediu*. Pe scurt, chiar dacă mediul familial este foarte important, școlile pot determina deosebiri în nivelurile cunoștințelor obținute. Totuși "efectul școlii catolice" *nu* este rezultatul unor clase mai mici, unor salarii sau facilități sporite; dimpotrivă, școlile catolice s-au dovedit mai slabe din aceste puncte de vedere ale măsurilor politicilor educaționale.

Mulți profesori din școlile publice au fost supărați de implicațiile afirmației că în școlile catolice se obțin rezultate mai bune. Unii au recurs la vechiul argument al educației “progresive” că rezultatele la matematică și modul de exprimare nu sunt relevante pentru nivelul de cunoștințe al elevului. Alții au argumentat că școlile catolice “iau crema” elevilor și îi lasă pe cei mai slabi școlilor publice. Unii au repetat mitul că școlile catolice îi exmatriculează pe elevii problemă pe care apoi școlile publice trebuie să-i accepte (De fapt, școlile catolice primesc mulți copii problemă și mulți delicvenți din familii care îi trimit acolo pentru că “au nevoie de disciplină”).

De ce școlile catolice obțin rezultate mai bune decât cele publice? Coleman a atribuit rezultatele diferite ale școlilor catolice și publice “capitalului social” - legăturilor strânse din familie și dintre familie și școală. Familiile elevilor din școlile catolice aleg în mod deliberat să-și trimită copiii la școlile catolice. Când școala este percepută de elev ca o extensie a familiei sau, în cazul în care nu există legături strânse în familie și școala este un substituit al familiei, elevii obțin rezultate foarte bune.

Cercetări suplimentare au încercat să releve caracteristicile unui mediu școlar care produce asemenea performanțe. Rezultatele au sugerat că acesta e asemănat cu:

(1) pretenții mari din partea părinților, profesorilor și elevilor; (2) o înțelegere între părinți, profesori și administratori asupra scopurilor urmărite și a standardelor disciplinare; (3) accentuarea deprinderilor elementare; (4) o monitorizare atentă a progresului elevului de către profesori și părinți; și (5) o legătură continuă păstrată între părinți, profesori și directorii școlilor.

### Reforma școlilor publice

Care pot fi implicațiile acestei cercetări asupra politicii publice ? Unii reformiști folosesc cercetarea pentru a susține ideea cupoanelor pentru educație oferite părinților, ca să fie cheltuite la orice școală aleg aceștia, publică sau particulară. Statul va rambursa echivalentul acestora, sumele reprezentând costul educației pentru un copil. Școlile vor fi încurajate să fie în competiție pentru a obține elevi, pentru că fondurile pentru învățământ vor fi mai mari la școlile cu mai multe înscrieri. Competiția va permite școlilor “magnet” să acorde libertate directorului și elevilor în alegerea scopurilor urmărite, a

materiilor, disciplinelor și structurilor din cadrul școlii lor și în dezvoltarea unor programe atractive pentru părinții care devin “clienții” lor. Cele “mai bune” școli vor avea o cerere în exces și vor fi nevoite să refuze unele dintre ele; alte școli vor trebui să se îmbunătățească sau să se închidă. Faptul că familia va *alege* o școală pentru copilul lor și nu statul va fi cel care va hotărî, va ajuta la stabilirea unei legături între școală și familie.

Alternativ, un sistem de alegere paralel poate fi limitat la școlile publice. Aceasta va fi o reformă mai puțin radicală, dar tot va încuraja implicarea părinților în educație și competiția între școli. Câteva state și districte școlare au experimentat deja astfel de planuri: părinții aleg o școală publică pentru copiii lor și fondurile de stat pentru educație sunt dirijate înspre acea școală pe baza înscrierii (vezi Cap. 6).

Totuși, nu sunt mulți în instituțiile publice de învățământ - administratori ai districtelor școlare, autoritățile educației de stat, colegiile de învățământ, sindicatele profesionale - cei care sunt gata să susțină aceste reforme. Alegerea părinților amenință puterea tradițională a profesorilor de a desemna elevi, de a alege materiile, de a stabili scopurile și de a monitoriza progresul elevilor, cu o implicare minimă din partea părinților. Profesorii susțin că dacă părinții au dreptul de a-și muta copiii de la o școală la alta, planificarea învățământului va fi întreruptă și viabilitatea școlilor percepute drept inferioare va fi amenințată. Aceasta va duce la o stratificare a școlilor în care școlile magnet populare vor atrage elevii cei mai buni și școlile mai puțin populare vor rămâne cu sarcina de a educa acei copii ai căror părinți nu sunt informați sau sunt dezinteresați de educația copiilor. Profesorii se tem, de asemenea, că alegerea părinților va duce la o resegregare pe principii rasiale, etnice și de clasă socială. Cupoanele, susțin aceștia vor fi, în special, folosite de părinții din pătura de sus și mijlocie drept “program împuternicit pentru sănătate”. Reformiștii au contraargumentat că folosirea cupoanelor pentru educația în școlile private vor fi cele mai eficiente pentru copiii din familii sărace și dezavantajate care nu au, în general, aceleași opțiuni ca și familiile bune, de a-și trimite copiii la școli particulare. Administratorii școlilor publice se tem că un sistem al cupoanelor va submina implicarea națiunii în învățământul public.

## Analiza politică și conflictul politic

Hotărârile politice sunt dictate nu de analiști, ci de actorii scenei politice - autorități guvernamentale alese sau numite, grupuri de interes și uneori chiar de alegătorii înșiși.

Cercetări ale științelor sociale adesea nu se descurcă bine în arena politică; acestea pot fi interpretate corect sau greșit, ignorate sau chiar folosite ca armă de combatanții politici. În 1993 alegătorii din California au avut de decis Propunerea 174, Alegerea părinților în învățământ - o inițiativă populară care ar fi adus "burse" (cupoane) de 2600 dolari (cam jumătate din cheltuielile statului pe elev în școlile publice) pentru părinți ca să fie folosiți în orice școală privată care îndeplinea standardele de stat. Inițiativa a fost puternic combătută de profesori și sindicatele din învățământ. Toate argumentele discutate mai sus au fost parte a dezbaterii politice, uneori cu un limbaj pasional, alături de multe afirmații irelevante și incorecte. La urnă, alegătorii din California au respins sistemul cupoanelor și prin aceasta au tras înapoi mișcarea națională a cupoanelor (vezi Cap. 6).

Scopul acestei scurte discuții este că analiza politică produce uneori rezultate neașteptate și chiar jenante, că politica publică nu funcționează uneori așa cum se aștepta și că diferite interese politice vor interpreta rezultatele cercetărilor politice diferit - acceptând, neacceptând sau folosind aceste rezultate după cum o cer obiectivele lor.

## Analiza politică și căutarea de soluțiilor pentru problemele Americii

Rămâne de văzut dacă analiza politică va putea vreodată furniza "soluții" pentru problemele Americii. Ignoranța, crima, sărăcia, conflictele rasiale, inegalitatea, locuințele proaste, sănătatea șubredă, poluarea, aglomerația și viețile nefericite au afectat oamenii și societățile vreme îndelungată. Desigur, aceasta nu este o scuză pentru a renunța să se încerce obținereanu unei societăți vindecate de aceste maladii. Dar străduința noastră pentru a obține o societate mai bună trebuie temperată de faptul că soluțiile la aceste probleme pot fi foarte greu de găsit. Analiza politică are multe motive de a ne tempera entuziasmul, unele fiind ilustrate în lupta pentru politica învățământului.

*Limitarea puterii guvernului.* Mai întâi, este ușor de exagerat importanța politicilor guvernului, atât în bine cât și în rău. Nu este clar că politicile guvernului, oricât de

ingenioase, ar putea vindeca toate sau aproape toate relele societății. Guvernele sunt constrânse de multe forțe sociale puternice - modele ale vieții de familie, structura păturilor sociale, practici de îndrumare a copiilor, credințele religioase, ș.a.m.d. Aceste forțe nu sunt ușor de condus de guverne, și nici nu pot fi controlate chiar dacă acest lucru ar fi de dorit. În capitolul final al acestui volum vom examina impactul politicii, dar e bine să spunem aici că unele din problemele societății sunt de nerezolvat.

*Neînțelegeri asupra problemelor.* În al doilea rând, analiza politică nu poate oferi soluții problemelor, atunci când nu există un acord general asupra naturii problemelor. Cercetarea lui Coleman a presupus că ridicarea nivelului de cunoștințe (măsurile ale capacităților de exprimare și cantitative ) este problema înspre care eforturile noastre trebuie direcționate. Dar profesorii au argumentat adesea că însușirea abilităților de exprimare și cantitative nu este singurul, și nici cel mai important obiectiv al școlilor publice. Au afirmat că școlile trebuie să inducă elevilor de orice rasă și mediu de proveniență o imagine pozitivă despre sine, să încurajeze conștiința socială și aprecierea diferitelor culturi, să le formeze elevilor o conștiință a pericolului drogurilor și să-i educe în problemele de sex și boli transmisibile sexual, ș.a.m.d. Altfel spus, mulți profesori au definit problemele cu care se confruntă școlile mai vast decât ridicarea nivelului de cunoștință.

Analiza politică nu poate rezolva conflictele valorice. Dacă există un oarecare acord asupra căror valori trebuie accentuate în politica învățământului totuși cercetările politice nu pot contribui cu prea multe la elaborarea politicii. În cel mai bun caz poate indica modul în care anumite rezultate pot fi obținute, dar nu poate determina dacă aceste rezultate sunt cel mai valoros produs al sistemului de învățământ. Cercetarea politică nu poate determina ce este cu adevărat valoros pentru societate.

