

El estudio de las políticas públicas

SUMARIO: 1. PRIMERAS DEFINICIONES. 2. ORIGENES Y DIFUSION DE LOS ESTUDIOS DE *POLICY*. 3. LA ARTICULACION INTERNA DE LOS *POLICY STUDIES*. 4. LA *POLICY ANALYSIS*. 5. LA *POLICY SCIENCES*. 6. EL INCREMENTALISMO. 7. LOS ESTUDIOS SOBRE IMPLEMENTACION. 8. EL ESTUDIO DEL *POLICY MAKING*. 9. LOS ACTORES. 10. LAS IMAGENES «POLICENTRICAS». 11. LOS ESTILOS DECISORIOS. 12. EL CICLO DE LA VIDA DE LAS POLITICAS PUBLICAS. 13. LA ESTRUCTURA DE LAS POLITICAS EN JUEGO. 14. LAS REGLAS DEL JUEGO. 15. EL ENFOQUE DEDUCTIVO EXPLICATIVO. 16. PERSPECTIVAS DE INVESTIGACION.

1. PRIMERAS DEFINICIONES

El estudio de las políticas públicas se caracteriza por una curiosa anomalía: los investigadores se hallan divididos, no sólo por las metodologías, sino también por la misma definición del objeto de estudio. Precisar cuáles son los elementos constitutivos de una política pública constituye, en efecto, una operación más bien compleja tanto a nivel teórico como operativo. Las dificultades se hacen evidentes si tenemos en cuenta la diversidad de opiniones de los mismos «padres fundadores» de la disciplina: para LASSWELL y KAPLAN (1950), una política es «un programa proyectado de valores, fines y prácticas», mientras que, según LINDBLOM (1959, 86), el *policy making* «es un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones». El acento puesto sobre el control orgánico y programado de la intervención pública, implícito

en la primera definición, se atenúa hasta desaparecer en la segunda, más ligada en cambio a aspectos como el ajuste ininterrumpido de los fines, la adaptación recíproca o la negociación.

La tensión entre estos elementos aparentemente contradictorios, pero inevitablemente presentes —si bien con intensidades variables— en cada *policy* ha generado una serie de definiciones generadoras a su vez de los distintos planteamientos analíticos. Al pluralismo de las definiciones de política pública corresponde, en efecto, el pluralismo de las denominaciones y de las metodologías aplicadas al ámbito de la disciplina en el que hallamos términos recurrentes como *policy studies*, *policy sciences*, *policy analysis* o simplemente *public policy*.

En este ensayo hablaremos del «estudio de las políticas públicas», que incluye el conjunto de las investigaciones basadas en este tema, reservando los otros términos para planteamientos más específicos y que señalaremos oportunamente.

También en el plano empírico la determinación de la unidad de análisis constituye una fase de la investigación especialmente delicada. En efecto, una política pública no es un fenómeno objetivo dotado de un perfil evidente y bien definido (HECLO 1972, 82). La primera tarea del investigador es, por tanto, de tipo casi hermenéutico (SCHARPF 1978a, 349), y consiste en delimitar «qué soluciones a qué problemas» se hallan asociadas en un contexto determinado, a la intervención pública en un determinado sector.

Ligado a la elección de los criterios a seguir para delimitar los contornos de una determinada política pública, aparece el tema de la detección de los actos significativos que revelan su presencia. Si se consideran elementos suficientes las simples declaraciones de intención, la introducción de una partida de gasto en el presupuesto estatal o la institución de una estructura burocrática *ad hoc*, deberemos contestar afirmativamente. En cambio, si se es más estricto, exigiendo la realización efectiva de iniciativas coordinadas, entonces sólo una pequeña parte de la intervención pública superará la prueba. La decisión de situarse entre estos dos extremos no es sólo un problema formal, sino que se relaciona con una serie de opciones estratégicas para el desarrollo de la investigación. La frontera entre la ausencia y la existencia de una política pública constituye, en efecto, una zona extremadamente interesante, ya que la elaboración teórica también nos permite decir algo sobre las «no políticas», como indica implícitamente la definición de DYE, según el cual todo lo que los Gobiernos deciden hacer o no hacer constituye una política pública (DYE, 1975; también BACHRACH y BARATZ, 1963).