*Subiectivismul în interpretare.* În al treilea rând, analiza politică tratează probleme subiective și trebuie să se bazeze pe interpretarea rezultatelor. Cercetătorii profesioniști interpretează diferit rezultatele analizelor lor. Cercetarea științelor sociale nu poate fi lipsită de subiectivism. Chiar și alegerea subiectului pentru cercetare este afectată de valoarea personală a ceea ce e important și demn în societate. Acum mulți ani, sociologul Louis Wirth nota:

“De vreme ce orice afirmare a unui “fapt” și lumea socială afectează interesele unui individ sau grup, nu se poate nici măcar atrage atenția asupra anumitor “fapte” fără a curta obiecțiile celor a căror *raison d’etre* în societate se bazează pe o interpretare divergentă a situațiilor factuale”.

*Limite impuse Planului de cercetare umană.* Un alt set de probleme în analiza politică sistematică se centrează în jurul limitelor inerente impuse planului de cercetare în științele sociale. Nu este posibil să conduci forme controlate de experimente asupra ființelor umane. De exemplu, cercetătorii nu-i pot obliga pe copii să meargă la școli sărace pentru câțiva ani doar pentru a vedea dacă acest lucru are un efect negativ asupra nivelului lor de cunoștințe. În schimb, cercetătorii sociali trebuie să găsească situații în care lipsa de educație a fost produsă “natural” pentru a face observațiile necesare asupra cauzelor acestei lipse. Pentru că nu putem controla toți factorii dintr-o situație reală este dificil de izolat cu precizie cauza dobândirii cunoștințelor sau nedobândirii acestora. Mai mult, chiar și când anumite experimente sunt permise, ființele umane își modifică adesea comportamentul fiindcă știu că sunt observate într-o situație experimentală. De exemplu, în cercetarea din învățământ se dovedește adesea că elevii învață bine după *orice* nouă metodă de predare sau inovație. E greu de spus dacă îmbunătățirile observate sunt un produs al noii metode de predare sau al inovației în materie sau doar un produs al situației experimentale.

*Complexitatea comportamentului uman.* Poate cea mai serioasă rezervă asupra analizei politice este faptul că problemele sociale sunt atât de complexe încât sociologii nu pot face previziuni clare cu privire la impactul politicilor propuse. *Oamenii de știință din sociologie nu cunosc destul despre comportamentul individual și de grup pentru a putea oferi sfaturi demne de încredere factorilor de decizie.* Ocazional, aceștia din urmă apelează la sociologi pentru “soluții”, dar sociologii nu dispun de ele. Majoritatea problemelor societății sunt influențate de atât de multe variabile încât o simplă explicare a acestora, sau un remediu pentru ele, sunt rareori posibile. Faptul că sociologii oferă atât de multe recomandări contradictorii este o indicație a absenței unor cunoștințe științifice serioase asupra problemelor sociale. Deși anumiți erudiți afirmă că nici un sfat nu e mai bun decât unul contradictoriu sau incorect, cei care elaborează politica trebuie totuși să ia

decizii și este probabil mai bine ca aceștia să acționeze îndrumați de oricât de puținele cunoștințe pe care științele sociale le pot oferi decât ca ei să acționeze în absența oricăror cunoștințe. Chiar dacă sociologii nu pot prevedea impactul politicilor viitoare, ei pot cel puțin să măsoare impactul politicilor prezente și trecute și să furnizeze aceste date celor care iau decizii.

### Analiza politică - artă și meșteșug

Înțelegerea politicii de guvernare este o artă și un meșteșug. Este o artă pentru că necesită pătrundere, creativitate și imaginație în identificarea problemelor sociale și în descrierea lor, în crearea unor politici de guvernare care le-ar putea ușura și nu a descoperii dacă aceste politici sfârșesc prin a îmbunătății sau a înrăutății lucrurile. Este un meșteșug pentru că aceste îndeletniciri necesită anumite cunoștințe economice, politice, de administrație publică, de sociologie, drept, și statistici. Analiza politică este cu adevărat un subdomeniu aplicat al acestor discipline academice tradiționale.

Ne îndoim că ar exista vreun “model de opțiune” - adică, un model singular sau o metodă care să fie preferabilă celorlalte și care să ofere mereu cele mai bune soluții problemelor sociale. În schimb, suntem de acord cu sociologul Aaron Wildavsky, care a scris :

“Analiza politică este o activitate pentru care nu pot exista programe fixe, pentru că analiza politică este sinonimă cu creativitatea, care poate fi stimulată de teorie și formată de practică, ce poate fi învățată dar nu poate fi predată”.

Wildavsky continuă prin a avertiza studenții că nu trebuie să se aștepte la a găsi soluții pentru marile întrebări sociale :

“Trebuie să se admită că, în mare parte, cunoștințele sunt negative. Ne spun ce nu putem face, unde nu putem merge, unde am greșit, dar nu și cum să corectăm aceste erori. La urma urmei, dacă eforturile prezente ar fi judecate drept pe de-a-ntregul satisfăcătoare, n-ar mai prea fi nevoie de analiză și cu atât mai puțin de analiști”.

Nu se va putea găsi în această carte un model de alegere, dar dacă cineva vrea să înceapă o dispută asupra diferitelor moduri de înțelegere a politicii de guvernare această carte e un bun început.

## **Capitolul 2**

### Modele de politici

#### ***Un ajutor în înțelegerea politicii publice***

#### **Modele pentru analiza politică**

Un model este o reprezentare simplificată a unor aspecte reale. Poate fi o reprezentare fizică reală - un avion model, de exemplu, sau macheta construcțiilor pe care arhitecții urbani o folosesc pentru a demonstra cum vor arăta lucrurile când proiectele propuse vor fi completate. Un model mai poate fi o diagramă - harta unui drum, de exemplu sau un grafic pe care politologii demonstrează cum o propunere devine lege.

***Folosirea modelelor.*** Modelele pe care le vom folosi în studiul politicii sunt *modele conceptuale*. Acestea sunt modele în cuvinte care încearcă:

- să simplifice și clarifice gândirea noastră despre politică și politica publică
- să identifice aspecte importante ale problemelor politice.
- să ne ajute să comunicăm între noi, concentrându-ne asupra trăsăturilor esențiale ale vieții politice.
- să dirijeze eforturile noastre înspre o mai bună înțelegere a politicii publice, sugerându-ne ceea ce este și ceea ce nu este important.
- să sugereze explicații pentru politica publică și să îi prevadă consecințele

***Modele politice selectate.*** În timp științele politice, ca și alte discipline științifice, au creat un număr de modele care ne ajută să înțelegem viața politică. În acest volum vom încerca să vedem dacă aceste modele sunt utile în studiul politicii publice. În special vrem să examinăm politica publică din perspectiva următoarelor modele :

- modele instituționale
- modele procesuale
- modele de grup
- modele elitei
- modele raționale
- modele incrementale



- modele ale teoriei jocului
- modelele opțiunii publice
- modelele sistemului.

Fiecare dintre acești termeni identifică un model conceptual major care poate fi găsit în literatură sau în științele politice. Nici unul din aceste modele nu a fost creat special pentru studiul politicii publice, totuși fiecare oferă un mod separat de înțelegere a politici și chiar sugerează unele dintre cauzele generale și consecințele politicii publice.

Modelele nu sunt competitive în sensul că unul dintre ele ar putea fi considerat “cel mai bun”. Fiecare oferă o centrare separată asupra vieții politice și fiecare ne poate ajuta să înțelegem diferite lucruri despre politica publică. Deși unele politici par, la prima vedere, să se îndrepte singure înspre un anumit model pentru a fi explicate, cele mai multe politici sunt o combinație între planificare rațională, incrementalism, activitate ale grupurilor de interes, preferințe ale elitei, forțe ale sistemului, jocuri politice, opțiuni ale publicului, procese politice, și influențe instituționale. În ultimele capitole aceste modele vor fi folosite singular și în combinație, pentru a descrie, a explica politici specifice. Urmează o scurtă descriere a fiecărui model, cu o atenție deosebită, acordată modurilor separate în care politica publică poate fi privită.

### **Instituționalism: politica - produs instituțional**

Instituțiile guvernamentale au fost de mult punctul central al științelor politice. Tradițional, științele politice au fost definite drept studiu al instituțiilor guvernamentale. Activitățile politice se centrează, în general, în jurul instituțiilor guvernamentale particulare - Congres, președinție, curți, birocrății, municipalități, ș.a.m.d.. Politica publică este determinată, implementată și aplicată autoritar de aceste instituții.

Relația între politica publică și instituțiile guvernamentale e foarte strânsă. Strict vorbind, o politică nu devine politică publică până când nu este adoptată, implementată și aplicată de anumite instituții guvernamentale. Instituțiile guvernamentale conferă politicii publice trei trăsături caracteristice. Mai întâi, guvernul oferă *legitimitatea* politicilor. Politicile guvernamentale sunt în general privite ca obligații morale care impun loialitatea cetățenilor. Oamenii pot privi politicile altor grupuri și asociații din societate - corporații, biserici, organizații profesionale, asociații civice, ș.a.m.d. - ca importante și chiar obligatorii. Dar numai politicile guvernului implică obligații legale. În al doilea rând

politicile guvernamentale implică *universalitate*. Doar politicile guvernamentale se extind asupra tuturor oamenilor dintr-o societate; politicile altor grupuri și organizații ating doar o parte a societății. În sfârșit, guvernul monopolizează *constrângerea* în societate - doar guvernul poate să condamne legitim la închisoare pe cei care îi încalcă politicile. Sancțiunile care pot fi impuse de alte grupuri sau organizații din societate sunt limitate. Aceasta este capacitatea guvernului de a impune loialitate tuturor cetățenilor, de a legifera politicile care guvernează întreaga societate și de a monopoliza folosirea legitimă a preferințelor lor în politică.

Tradițional, abordarea instituțională în științele politice nu acordă o mare atenție legăturilor dintre structura instituțiilor guvernamentale și conținutul politicii publice. În schimb, studiile instituționale descriu, de obicei, instituțiile guvernamentale specifice - structurile lor, organizare, îndatoriri și funcții - fără a se întreba în mod semnificativ despre impactul caracteristicilor instituționale asupra rezultatelor politicii. Pregătirile legale și constituționale au fost descrise în detaliu, la fel ca și miile de birouri și atenții guvernamentale de la nivel local, de stat și federal (vezi fig. 2-1 pentru o descriere a structurilor constituționale federale). Totuși, legăturile dintre structurile instituționale și politică au rămas, în general, neexplicate. În ciuda slabei concentrări a studiilor instituționale în științele politice, abordarea instituțională nu este neapărat neproductivă. Instituțiile guvernamentale sunt mostre structurale ale comportamentului individual și de grup. Prin "structurale" înțelegem că aceste mostre de comportament tind să persiste în timp. Mostrele stabile de comportament individual și de grup pot afecta conținutul politicii publice. Instituțiile pot fi structurate pentru a facilita anumite rezultate politice și pentru a le obstrucționa pe altele.

Fig. 2-1. Un model instituțional: verificări și echilibre constituționale

1. Ramura legislativă: Congres, Camera senatului, Parlament. Parlamentul și Senatul pot respinge propunerile celorlalți.
2. Ramura executivă: Președintele, Autoritățile executive, Departamentele cabinetelor, Agenții independente
3. Ramura Judiciară: Curtea Supremă, Circuitul curților de apel, Curțile districtelor federale.

(de la 1 la 2): Congresul creează departamente și alocă bani. Senatul confirmă numirile și obligatoriu își dă acordul la tratate. Congresul poate refuza veto-ul, poate chestiona sau demite președintele.

(de la 1 la 3): Senatul confirmă numirile pentru curți. Congresul creează curțile inferioare și poate demite judecătorii.

(de la 2 la 1): Președintele recomandă legislația și poate convoca Congresul. Președintele are drept de veto asupra legislației.

(de la 2 la 3): Președintele numește judecători.

(de la 3 la 1): Curțile pot declara legile Congresului neconstituționale.

(de la 3 la 2): Curțile pot declara actele președintelui neconstituționale.

Instituțiile pot avantaja anumite interese în societate și pot să nu acorde avantaje altora . Anumite persoane sau grupuri pot avea un mai mare acces la puterea guvernamentală datorită unui set de trăsături structurale față de alt set. Pe scurt, structura instituțiilor guvernamentale pot avea importante consecințe asupra politicii.

Abordarea instituțională nu trebuie să fie restrânsă sau descriptivă. Ne putem întreba ce relații există între preparativele instituționale și conținutului politicii publice și putem investiga aceste relații în mod sistematic comparativ. De exemplu, în zona afacerilor urbane putem întreba; “sunt politicile guvernului federal mai reactive la preferințele publicului decât politicile guvernelor locale și de stat? Cum afectează diviziunea responsabilității între guvernele locale, de stat și federale, conținutul politicii publice?” Aceste întrebări, de care ne putem ocupa sistematic, implică preparative instituționale.

E important să ne amintim faptul că impactul preparativelor instituționale asupra politicii publice este o problemă empirică ce merită a fi investigată. Prea frecvent, reformatori entuziaști au afirmat că o schimbare particulară în structura instituțională ar provoca schimbări în politica publică fără investigarea adevăratei relații între structură și politică. Aceștia au căzut în capcana presupunerii că schimbările instituționale vor provoca schimbări în politică. Trebuie să fim precauți cu afirmația asupra impactului structurii asupra politicii. Putem descoperi că *atât* structura *cât* și politica sunt masiv determinate de forțe sociale sau economice și că implicarea nevizată în preparativele

instituționale vor avea un impact independent scăzut asupra politicii publice dacă forțele implicate rămân constante.

### **Instituționalism: Folosirea modelului**

Instituțiile guvernamentale și organizațiile acestuia sunt menționate în întreaga carte. Dar în Cap. 11 - "Federalismul american: structuri Instituționale și politica publică" - vom examina anumite probleme ale federalismului american - distribuirea de bani și putere între guvernele locale, de stat și federale.

### ***Proces: politicile ca activitate politică***

Procesele și atitudinile politice au fost punctul central al științelor politice pentru multe decenii. Științele politice "comportamentale" moderne au studiat, de la al doilea război mondial, activitățile alegătorilor grupurilor de interes, legislatorilor, președinților, birocratilor, judecătorilor și altor actori politici. Unul din scopurile principale a fost descoperirea schemelor de activitate - sau "proceselor". De curând, anumiți politologi au încercat să grupeze diferite activități în concordanță cu relația lor cu politica publică. Rezultatul este un set de *procese ale politicii* care în general urmează această schemă:

Identificarea problemelor - se exprimă cereri pentru acțiunea guvernului  
Stabilirea calendarului pentru luarea deciziilor - se decide care probleme vor fi hotărâte și care probleme vor fi abordate

Formularea propunerilor - se dezvoltă propunerile de politici pentru rezolvarea problemelor.

Legiferarea politicilor - se selectează o propunere  
- se construiește un suport politic

pentru aceasta

- legiferarea ei ca lege

Implementarea politicilor - organizarea birocratilor  
- furnizarea plăților sau serviciilor  
- colectarea de impozite

Evaluarea politicilor - studierea programelor  
- raportarea rezultatelor

programelor guvernamentale

- Evaluarea impactelor programelor

asupra țăintelor și grupurilor nevizate din societate

- sugerarea de schimbări și adaptări

Pe scurt, procesul politicii poate fi văzut ca o serie de activități politice - identificarea problemelor, fixarea programului, formularea, legitimarea, implementarea și evaluarea. Un exemplu popular al abordării procesului e ilustrat în tabelul 2 - 1.

S-a argumentat că politologii trebuie să-și limiteze studiile asupra politicii publice la aceste *procese* și să evite analizele *substanței* politicilor.

Conform politologului Charles O. Jones:

“Afirm că scopul special al politologilor este procesul politic și modul său de funcționare. Interesele lor în substanța problemelor și politicilor, constă în modul de interacțiune al acestora cu procesul și nu neapărat în substanța însăși a problemei ....acest lucru sugerând că multe remedii pentru sistemul social tind să fie legate de varietatea procesului. – un mai mare accent pentru un interes sporit, furnizând critici și opoziții, decizii de publicare și modul în care sunt luate aceste decizii”.

Această afirmație permite studenților în științe sociale să studieze *cum* sunt luate deciziile, și poate chiar *cum ar trebui* fi luate. Dar nu le permite să comenteze substanța politicii publice - cine ce anume primește și de ce. Cărți privitoare la tema acestui proces au secțiuni de identificare a problemelor, stabilirea programului pentru luarea deciziilor, formularea de propuneri, legiferarea politicilor, ș.a.m.d. Nu *conținutul* politicii publice trebuie studiat, ci *procesul* prin care politica publică se formează, se implementează și se schimbă.

În ciuda centrării limitate asupra modelului procesual, acest fapt este totuși folositor în a ne ajuta să înțelegem diferitele activități implicate în elaborarea politicii. Vrem să reținem faptul că *elaborarea politicii* implică fixarea unui program (capturarea atenției celor care o elaborează), formularea propunerilor (elaborarea și selectarea opțiunilor politice), legiferarea politicii (formarea suportului politic; câștigarea aprobării curților, președintelui și Congresului), implementarea politicii (crearea birocrățiilor, cheltuirea

banilor, întărirea legilor), și evaluarea politicii (studierea eficienței politicilor și a popularității acestora).

Tab. 2 - 1. Procesul Politicilor - un cadru de analiză

Activități funcționale	Categorizări guvern	în și ca sisteme	cu rezultate
Percepție	Probleme guvern	pentru	Probleme pentru cerere
Definiție		Identificarea problemei	
Agregare			
Organizare			
Reprezentare			
Formulare	Acțiuni în guvern	Dezvoltarea programului	Propunere pentru programul bugetar
Legitimare			
Apropriere			
Organizare	Guvern înspre	Implementarea	Diverse (servicii, plăți,
Interpretare	Problemă	programului	facilități, controale etc.)
Aplicare			
Specificare	Program înspre	Evaluarea	Diverse (justificare,
Măsurare	guvern	programului	recomandare etc.)
Analiză			
Rezoluții	Rezoluția	Terminarea	soluție sau schimbare
Terminare	problemei schimbare	sau programului	

Într-adevăr, se poate chiar întâmpla ca modul în care politicile sunt elaborate să afecteze conținutul politicii publice și vice versa. Cel puțin aceasta este o problemă care necesită atenție. Dar, la fel cum i-am avertizat pe cititori în cazul discuției modelului instituțional, nu vrem să cădem în capcana presupunerii că o schimbare în procesul elaborării politicii va provoca întotdeauna schimbări în conținutul politicii. S-ar putea dovedi că unele constrângeri sociale, economice sau tehnologice, asupra factorilor de

decizie sunt atât de mari încât nu prea contează în conținutul politicii dacă procesul elaborării politicii este deschis sau închis, competitiv sau nu, pluralist sau elitist, sau oricum altcumva. Politologilor le place să discute modul în care o propunere devine lege și chiar cum diferite interese reușesc să învingă în probleme politice. Dar schimbând procesele oficiale sau neoficiale de luare a deciziilor poate sau nu să schimbe conținutul politicii publice.