2. ORIGENES Y DIFUSION DE LOS ESTUDIOS DE POLICY

Las investigaciones efectuadas en torno a la formulación, adopción e implementación de las políticas públicas se han difundido de forma no homogénea en las diversas tradiciones culturales. Los Estados Unidos ostentan una clara primacía a este respecto, ya sea en sentido cronológico, habida cuenta de la nacionalidad de los «padres fundadores» de la disciplina, ya sea en sentido cuantitativo, puesto que la gran mayoría de las investigaciones, revistas y publicaciones más significativas, proceden todavía de dicho país. Esta clara preponderancia ha condicionado especialmente los límites de las investigaciones empíricas, ya que, como indica HOGWOD (1984, 27), «los autores americanos escriben, a menudo, como si los Estados Unidos fueran el único lugar del universo dotado de políticas públicas». En algunos países europeos como la Gran Bretaña, Alemania o Suecia, surgieron iniciativas científicas explícitas en este campo. En Italia, el análisis de las políticas públicas constituye una disciplina universitaria desde hace sólo pocos años.

El retraso con que este tipo de estudios aparece como sector de investigación autónomo en los países latinos respecto al mundo anglosajón obedece quizá a una dificultad de léxico (VON BEYME, 1986, 541): como es sabido, en nuestro vocabulario existe un único término —política— para identificar, ya sea la actividad de ampliación del consenso y del poder por parte de un grupo, de un partido o de una coalición, ya sean las líneas de intervención de los centros de decisión públicos en un determinado sector, como la educación, la sanidad o la defensa, mientras que la lengua inglesa dispone de dos expresiones claramente diferenciadas, respectivamente, *politics* y *policy*.

Volviendo a los Estados Unidos, el desarrollo del estudio de las políticas públicas puede considerarse como el efecto directo del enorme crecimiento que las ciencias sociales conocieron a partir de los años veinte con la consiguiente profundización de la reflexión sobre el papel de éstas en la solución de los grandes problemas que conoce la sociedad. A partir de las iniciativas tomadas en aquellos años por CHARLES MERRIAM en la Universidad de Chicago para relacionar más estrechamente la investigación académica con los problemas concretos de gestión de la cosa pública en la sociedad industrial, en 1927 se tomó la decisión de constituir un comité de políticas públicas en el seno de la American Political Science Association; si bien la actividad de dicho organismo fue mas bien modesta, ésta supuso sin embargo el inicio de una tendencia destinada a reforzarse en los años siguientes (DALLMAYR, 1986). Posteriormente, la Gran Depresión, el New Deal y la segunda guerra mundial se caracterizaron por la aparición de grupos muy cua-

lificados de investigadores activamente comprometidos en la formulación de modelos para el análisis de problemas tales como la desocupación, la marginación en los barrios periféricos urbanos o la pobreza en las áreas rurales.

Al final de los años cuarenta, en el seno de la ciencia política americana, aparecen dos tendencias que, por caminos diversos, contribuyen de hecho a consolidar el interés de los estudiosos por las políticas públicas. El primer grupo se muestra muy crítico con respecto al planteamiento y a los resultados de la disciplina oficial, considerada demasiado académica y alejada de los problemas reales de los ciudadanos, en nombre de una presunta asepsia que de hecho rayaría casi la indiferencia. Como remedio, este grupo propone el desarrollo de un enfoque interdisciplinar de los problemas sociales, una nueva orientación en la selección de los temas de investigación al objeto de privilegiar el criterio de la relevancia social y la plena asunción por parte del investigador de las responsabilidades civiles que de hecho le atañen.