Putem prefera să trăim într-un sistem politic unde fiecare are o influență egală în elaborarea politicii; unde multe interese separate oferă soluții problemelor publice, unde discuțiile dezbaterile și deciziile sunt deschise și accesibile tuturor, unde toate deciziile politice sunt luate democratic, unde implementarea este rezonabilă, cinstită și înțelegătoare. Dar nu înseamnă că, numai pentru că noi preferăm un astfel de sistem politic, el va produce politici diferite în apărarea națională, educație, ajutor social, sănătate sau justiție criminală. Legăturile între *proces* și *conținut* trebuie să fie totuși investigate.

### **Teoria de grup: politica - echilibru de grup**

Teoria de grup începe cu afirmația că interacțiunea dintre grupuri este factorul central al politicii. Persoane cu interese comune se unesc oficial sau neoficial pentru a impune guvernului cererile lor. Conform politologului David Truman, un grup de interes este “un grup cu atitudine comună care are anumite pretenții de la alte grupuri din societate”, un asemenea grup devine politic “dacă și când emite o pretenție prin sau asupra unei instituții sau a unui guvern”. Persoanele fizice sunt importante în politică doar atunci când acționează ca parte a, sau în numele unor interese de grup. Grupul devine puntea de legătură principală dintre individ și guvern.

#### *Procese: Aplicarea modelului*

Procesele și atitudinile politice sunt luate în considerare în fiecare din domeniile politice studiate în această carte. Comentarii adiționale asupra impactului activității politice pot fi găsite în Cap. 13 - “Procesul elaborării politicii: pătrunderea în interiorul sistemului”.

Politica este în realitate lupta între grupuri pentru influență politică. sarcina sistemului politic este de a *dirija conflictele de grup* prin: (1) stabilirea regulilor

jocului în lupta grupurilor, (2) aranjarea compromisurilor și echilibrarea de interese, (3) crearea compromisurilor sub forma politicii publice și (4) impunerea acestor compromisuri.

Conform unor teoreticieni ai grupului, politica publică, la oricare moment dat, este echilibrul atins de lupta grupurilor. Acest echilibru e determinat de influența relativă a oricărui grup de interes. Schimbările în influența relativă a oricărui grup de interes poate rezulta în schimbări în politica publică; politica se va muta în direcția dorită de grupurile care câștigă influența și se va îndepărta de direcția dorită de cele care pierd influența.

Politologul Earl Latham a descris politica publică din punctul de vedere al teoriei de grup după cum urmează: “ceea ce poate fi numit politica publică este de fapt un echilibru atins în lupta între grupuri la un moment dat și reprezintă un echilibru pe care fracțiunile sau grupurile respective se luptă în mod constant să-l alterneze în favoarea lor. . . . Legislatura arbitrează lupta grupurilor, ratifică victoriile coalițiilor învingătoare și înregistrează termenii capitulării, compromisurilor și cuceririlor sub forma unor statute”.

Influența grupurilor este determinată de numărul lor, de bogăția, puterea de organizare, conducere, acces la factorii decizionali și unitatea internă.

Teoria de grup pretinde că poate descrie toate activitățile politice importante implicate în lupta grupurilor. Factorii de decizie sunt priviți ca răspunzând în mod constant presiunii grupurilor - negocieri, tocnelilor și compromisurilor dintre cererile competente ale grupurilor de influență. Politicienii încearcă să formeze o coaliție majoritară a grupurilor. Astfel, au o anumită libertate în a determina care grupuri pot fi incluse în coaliția majoritară. Cu cât zona reprezentată de un politician este mai mare, cu atât numărul diverselor interese este mai mare și la fel și libertatea sa în selectarea grupurilor pentru formarea coalițiilor majoritare. Astfel, membrii parlamentului au o mai mică flexibilitate decât senatorii, care reprezintă, în general, zone teritoriale mai mari și mai diverse; și președintele are o mai mare flexibilitate decât membrii Congresului și senatorii. Agențiile executive sunt de asemenea considerate în funcție de circumscripțiile grupurilor.

Partidele sunt concepute ca și coaliții de grupuri. Coaliția Partidului Democrat din perioada Roosevelt este constituită, până recent, de grupuri muncitorești, locuitori ai orașelor centrale, grupuri etnice, catolici, săraci, intelectuali liberali, negri, sudiști.



Problemele partidului democrat pot fi găsite, în majoritate în slăbirea coaliției grupului - de la dezafectarea sudului și conflictele de grup între grupurile de muncitori albi și grupurile etnice de negrii. Coaliția republicană a constat în rezidenți rurali și ai orașelor mici, clasa mijlocie, albi, protestanți, funcționari și locuitori ai suburbiilor.

Întregul sistem al grupurilor de interes - sistemul politic în sine - este ținut în echilibru de câteva forțe. Mai întâi, există un *grup latent* mare, aproape universal, în societatea americană ce susține sistemul constituțional și legile predominante ale jocului. Acest grup nu este mereu vizibil dar poate fi activat pentru administrarea admonestărilor coplesitoare la adresa oricărui grup care atacă sistemul și amenință cu distrugerea echilibrului.

În al doilea rând, *extinderea apartenenței la grup* ajută la menținerea echilibrului prin prevenirea mutării unui grup prea departe de la valorile predominante. Persoanele care aparțin unui grup aparțin și altor grupuri, și acest fapt moderează pretențiile grupurilor care trebuie să evite ofensarea membrilor lor care au afiliația la alte grupuri.

În sfârșit, *verificarea și echilibrul care rezultă din competiția grupurilor* ajută la menținerea echilibrului în sistem. Nici un grup singur nu constituie o majoritate în societatea americană. Puterea fiecărui grup e verificată de puterea grupurilor concurente. “Contrabalansarea” centrelor de putere funcționează pentru a verifica influența oricărui grup unic și pentru a proteja persoanele de a fi exploatate.

### **Teoria de grup: aplicarea modelului**

În tot acest volum vom descrie luptele pentru politica publică. În Cap. 6 - “Educația: Lupta Grupurilor” - vom examina conflictul grupurilor pentru politica publică în discutarea problemelor școlare și de învățământ. În Cap. 10 - “Politica Taxelor: Bătălia în Interesele speciale” - vom observa puterea grupurilor de interes în obținerea de tratamente speciale în codul fiscal și obstrucționarea eforturilor de a reforma legile fiscale ale națiunii.

### **Teoria elitei: politica - preferință a elitei**

Politica de guvernare poate fi privită și ca preferințe și valori ale elitei care guvernează. Deși se afirmă adesea că politica publică reflectă cererea “poporului”, acesta

este mai degrabă un mit decât o realitate a democrației americane. Teoria elitei sugerează că populația este apatică și prost informată asupra politicii publice, că de fapt elita formează opiniile de masă asupra problemelor politice mai mult decât masele formează opinia elitei. Astfel, politica publică se dovedește a fi preferința elitelor. autoritățile publice și administratorii nu fac decât să îndeplinească aceste politici decise de elita. Politicile urmează un traseu descendent, dinspre elite înspre mase; ele nu se formează ca urmare a cererii maselor.

Teoria elitei poate fi rezumată după cum urmează :

- societatea este divizată în cei puțini care au puterea și cei mulți care nu o au. Doar un număr mic de persoane alocă valori societății; masele nu decid politicii publice.

- cei puțini care guvernează nu sunt reprezentativi pentru masele guvernate. Elitele sunt alese în mod disproporționat din pătura socio-economică superioară a societății.

- mișcarea nonelitelor înspre poziția elitelor trebuie să fie înceată și continuă pentru a menține stabilitatea și a evita revoluția. Doar nonelitele care au acceptat consensul elitei de bază pot fi admise în cercurile de guvernare.

- elitele împărtășesc consensul în numele valorilor de bază ale sistemului social și al prezervării sistemului. În America, bazele consensului elitelor sunt: respectul proprietății private, libertatea individuală și guvernarea limitată.

- politica publică nu reflectă cererile maselor, ci mai degrabă valorile importante ale elitei. schimbările din politica publică vor fi incrementale și nu revoluționare.

- elitele active sunt supuse unei influențe relativ reduse din partea maselor apatice. Elitele influențează masele mai mult decât invers.

Care sunt implicațiile teoriei elitei în analiza politică? Mai întâi, elitismul implică faptul că politica publică nu reflectă nevoile populației în aceeași măsură cu valorile elitelor. De aceea schimbarea și inovația în politica publică apar ca rezultat al predefinirii de către elită a propriilor valori. Datorită conservatorismului general al elitelor - adică interesul lor în prezervarea sistemului - schimbarea în politica publică va fi mai degrabă incrementală decât revoluționară. Politicile de guvernare sunt adesea modificate dar rareori schimbate. schimbări în natura sistemului politic apar când evenimentele amenință sistemul și elitele, acționând în baza propriului interes călăuzitor, instituie reforme pentru a menține sistemul și a-și păstra locul în el. Valorile elitelor pot fi foarte "atente la

public”. Un simț de *noblesse oblige* poate pătrunde valorile elitei și bunăstarea maselor poate fi un element important în elaborarea deciziilor de către elite. Elitismul nu înseamnă că politica publică va fi dirijată împotriva bunăstării maselor ci doar că responsabilitatea bunăstării maselor se sprijină pe umerii elitelor și nu ai maselor.

În al doilea rând, elitismul vizionează masele ca fiind în general pasive, apatice și prost informate, sentimentele masei sunt adesea manipulate de elite, mai degrabă decât valorile elitei influențate de sentimentele maselor; și, în general, comunicarea între elite și mase este descendentă. De aceea, alegerile populare și competiția dintre partide nu permit maselor să guverneze. Problemele politici sunt rareori decise prin alegeri sau prin prezentarea alternativelor politice de către partide. În general, aceste instituții democratice - alegerile și partidele - sunt importante doar pentru valoarea lor simbolică. Ajutorul leagă masele de sistemul politic, dându-le un rol în ziua alegerilor și un partid politic cu care să se identifice. Elitismul contestă faptul că masele au, cel mult, o influență indirectă asupra comportamentului decizional al elitelor.

Elitismul mai afirmă că elitele au un consens cu privire la normele fundamentale de la baza sistemului social, că elitele sunt de acord asupra regulilor de bază ale jocului, la fel ca și asupra continuității sistemului social. stabilitatea sistemului, și chiar supraviețuirea sa, depind de consensul elitei în numele valorilor fundamentale ale elitei și doar alternativele politice care se înscriu în consensul comun vor primi o atenție deosebită. Desigur, elitismul nu înseamnă faptul că membrii elitei nu sunt niciodată în dezacord sau în competiție cu restul pentru întâietate. Probabil n-a existat niciodată vreo societate în care să nu existe competiție în cadrul elitei. Dar elitismul implică faptul că doar un număr foarte mic de probleme constituie centrul competiției și că elitele sunt mai mult de acord decât în dezacord.

Teoria elitei: Aplicarea modelului

Cap. 3 - “Drepturile civile: Elita și Interacțiunea de Masă” - descrie mișcarea pentru drepturile civile ca un efort al elitelor naționale stabilite pentru extinderea egalității oportunităților și pentru negri. Opoziția la politicile drepturilor civile se găsește printre masele de albi din sate.

Raționalism: Politica - câștig social maxim

O politică națională este aceea care obține un “câștig social maxim”; adică, guvernele ar trebui să aleagă acele politici care aduc câștiguri societății care să depășească costurile cu mult și guvernele ar trebui să renunțe la politicile în care costurile nu sunt depășite de câștiguri.

De observat că există două linii conducătoare în această definiție a câștigului social maxim. Prima e că nici o politică n-ar trebui să fie adoptată dacă implică costuri ce depășesc beneficiile. A doua, printre alternativele de politici, factorii decizionali trebuie să aleagă cea politică ce produce cele mai mari beneficii comparate cu costurile sale.

Astfel spus, o politică este rațională când diferențele între valorile realizate și cele sacrificate sunt pozitive și mai mari decât ale oricărei alte politici alternative. Raționalismul nu ar trebui conceput după o schemă îngustă - dolari și cenți - în care valorile sociale de bază sunt sacrificate pentru economisirea dolarilor. Raționalismul implică un calcul al *tuturor* valorilor politice și economice sacrificate sau câștigate de o politică de guvernare și nu doar al acelor care pot fi măsurate în dolari.

Pentru a selecționa o linie politică rațională, factorii de decizie trebuie:

- (1) să cunoască toate preferințele valorice ale societății și ponderea lor relativă;
- (2) să cunoască toate politicile alternative disponibile;
- (3) să cunoască toate consecințele fiecărei alternative;
- (4) să calculeze rata beneficiilor față de costuri pentru fiecare politică alternativă și
- (5) să selecteze cea mai eficientă alternativă.

Raționalismul presupune că preferințele valorice ale *societăților ca întreg* pot fi cunoscute și cântărite. Nu e suficientă doar cunoașterea și cântărirea valorilor unor grupuri și ale altora nu. Trebuie să existe o înțelegere completă a valorilor societății. Elaborarea rațională a politicii necesită și o *informare* asupra politicilor alternative, *capacitatea de prevedere* de a prezice cu exactitate consecințele politicilor alternative și *inteligenta* de a calcula corect rata costurilor față de beneficii. Și, în sfârșit, elaborarea rațională a politicii necesită un *sistem de luare a deciziilor* care să faciliteze raționalismul în formarea politicii. Modelul câștigului social maxim este obținut și apoi nu ar mai trebui făcute cheltuieli. Modelul câștigului social maxim este aplicat elaborării politice în analize beneficiu - cost. Primele aplicații au fost făcute de către Corpul Inginerilor

Americani în programe pentru dezvoltarea barajelor și bazinelor pe râuri. Astăzi este aplicată tuturor politicilor și programelor guvernamentale. Este principala schemă analitică folosită pentru a evalua deciziile cheltuielilor publice.

Totuși, există multe bariere în calea luării raționale de decizii. De fapt, există atât de multe bariere în calea elaborării raționale a deciziilor încât rareori acest lucru se mai întâmplă în guvern. Totuși, modelul rămâne important pentru scopuri analitice pentru că ajută la identificarea barierelor în calea raționalității. Se pune întrebarea: “De ce luarea deciziilor nu este un proces mai rațional? De la început putem avansa ipoteza cătorva obstacole importante în calea elaborării raționale a politicii :

- nici un beneficiu social nu este rezultatul unui acord, ci numai beneficiile unor indivizi și grupuri specifice, multe fiind conflictuale

- multe beneficii și costuri conflictuale nu pot fi comparate sau cântărite; de exemplu este imposibil de comparat sau cântărit valoarea demnității individuale față de sporirea impozitelor.

- factorii de decizie nu sunt motivați să ia decizii pe baza scopurilor sociale, ci încearcă să-și maximizeze propriile răsplăți - putere, statut, realegeri, bani, ș.a.m.d.

- factorii de decizie nu sunt motivați să maximizeze câștigul social net, ci doar să satisfacă cererea pentru progres; nu caută până când găsesc o alternativă care funcționează.

- investiții mari în programele și politicile existente (costuri de scufundare) împiedică factorii de decizie să reconsidere alternativele conținute de deciziile anterioare ;

- există nenumărate bariere în calea culegerii tuturor informațiilor necesare pentru a cunoaște toate politicile alternative posibile și consecințele fiecăruia, inclusiv costul culegerii informațiilor, disponibilitatea informațiilor și timpul implicat în această culegere;

- nici capacitățile de prezicere ale științelor sociale și de comportament, nici acelea ale științelor fizice și biologice nu sunt suficient de avansate pentru a permite factorilor de decizie să înțeleagă toate beneficiile sau costurile fiecărei alternative ;

- cei care elaborează politicile, chiar și cu cele mai avansate tehnici analitice computerizate, nu au suficiente informații pentru calcularea exactă a costurilor și

beneficiilor când un mare număr de diverse valori politice, sociale, economice și culturale sunt în joc.

- nesiguranța în privința consecințelor diferitelor politici alternative obligă factorii de decizie să se mențină alături de fostele politici cât de strâns posibil pentru a reduce posibilitatea unor consecințe deranjate și neanticipate.

- natura segmentată a procesului decizional în marile birocrații face dificilă coordonarea luării deciziilor, astfel încât alimentarea venită de la toți specialiștii trebuie să dea roade în momentul deciziei.

### **Raționalism: Aplicarea modelului**

Cap. 4 - "Justiția Criminală: Raționalitate și Iraționalitate în politica publică" - arată faptul că politicile raționale pentru descurajarea criminalității - politică pentru a asigura siguranța, promptitudinea și severitatea pedepsei - au fost rareori implementate și că rata națională ridicată a criminalității e în parte un produs al acestei iraționalități. Problemele obținerii raționalității în politica publică sunt discutate și în Cap. 5 - "Sănătate și Bunăstare: Căutarea unei strategii raționale". Vom avea în vedere planul general al strategiilor alternative tratând sărăcia, sănătatea și bunăstarea. Vom studia cum aceste strategii sunt implementate în politica publică și vom analiza unele din obstacolele realizării raționalității în politica publică.

### **Incrementalism: politica - variațiuni pe tema trecutului**

Incrementalismul consideră politica publică ca o continuare a activităților fostului guvern, doar cu anumite modificări incrementale. Politologul Charles E. Lindblom a prezentat primul model incremental în cursul unei critici a modelului rațional tradițional de luare a deciziilor. După Lindblom, factorii de decizie nu revăd anual întreaga gamă a politicilor propuse și existente, nu identifică țelurile societății, nu studiază beneficiile și costurile politicilor alternative în realizarea acestor țeluri, nu clasifică în ordinea preferinței fiecare politică alternativă în funcție de beneficiile nete maxime și apoi să treacă la o selecție pe baza tuturor informațiilor relevante. Din contră, constrângeri legate de timp, informații și cost îi împiedică pe cei care elaborează politica să identifice întregul spectru al politicilor alternative și consecințele acestora. Impedimente politice

împiedică situația să estimeze dar țelurile societății și să calculeze exact costurile și beneficiile. Modelul incremental recunoaște natura lipsită de practicitate a elaborării “obligatoriu rațională” a politicii și descrie un proces mai conservator al luării deciziilor.

Incrementalismul este conservator prin faptul că programele existente, politicile și cheltuielile sunt considerate drept bază, și atenția este concentrată asupra noilor programe și politici și asupra creșterii, descreșterii sau modificării programelor curente (de exemplu, politica bugetară pentru activitatea sau programul guvernamental din 1996 poate fi privit incremental. Factorii de decizie acceptă în general legitimitatea programelor instituției și sunt de acord asupra continuării politicilor precedente.