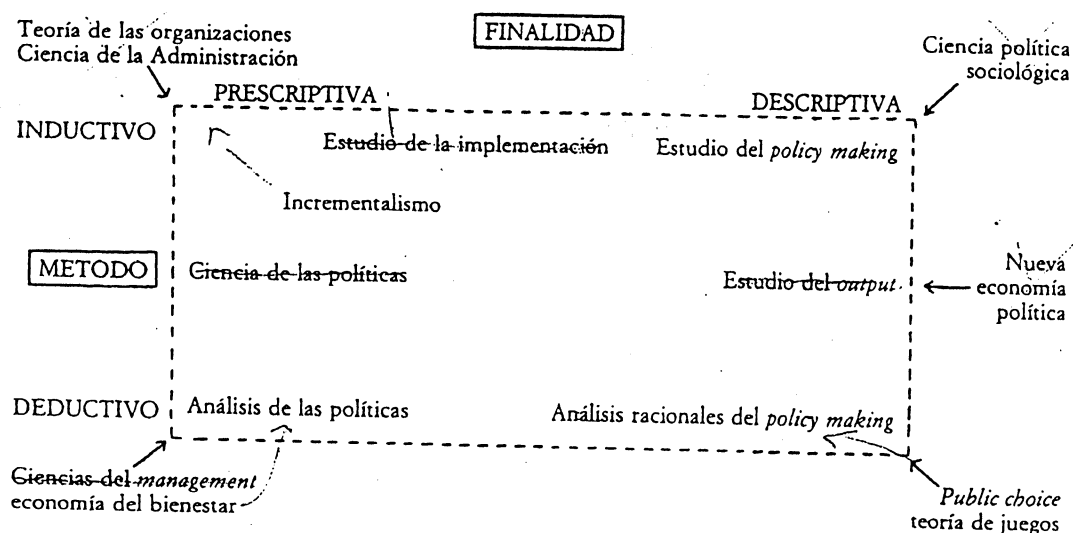
Al mismo tiempo, otros grupos de estudiosos, movidos por finalidades más teóricas, siguiendo también la onda de la revolución comportamentista, defienden la necesidad de perseguir un conocimiento más realista y documentado de cómo se adoptan efectivamente las decisiones públicas mediante la detección y la reconstrucción de los procesos concretos de agregación del consenso y de gestión del poder.

3. LA ARTICULACION INTERNA DE LOS *POLICY STUDIES*

De estos distintos intereses analíticos se derivan las dos grandes vías de investigación que articulan los estudios sobre políticas públicas. La primera, caracterizada por finalidades más prescriptivas, analiza los procesos de formulación y ejecución de la intervención pública en clave diagnóstico-terapéutica, con el propósito explícito de mejorar los resultados. La segunda prevalentemente positiva o explicativa, tiende a reconstruir las modalidades de los procesos de decisión, las características de los actores participantes y las relaciones entre las distintas fases del *policy making* al objeto de formular modelos más realistas e incisivos del modo de adopción de las decisiones relativas a la asignación de valores en una sociedad. Esta última perspectiva, resumida sintéticamente por muchos autores como diferencia entre «ciencia para el *policy making*» y «ciencia del *policy making*» (LASSWELL 1951; DROR, 1971), se basa en la doble acepción implícita del término de *policy*, a la vez «una actividad finalizada que requiere la valoración de sus resultados en función de sus objetivos» y «un proceso empírico que exige explicaciones en términos de causas y condiciones» (SCHARPF, 1978a, 346).

Junto a esta distinción centrada en las distintas finalidades que los estudios de *policy* tratan de perseguir, es oportuno considerar otro aspecto basado en la diferencia entre dos grandes opciones metodológicas: dentro de este sector de la disciplina podemos identificar, en efecto, investigaciones que siguen un enfoque prevalentemente inductivo y otras basadas, en cambio, en demostraciones de tipo prevalentemente deductivo. Los autores que adoptan este último enfoque se refieren habitualmente a la economía, la ciencia social que, más que cualquier otra, se propone seguir una argumentación lógica de tipo axiomático o racional, en las que una serie de afirmaciones muy elaboradas sobre las elecciones de los consumidores y los inversores en determinadas circunstancias se hacen derivar de algunas premisas relativamente simples sobre la racionalidad de los actores y las condiciones que determinan el funcionamiento correcto del mercado. Si bien resulta evidente que nuestras dimensiones identifican *continua*, y no variables dicotómicas, y aunque sea fácil demostrar que en cada proyecto concreto de investigación confluyen objetivos y métodos diversos, la combinación de los ejes de estudio comentados genera cuatro polos que en cierto modo facilitan la ubicación de las distintas contribuciones de los *policy studies*, ya sea en relación a las finalidades (prevalentemente prescriptivas o prevalentemente explicativas), ya sea respecto a la metodología adoptada (prevalentemente inductiva o prevalentemente deductiva), ofreciéndonos las coordenadas necesarias para dibujar un primer mapa orientativo en este sector complejo, así como una primera delimitación de las relaciones existentes con las disciplinas contiguas.

En nuestro itinerario a través del mencionado mapa, consideraremos, en primer lugar, los rasgos esenciales de los estudios con finalidades prescriptivas que adoptan metodologías de tipo deductivo, dedicando después el espacio central de nuestra exposición a las investigaciones que reivindican relaciones explícitas con la ciencia política; como conclusión, aludiremos sólo brevemente a los análisis referidos a métodos deductivos con pretensiones prevalentemente explicativas.



RACIONAL

4. LA POLICY ANALYSIS (PRESCRIPTIVO / DEDUCTIVO)

El hecho de iniciar la exploración del cuadro anterior a partir del ángulo inferior izquierdo implica en cierto modo un reconocimiento del papel que la economía ha desempeñado histórica y analíticamente en el inicio de los estudios de *policy*, en particular gracias a la economía del bienestar y a la ciencia de las finanzas. Esta es sin duda alguna la ciencia social que antes que cualquier otra ha tratado de dar una respuesta rigurosa al problema de la valoración de la intervención pública como vía alternativa al mercado en la asignación de los bienes. Como es sabido, alrededor de este problema se ha desarrollado la parte normativa de la ciencia económica, sobre todo a través de las elaboraciones tendentes a integrar el concepto paretiano de eficiencia, considerando como más bien restrictivo y fuertemente orientado a favor del *status quo*, puesto que atribuye un poder de veto a cualquier individuo que se considere penalizado por las elecciones colectivas.

El resultado más consistente de esta línea de investigación se halla constituido por el concepto de función del bienestar social formulado por BERGSON y SAMUELSON, mediante el cual se prevé la posibilidad de agregar las distintas funciones del bienestar individual de los miembros de una sociedad dentro de una función única, capaz de ser asumida como punto de referencia por la autoridad pública para valorar las distintas propuestas de intervención estatal, favoreciendo las que incrementan el bienestar colectivo y eliminando las que lo reducen.

Además de estas temáticas, nuestro primer cuadrante recoge las sugerencias metodológicas de las ciencias del *management* y en especial del análisis de sistemas, gracias a las cuales las decisiones en materia de *policy* se equiparan a la búsqueda de la solución más racional de un problema, es decir, las situaciones en las que la corrección del resultado final depende de la adopción de procedimientos concretos: partiendo de la delimitación exacta del tema planteado y de los objetivos que se pretende alcanzar se trata de construir un modelo susceptible de ofrecer una representación adecuada del sistema en el que se quiere intervenir con indicación puntual de las variables más significativas y de las relaciones que las unen. Una vez establecidas la naturaleza y la suma de los recursos disponibles, las técnicas de optimización permiten seleccionar las estrategias más indicadas para la obtención del resultado deseado, obteniendo el máximo de beneficios con los mínimos costes (BACKOFF y MITNICK, 1986; DUNN, 1981).