Fac acest lucru, în primul rând pentru că nu dispun de timp, informații sau bani pentru a investiga toate alternativele politicii existente. Costul culegerii acestor informații este prea mare. Factorii de decizie în politică nu au suficiente capacități de a prevedea, chiar în era computerelor, toate consecințele fiecărei alternative. Nici nu pot calcula ratele cost - beneficiu pentru politicile alternative când sunt implicate diverse valori politice, sociale, economice și culturale. Astfel, politica total “rațională” se poate dovedi “ineficientă” (în ciuda contradicției în termeni) dacă timpul și costul desfășurării unei politici raționale sunt excesive.

În al doilea rând, cei care elaborează politica acceptă legitimitatea politicilor anterioare datorită nesiguranței legate de consecințele unor politici diferite sau complet noi. E mai sigur să păstrezi programe cunoscute când consecințele noilor programe nu pot fi precise. În condiții de nesiguranță, factorii de decizie continuă fostele politici sau programe chiar dacă acestea s-au dovedit sau nu eficiente.

În al treilea rând, în programele existente pot exista investiții masive (costuri de scufundare) care exclud orice schimbare radicală. Aceste investiții pot fi în bani, construcții sau alte elemente complexe, sau pot fi de natură psihologică, prețuri administrative sau structuri organizatorice. Este cunoscut faptul că organizațiile tind să persiste în timp, în ciuda inutilității lor, că formează rutine dificil de schimbat și că persoanele se implică în continuitatea structurilor organizatorice și a practicilor, toate acestea făcând schimbarea foarte dificilă. De aceea, nu toate alternativele pot fi luate serios în considerare, ci doar cele care cauzează dislocări fizice, economice, organizatorice și administrative minore.

În al patrulea rând, incrementalismul este eficient politic. Este ușor să se ajungă la un acord în eliberarea politicii când problemele disputate sunt doar creșterea sau diminuarea bugetului, sau modificarea programelor existente. Conflictul se agravează când luarea deciziilor se concentrează asupra schimbărilor politice majore care implică mari câștiguri sau pierderi sau decizii de genul “totul sau nimic”, “da sau nu”. Pentru că tensiunea politică implicată în obținerea de noi programe sau politici elaborate în fiecare an ar fi foarte mare, politicile victorioase trecute sunt continuate și în viitor, dacă nu există o realiniere politică substanțială. Astfel, incrementalismul este important în reducerea conflictului, în menținerea și în prezervarea sistemului politic însuși.

Caracteristicile factorilor de decizie înșiși recomandă de asemenea modelul incremental. Ființele umane încearcă rareori să-și minimizeze valorile: mai des acționează pentru satisfacerea cerințelor particulare. Oamenii sunt pragmatici; rareori caută “unicul drum drept”, dar, în schimb, se opresc din căutat, atunci găsesc un “drum care duce undeva”. Căutarea începe, de obicei, cu familiarul - adică cu politicile alternative apropiate politicilor curente. Doar dacă aceste alternative se vor dovedi nesatisfăcătoare se vor aventura factorii de decizie înspre o inovație politică mai radicală. În cele mai multe cazuri modificarea programelor existente va satisface cerințele particulare și marile modificări politice necesare maximizării valorilor vor fi trecute cu vederea.

Și, în fine, în absența unor țeluri sau valori de lungă durată ale societății, e mai ușor pentru guvernul unei societăți pluraliste să continue programele existente decât să se implice în planificări politice totale pentru anumite scopuri ale societății.

---

### **Incrementalism: Aplicarea modelului**

O atenție specială acordată incrementalismului apare în discuția privitoare la bugetarea guvernamentală din Cap. 9 - “Priorități și Etichete de Preț: Incrementalismul în acțiune”.

### **Teoria jocului: politica - alegerea rațională în situații competitive**

Teoria jocului este studiul deciziilor raționale luate în situații în care doi sau mai mulți participanți au de făcut o alegere și rezultatul depinde de alegerea făcută de fiecare. Se aplică zonelor din elaborarea politicii în care nu există nici o alegere “perfectă”



independentă pe care cineva o poate face - în care “cele mai bune” rezultate depind de ce fac și ceilalți.

Ideea de “joc” vine de la faptul că factorii de decizie sunt implicați în alegeri interdependente. “Jucătorii” trebuie să-și adapteze conduita pentru a reflecta nu doar dorințele lor proprii și abilitățile lor, ci și așteptările lor cu privire la acțiunile celorlalți. Poate conotația de “joc” este nefericit aleasă, sugerând că teoria jocului nu este tocmai potrivită cu situații conflictuale serioase. Dar lucrurile stau chiar pe dos: teoria jocului poate fi aplicată unor decizii privitoare la război și pace, la utilizarea armelor nucleare, în diplomația internațională, în negocieri și construirea coalițiilor din Congresul O.N.U. și diferitelor alte situații politice. Un “jucător” poate fi un individ, un grup sau un guvern național - într-adevăr, oricine cu scopuri bine definite care e capabil de o acțiune rațională.

Teoria jocului este un model abstract și deductiv al elaborării politicii. Nu descrie modul în care deciziile sunt efectiv luate, ci mai curând modul în care oamenii s-ar comporta în luarea deciziilor în situații competitive dacă ar fi complet raționali. Astfel, teoria jocului este o formă a raționalismului, dar aplicabilă în situații competitive în care rezultatul depinde de acțiunile a doi sau mai mulți participanți.

Regulile jocului descriu variantele care sunt disponibile tuturor jucătorilor. Opțiunile sunt adesea descrise într-o “matrice” - o diagramă care prezintă opțiunile alternative ale fiecărui jucător și toate rezultatele posibile ale jocului. O matrice doi - câte doi este cea mai simplă; există doar 2 jucători și fiecare are doar 2 alternative.

		Jucătorul A	
		Alternativa A <sub>1</sub>	Alternativa A <sub>2</sub>
Jucătorul B	Alternativa B <sub>1</sub>	Rezultat	Rezultat
	Alternativa B <sub>2</sub>	Rezultat	Rezultat

Există patru rezultate posibile pentru acest joc simplu, fiecare reprezentat de o celulă a matricei. Rezultatul în sine depinde de alegerile ambilor jucători, A și B.

În teoria jocului, *consecințele* se referă la valorile pe care le primește fiecare jucător ca rezultat al alegerilor făcute atât de el cât și de oponent. Consecințele sunt adesea reprezentate de valori numerice; aceste valori numerice sunt plasat în interiorul fiecărei celule a matricei și corespund valorilor pe care fiecare jucător le plasează în fiecare rezultat. Pentru că judecătorii evaluează diferite rezultate în mod distinct, există două valori numerice în interiorul fiecărei celule - una pentru fiecare jucător.

Gândiți-vă la jocul “lașilor”. Doi adolescenți conduc cu viteză mare două mașini care se îndreaptă una către alta, fiecare cu o parte pe mijlocul străzii. Dacă nici unul nu virează se vor izbi. Cel care virează este “lașul”. Amândoi șoferii ar vrea să evite moartea, dar mai vor să evite și “dezonoarea” de a fi “laș”. Rezultatul depinde de ceea ce fac amândoi șoferii și fiecare șofer trebuie să prevadă ce va face celălalt. Această formă de “bravadă” este uzuală în relațiile internaționale.

fig. 2- 6. O matrice a teoriei jocului pentru jocul lașului.

		Rezistă în cursă	Virează
Șoferul B	Rezistă în cursă	A: - 10	A: - 5
		B: - 10	B: + 5
	Virează	A: + 5	A: - 1
		B: - 5	B: - 1

Teoreticianul jocului furnizează valorile numerice ale consecințelor. Dacă A alege să stea în curbă și la fel și B rezultatul este -10 pentru ambii șoferi și vor distruge mașinile. Dar dacă A alege să stea în curbă și B virează, atunci A primește +5 (curaj) și B -5 (dezonoare). Dacă A virează și B rămâne în cursă rezultatul va fi invers. Dacă virează amândoi, fiecare e ușor “dezonorat” (-1), dar nu ca și atunci când unul ar fi rămas în cursă.

O cercetare a consecințelor matricii sugerează că ar fi mai bine pentru ambii șoferi să vireze pentru a minimaliza posibilitatea unei pierderi mari (-10).

Dar matricea este prea simplă. Unul sau ambii jucători pot acorda o valoare diferită rezultatelor față de valoarea oferită aici. De exemplu, un jucător poate prefera moartea unei dezonorări. Fiecare jucător trebuie să încerce să calculeze valorile celuilalt și nici unul nu are informații complete asupra valorilor oponentului. Ba mai mult, blufarea sau

interpretarea eronată deliberată a valorilor sau resurselor de către un oponent este întotdeauna posibilă. De exemplu, o strategie posibilă în jocul lașilor este să permiți oponentului să vadă că bei mult înainte de începerea jocului, să te împleticești până la mașină și să murmuri despre prea lungă ta viață în lumea asta nenorocită. Efectul acestei informații asupra oponentului poate să-l determine să considere că vei rămâne mai mult în cursă, și acest lucru să-l determine să vireze și să-ți permită să câștigi.

Un concept - cheie în teoria jocului este *strategia*. Aceasta se referă la luarea rațională de decizii în care un set de mișcări este desemnat să aducă o răsplată optimă, chiar și după evaluarea tuturor mișcărilor posibile ale aparențelor. Teoreticienii jocului folosesc termenul *minimax* când se referă la strategia rațională care sau *minimizează pierderea maximă sau maximizează câștigul minim* pentru un jucător, indiferent de ce face oponentul. Strategia minimax este concepută pentru a proteja un jucător împotriva jocului mai bun al oponentului său. Poate fi privită ca o strategie conservativă, fiind desemnată să reducă pierderile și să asigure un câștig minim, mai curând decât să asigure câștiguri maxime cu riscul unor mari pierderi. Dar majoritatea teoreticienilor jocului privesc minimax-ul ca fiind cea mai bună strategie (judecătorul rațional în jocul lașității va vira, fiindcă alegerea aceasta minimizează pierderea maximă a jucătorului).

Din această discuție trebuie să rezulte clar că teoria jocului acceptă idei atât foarte simple cât și foarte complexe. Problema crucială este dacă vreuna dintre ele este cu adevărat folositoare în studiul politicii publice.

Teoria jocului este mai des propusă ca o unealtă analitică de către sociologi și nu ca un ghid practic în elaborarea politicii de către guvernatori. Condițiile teoriei jocului sunt rareori approximate în viața reală. Rareori politicile alternative se prezintă net într-o matrice. Mai important, rareori pot factorii de decizie să cunoască adevăratele valori ale consecințelor pentru ei înșiși sau pentru oponentii diverselor alternative. În fine, după cum am mai indicat, există multe obstacole în calea elaborării raționale a politicii de către guverne.

Și totuși teoria jocului furnizează un mod interesant de reflectare clară asupra pozițiilor politice în situații conflictuale. Poate că adevărate utilitate a teoriei jocului în analiza politică în ziua de azi constă în a sugera probleme interesante și a oferi un vocabular care să trateze elaborarea politicii în situații conflictuale.

### **Teoria jocului: Aplicarea modelului**

Teoria jocului este frecvent aplicată în conflictele internaționale. Vom explica utilitatea teoriei jocului în eforturile noastre de a descrie și explica, în Cap. 8 - "Politica apărării: Strategii pentru Jocuri Serioase".

Teoria opțiunii publice: politica - proces decizional colectiv al indivizilor cu interese proprii.

Opțiunea publică este studiul economic al procesului decizional dar nu de piață, în special aplicarea analizelor economice în procesul decizional politic. În mod tradițional, științele economice studiază comportamentul pe piață și presupun că indivizii își urmăresc propriile interese; științele politice studiază comportamentul în arena publică și presupun că indivizii urmăresc propriile lor noțiuni de interes public. Astfel, versiuni diferite asupra motivării umane s-au format în științele economice și politice. Ideea de *homo economicus* presupune un actor cu interese proprii care încearcă să-și maximizeze beneficiile personale; ideea de *homo politicus* presupune un actor animat de interese publice încercând să maximizeze bunăstarea socială. Dar teoria opțiunii publice pune în chestiune ideea că indivizii acționează diferit în politică față de acțiunile lor pe piață. Această teorie presupune că toți actorii politici - alegători, contribuabili, candidați, legislatori, birocrați, grupuri de interes, partide, birocrații și guverne - încearcă să-și maximizeze beneficiile personale în politică la fel ca și pe piață. James Buchanan, economist laureat al Premiului Nobel și erudit de elită al teoriei opțiunii publice moderne, argumentează că indivizii se unesc în politică pentru beneficiul lor reciproc, la fel cum se unesc și pe piață; și prin acorduri (contracte) între ei își pot spori bunăstarea personală, la fel ca și prin comerț pe piață. Pe scurt, oamenii își urmăresc propriul interes atât pe piață cât și în politică, dar chiar având motivații egoiste, pot beneficia reciproc prin luări celebre de decizii.

Guvernul însuși se formează printr-un contract social între indivizi care sunt de acord, pentru beneficiul reciproc, să se supună legilor și să susțină guvernul în schimbul protecției propriilor lor vieți, a libertăților și corectitudinii. Astfel, teoreticienii opțiunilor politice pretind a fi moștenitorii intelectuali ai filozofului politic englez John Locke și ai

lui Thomas Jefferson, care a inclus această noțiune a contractului social în Declarația de Independență a Americii. Interesul propriu clar conduce indivizii înspre un contract constituțional care stabilește un guvern pentru a proteja viața, libertatea și corectitudinea.

Teoria opțiunii publice admite că guvernul trebuie să îndeplinească anumite funcții cărora piața nu le poate face față; adică trebuie să remedieze anumite “ratări ale pieței”. Mai întâi, guvernul trebuie să furnizeze *bunuri publice* - bunuri și servicii care trebuie furnizate tuturor dacă sunt furnizate cuiva. Piața nu poate furniza bunuri publice pentru că atunci costul acestora și-ar depăși valoarea pentru un singur cumpărător și un singur cumpărător nu ar putea să-i determine pe necumpărători să-l folosească. Apărarea națională este cel mai bun exemplu: protecția de invaziile străine este prea costisitoare pentru o singură persoană și odată de oferită nimeni nu poate fi împiedicat să beneficieze de ea. Așa că oamenii trebuie să acționeze colectiv prin intermediul guvernului pentru a putea beneficia de apărare comună. În al doilea rând, *externalitățile* constituie o altă ratare recunoscută a pieței și o justificare pentru intervenția guvernului. O externalitate apare atunci când activitatea unui individ, a unei firme sau a unui guvern local impune costuri necompensate asupra altora. Cele mai comune exemple sunt poluarea apelor și a aerului: eliberarea de apă și aer poluate impune costuri altora. Guvernele reacționează fie prin controlul activităților care produc externalitățile, fie prin impunerea de pedepse (amenzi) asupra acestor activități pentru a le compensa costurile pentru societate.

Teoria opțiunii politice ajută la explicarea faptului că partidele și candidații politici nu reușesc, în general, să ofere politici alternative clare în campaniile electorale. Partidele și candidații nu sunt interesați de oferirea de principii, ci de câștigarea alegerilor. Ei își formulează pozițiile politice pentru a câștiga alegerile; și nu câștigă alegerile pentru a formula politici. Astfel, fiecare partid și candidat caută poziții politice care să atragă cel mai mare număr de alegători. Fiind dat un singur mod de distribuție a opiniilor asupra unei probleme de politici, partidele și candidații se vor mișca înspre centru pentru a-și maximiza numărul de voturi. Doar “ideologii” (oameni motivați ideologic, iraționali) ignoră strategia centristă de maximizare a voturilor.

Dar teoria opțiunii publice și-a desfășurat propria critică a modelului alegătorului mediu prin recunoașterea intereselor separate ale politicianilor și birocraților în contrast cu interesele alegătorilor. Interesele politicianilor și ale birocraților sunt câștigarea

realegerilor, adunarea de contribuții generoase pentru campaniile lor, extinderea bugetelor agenților, câștigarea unei mai mari autorități și prestigii și extinderea puterii de guvernare. Regulile constituționale pentru procesul decizional guvernamental nu asigură întotdeauna că interesele politicianilor și ale birocrațiilor coincid cu cele ale alegătorului mediu. Chiar și autoritate publică altruistă și total lipsită de egoism, care încearcă din greu să implementeze preferințele alegătorului din circumscripția sa - alegătorii medii - poate întâmpina multe obstacole. Autoritățile guvernamentale nu dețin informații continue pentru a estima preferințele schimbătoare ale contribuabililor - consumatori. Spre deosebire de consumatorii de pe piață, consumatorii alegători nu sunt implicați în votări continue. Când politicianii află ce doresc alegătorii poate fi prea târziu, pentru că alegerile vor fi câștigate sau pierdute. Chiar și după înfruntare, autoritățile alese pot doar ghici ce au făcut bine și ce rău. Rezultatele voturilor nu sunt întotdeauna informaționale pentru politici.

În absența unei bune informații asupra preferințelor cetățenilor, “tendențele naturale” ale politicianilor și birocrațiilor de a-și extinde puterea în societate nu pot fi verificate. Aceștia exagerează beneficiile programelor de consum ale guvernului și subestimează costurile. Diferite “iluzii fiscale” - impozite camuflate, deducții pe statele de plată și finanțări deficitare - contribuie la subestimarea costurilor guvernamentale de către cetățeni. Aceste “ratări politice” contribuie la furnizarea exagerată a guvernului de bunuri și servicii publice și la supraimpozitarea cetățenilor.

Teoria alegerii publice ne ajută să înțelegem grupurile de interes și efectul pe care îl au asupra politicii publice. Cele mai multe programe ale guvernelor produc “bunuri cvasi-politice” - servicii de care anumite grupuri din societate beneficiază mai mult decât altele. Este rațional pentru persoanele ce urmăresc anumite beneficii, subvenții, privilegii sau protecție pentru a se putea organiza așa încât să facă presiuni pentru anumite acțiuni guvernamentale. Costul acestor beneficii specifice poate fi asupra tuturor contribuabililor, nici unul dintre aceștia ne-distribuit suportând suficient din cost pentru a merita consumul de timp, energie sau bani pentru a organiza o opoziție în fața extinderii. Această concentrație de beneficii la puțini și distribuirea costurilor la cei mulți rezultă într-un sistem de grup de interes care favorizează interesele omogene mărunte și bine organizate, care caută expansiunea activității guvernului pe cheltuiala grupurilor mai mari, dar mai

prost organizate ale cetățenilor contribuabili. De-a lungul a perioade mari de timp activitatea multor grupuri de interes speciale, fiecare căutând beneficii concentrate pentru ei și costuri dispersate pentru alții, rezultă într-o supraproducție de reglementări guvernamentale, de programe și servicii. Într-adevăr, efectul cumulativ al activității grupurilor de interes asupra societății este o “scleroză organizatorică” - o economie politică atât de plină de subvenții, beneficii și reglementări, protecții și tratamente speciale pentru grupurile de interes organizate încât munca, productivitatea și investiția sunt descurajate.