Generalmente, la aplicación de estos modelos conceptuales a las políticas públicas recibe el nombre de *rational policy analysis* o, simplemente, de *policy analysis*. El objetivo de estos estudios consiste en investigar la naturaleza, las causas y los efectos de las distintas alternati-

vas disponibles para la solución de un problema de *policy*, con el fin explícito de influnciar de forma más o menos directa el proceso de selección de las alternativas.

5.)LAS POLICY SCIENCES

Paralelamente a la consolidación de las técnicas para el *policy analysis* se han desarrollado otros temas de investigación que indican una menor confianza en las posibilidades de plantear el estudio de las políticas públicas con arreglo a criterios deductivos racionales, mostrando fuertes dudas en cuanto a la incidencia práctica de este tipo de diagnóstico. Los trabajos que se autositúan en el seno de las *policy sciences* ocupan, por así decirlo, una posición intermedia. Esta denominación identifica no sólo un enfoque metodológico específico, sino un verdadero movimiento cuyas raíces históricas se encuentran en el creciente interés por las políticas públicas que, a finales de los años cuarenta, se manifestaba en el seno de la ciencia política americana. Sus defensores, si bien se identifican con muchos de los objetivos y las técnicas de las ciencias del *management*, también se distancian de éstas debido a un mayor convencimiento de los límites de dicho planteamiento y a una percepción más clara de la especificidad de los procesos decisorios cuando están en juego las política públicas (LASSWELL y LERNER, 1951).

Esta ambigüedad también se halla presente en la compleja aportación intelectual del principal exponente de dicho enfoque, Harold LASSWELL, ora ferviente creyente en el progreso tecnológico, ora crítico severo de las bases ideológicas del saber científico, valedor convencido de la intrínseca inspiración democrática de las *policy sciences*, pero también defensor de una separación estricta entre hechos y valores, sostenedor del análisis racional de los problemas de *policy* y, al mismo tiempo, preocupado por las escasas posibilidades de aplicación práctica de las opciones sugeridas por el investigador. La reflexión sobre los problemas planteados por la transformación de las indicaciones del *policy analyst* en actos políticos concretos constituye precisamente la aportación más original de este enfoque al conocimiento de las políticas públicas. Conocido como *Knowledge utilization*, este tipo de estudios afronta explícitamente temas como la determinación de las condiciones que favorecen o dificultan la aceptación de los diagnósticos formulados por los técnicos, los criterios deontológicos a los que estos últimos deben atenerse cuando se les pide la valoración de políticas cuyos objetivos no comparten, o el eventual derecho/deber de defender las soluciones técnicamente mejores, recurriendo si es necesario a informar a la opinión pública (MAC RAE, 1977).

Como es fácil de suponer, este tipo de enfoque lleva inmediatamente al investigador a plantearse preguntas complejas sobre los problemas derivados de la utilización de las ciencias sociales y sobre la relación entre poder y saber, preguntas que se hallan en las antípodas de la inicial inspiración tecnocrática del *policy analysis*, y que en algunos aspectos establecen puntos de contacto con las teorías anti o post positivistas, como demuestran las frecuentes alusiones a la teoría crítica del conocimiento y a la hermenéutica (DROR, 1983; DALLMAYR, 1986).

6. EL INCREMENTALISMO

Las críticas al análisis de las políticas públicas estructuradas en base a los modelos de rational problem solving han alcanzado una consistencia y un radicalismo fuera de toda duda en el seno de un sector de investigación desarrollado al final de los años cincuenta, precisamente para reivindicar un conocimiento más realista, basado en datos empíricos, del modo con que se adoptan efectivamente las decisiones de *polycy*: nos referimos al conjunto de aportaciones englobables en el concepto de incrementalismo.

Este enfoque, fortalecido a raíz de algunos fracasos evidentes de innovaciones basadas en el análisis coste-beneficio o en otros métodos de programación, asume como punto de partida la reflexión sobre estos fracasos considerados, no como simples consecuencias de circunstancias desfavorables, sino como la demonstración de una rotunda falta de comprensión de los procesos reales mediante los cuales se formulan y se adoptan las políticas públicas (WILDAVSKY, 1970).