Pentru a atrage membri și contribuții, grupurile de interes trebuie să-și amplifice și să-și facă cunoscută cauza. Liderii grupurilor de interes trebuie să concureze pentru membri și bani prin exagerarea pericolelor societății, care le ignora cerințele. Chiar și atunci când guvernele le îndeplinesc cerințele inițiale, grupurile de interes trebuie să genereze noi cereri cu noi avertizări de pericol, dacă vor să rămână în viață. Pe scurt, grupurile de interes, ca și restul actorilor politici, își urmăresc interesele proprii pe piața politică.

### **Opțiunea publică: Aplicarea modelului**

Teoria opțiunii publice este folosită în Cap. 7 - “Politica mediului: Externalități și Interese” - pentru a ajuta în recunoașterea poluării mediului drept o problemă în controlul externalităților în activitatea umană. Teoria opțiunii publice ne ajută și să înțelegem comportamentul grupurilor de interes concentrate asupra mediului în dramatizarea și publicitatea făcută cauzei lor.

### **Teoria sistemului: politica – rezultat al sistemului**

Un alt mod de a concepe politica publică este să o privim ca pe un răspuns al unui sistem politic în fața a unor forțe care fac presiuni asupra lui din mediu. Forțele generate în mediu care afectează sistemul politic sunt privite ca *input*. *Mediul* este o condiție sau circumstanță definită ca fiind externă zonelor de legătură ale sistemului politic. *Sistemul politic* este acel grup de structuri și procese interdependente care funcționează autoritativ

pentru a aloca valori societății. *Rezultatele* sistemului politic sunt alocările valorice autoritative ale sistemului și aceste valori constituie politica publică.

Această conceptualizare a activității politice și a politicii publice poate fi diagramată ca în figura 2-8. Diagrama este o versiune simplificată a ideii de sistem politic, descrisă pe larg de politologul David Easton. Noțiunea de sistem politic a fost folosită, implicit sau explicit, de mulți erudiți care au încercat să analizeze cauzele și consecințele politicii publice.

Teoria sistemului descrie politica publică ca pe un rezultat al sistemului politic. Conceptul de *sistem* implică un set de instituții și activități din societate care funcționează pentru a transforma cererile și deciziile autoritative, necesitând suportul întregii societăți. Conceptul de sistem implică și faptul că elementele sistemului sunt interdependente și că sistemul poate răspunde forțelor în mediul său și că o va face pentru a se proteja. Alimentările (input – urile) sunt primite în sistemul politic atât sub forma cererilor, cât și a sprijinului. Cererile apar când indivizi sau grupuri, ca răspuns la condiții de mediu reale sau percepute ca atare, acționează pentru a influența politica publică. Se primește suport atunci când indivizi sau grupuri acceptă rezultatele alegerilor, se supun legilor, își plătesc taxele și, în general, se conformează deciziilor politice. Orice sistem absoarbe o varietate de cereri, dintre care unele sunt în conflict cu altele. Pentru a transforma aceste cereri în rezultate (output – uri), adică politică de guvernare, trebuie făcute aranjamente și acestea trebuie impuse părților implicate. Se știe că rezultatele (politica de guvernare) pot avea un efect modificator asupra mediului și cererilor care provin de aici și trebuie să mai aibă și un efect asupra caracterului sistemului politic. Sistemul se păstrează în timp prin:

- (1) producerea unor rezultate satisfăcătoare de rezonabile;
- (2) bazarea pe atașamente adânc înrădăcinate în sistem;
- (3) folosirea sau amenințarea cu folosirea forței.

Valoarea modelului sistemelor pentru analiza politică se găsește în întrebările pe care le pune:

- care sunt dimensiunile semnificative ale mediului care generează cereri asupra sistemului politic?
- care sunt caracteristicile semnificative ale sistemului politic ce îi permit să transforme



cererile în politică de guvernare și să se păstreze în timp?

- cum afectează alimentările (input – urile) din mediu caracterul sistemului politic?
- cum afectează caracteristicile sistemului politic conținutul politicii publice?
- cum afectează politica publică prin *feedback* mediul și caracterul sistemului politic?

### **Teoria sistemului: aplicarea modelului**

Modelul sistemelor este în mod special folositor în capitolul 12 “(Input, Output) Alimentări, rezultate și cutii negre: O analiză a sistemelor politicilor de stat” în examinarea politicii publice în statele americane. Comparând statele, vom observa impactul diferitelor condiții de mediu – în special venitul asupra nivelelor cheltuielilor, beneficiilor și serviciilor în educație, bunăstare, autostrăzi, poliție, corecții și finanțe. Vom observa cum politica federală încearcă uneori să compenseze impactul variabilelor mediului asupra politicii interne din state. Vom examina impactul caracteristicilor sistemului politic – în particular competiția partidelor și participarea alegătorilor – asupra nivelului impozitelor, cheltuielilor, beneficiilor și serviciilor și vom compara impactul acestor caracteristici ale sistemului asupra politicii publice cu impactul condițiilor de mediu.

### **Modele: Cum se poate determina dacă sunt eficiente sau nu**

Un model este doar o abstractizare a reprezentării vieții politice. Când ne gândim la sisteme politice ori la elite sau grupuri ori la procese decizionale, raționale sau incrementalism sau jocuri, abstragem lumea reală într-o încercare de a simplifica, clarifica și în sau incrementalism sau jocuri, abstragem lumea reală într-o încercare de a simplifica, clarifica și înțelege ce este cu adevărat important în politică. Înainte de a ne începe studiul asupra politicii publice, să expunem câteva criterii generale pentru evaluarea utilității conceptelor și modelelor.

**Ordonează și simplifică realitatea.** Desigur, utilitatea unui model se găsește în capacitatea sa de a ordona și simplifica viața politică așa încât să le putem concepe mai clar și să putem înțelege relațiile pe care le găsim în lumea reală. Totuși, o prea mare simplificare poate conduce la inadvertențe în modul în care noi percepem realitatea. Pe de o parte, dacă un concept e prea îngust sau identifică doar fenomenele superficiale, nu putem explica politica publică. Pe de altă parte, dacă un concept e prea larg și sugerează

legături prea complexe, poate deveni atât de complicat și de greu de folosit încât nu mai este de folos înțelegerii. Altfel spus, unele teorii ale politicilor pot fi prea complexe pentru a fi folositoare, în timp ce altele pot fi prea simpliste.

**Identifică aspectele semnificative.** De asemenea, un model ar trebui să identifice aspectele cu adevărat semnificative ale politicii publice. Ar trebui să dirijeze atenția de la variabilele sau circumstanțele irelevante înspre cauzele reale și consecințele semnificative ale politicii publice. Desigur, ceea ce e “real”, “relevant” sau “semnificativ” este, într-o anumită măsură o funcție a valorilor personale ale unui individ. Dar putem fi cu toții de acord că utilitatea unui concept este legată de abilitatea de a identifica ceea ce e cu adevărat important în politică.

**Este congruent cu realitatea.** În general, un model trebuie să fie congruent cu realitatea – adică, trebuie să aibă referiri empirice reale. Am putea avea dificultăți cu un concept care identifică un proces care nu există în realitate sau care simbolizează fenomene care nu există în lumea reală. Totuși, nu trebuie să ne grăbim să negăm conceptele ne-realiste dacă acestea reușesc să ne dirijeze atenția către motivele pentru care sunt ne-realiste. De exemplu, nimeni nu contestă că procesul decizional guvernamental e complet rațional – autoritățile publice nu acționează întotdeauna pentru a maximiza valorile sociale și pentru a minimiza costurile societății. Totuși conceptul de proces decizional rațional poate fi folositor, chiar și ne-realist, dacă ne ajută să ne dăm seama cum este procesul decizional guvernamental irațional în realitate și ne îndeamnă să ne întrebăm de ce.

**Furnizează o comunicare semnificativă.** Un concept sau un model trebuie și să comunice ceva semnificativ. Dacă prea mulți oameni sunt în dezacord asupra sensului unui concept, utilitatea lui în comunicare este diminuată. De exemplu, dacă nimeni nu e de acord asupra a ceea ce constituie elita, conceptul de elită nu înseamnă același lucru pentru toți. Dacă cineva definește o elită drept un grup de autorități publice democratic alese, care sunt reprezentative pentru public în general, se comunică o idee diferită de către cel care folosește acest concept față de cel care definește elita ca fiind o minoritate ne-reprezentativă care ia decizii pentru societate, bazându-se pe propriul interes.

**Dirijează anchete și cercetări.** Un model ar trebui să ajute la dirijarea anchetelor și cercetărilor în politica publică. Un concept ar trebui să fie operațional – adică, ar trebui

să se refere direct la fenomenele lumii reale, care pot fi observate, măsurate și verificate. Un concept sau o serie de concepte inter-dependente (la care ne referim cu termenul de “model”) trebuie să sugereze relații din lumea reală care pot fi testate și verificate. Dacă ideile sugerate de un concept nu pot fi dovedite adevărate sau false, nu e cu adevărat folositor în dezvoltarea unei științe a politicii.

***Sugerează explicații.*** În fine, o abordare-model trebuie să sugereze o explicație pentru politica publică. Trebuie să sugereze ipoteze pentru cauzele și consecințele politicii publice – ipoteze care pot fi testate cu date din lumea reală. Un concept care doar descrie politica publică nu e la fel de util ca un concept care explică politica publică sau care cel puțin sugerează niște explicații posibile.

---