El enfoque resultante de este tipo de consideraciones mantiene relaciones estrechas con las nuevas tendencias surgidas de la teoría de las organizaciones, especialmente gracias a la aportación de autores como SIMON, THOMPSON, LANDAU. Los conceptos básicos de esta elaboración subrayan la complejidad de las relaciones organizativas, las condiciones de incertidumbre en que se adoptan gran parte de las decisiones y la importancia de la capacidad de aprendizaje continuo. Cabe recordar, sin embargo, que los especialistas que se ocupan de políticas públicas no se limitan a una aplicación mecánica de estos esquemas, sino que a su vez exportan ideas, ejerciendo una influencia en las disciplinas conexas, como demuestra la estatura intelectual de investigadores como LINDBLOM y WILDAVSKY.

Dicho enfoque reivindica una doble superioridad: en el plano descriptivo, por el mayor realismo con que se analizan los procesos de adopción de las políticas públicas; en el plano prescriptivo, porque llevando al nivel de conocimiento y de dignidad científica las estrategias

seguidas por los autores, pueden evitarse los errores y las frustraciones a que conducen los enfoques racionales o sinópticos. Para LINDBLOM, en efecto, la única forma incisiva de *policy analysis* es la que consigue inferirse en los juegos que de hecho practican los *policy makers* cuando comparan y ajustan sus preferencias en un riguroso proceso de interacción social. Sólo el proceso político, con sus negociaciones, sus pagos laterales, sus aplazamientos, puede aspirar a resolver o, por lo menos, atenuar los conflictos de intereses implícitos en cada elección pública de una cierta relevancia. La superioridad del *partisan mutual adjustment* (ajuste partidista mutuo) reside, en efecto, en la constatación de que los distintos actores consiguen soluciones asignativas más satisfactorias o menos arriesgadas, adoptando precisamente una actitud de reivindicación de sus propios intereses, en lugar de preseguir la realización del interés general (LINDBLOM, 1979²).

Si ello es cierto, el papel del analista de políticas públicas sufre una revisión radical: su trabajo reviste, en efecto, aspectos prácticamente artesanales (MAJONE, 1980; WILDAVSKY, 1979), ya que requiere una sensibilidad especial para intuir los límites y las potencialidades de agregación del consenso de las propuestas en juego.

Por otra parte, las fases mismas del análisis resultan trastocadas puesto que, al contrario de cuanto sostienen los autores del *rational problem solving* (solución racional de los problemas), el significado exacto del problema que se pretende resolver se revela únicamente al final del proceso decisorio y no al comienzo (LINDBLOM, 1959, 86; SIMON, 1966, 19; WILDAVSKY, 1979; MARCH y OLSEN, 1976). Su planteamiento no constituye pues un hecho meramente técnico, sino que representa la verdadera puesta en juego, ya que la relevancia de los recursos que los distintos actores pueden acreditar depende de ésta. Como afirma SCHATTSCHNEIDER (1960, 68) en una observación a menudo citada «la definición de las alternativas es el instrumento supremo del poder».

Por ello, la estrategia menos costosa de aproximación a la esencia de un problema de *policy* consiste en el recurso al *disjointed incrementalism*, es decir a la valoración de las soluciones previamente adoptadas, modificándolas parcialmente sólo en la medida en que su inoperancia resulta evidente. Este modo de proceder presenta también la ventaja de comportar una reducción drástica de las informaciones necesarias, permitiendo un ajuste continuo de las finalidades a los medios.

7. LOS ESTUDIOS SOBRE IMPLEMENTACION

El desarrollo lógico de las críticas al *rational problem solving* formuladas por el incrementalismo consiste en cuestionar de forma casi provocatoria la división en fases: en efecto, los estudios sobre imple-

mentación no parten de la detección exacta del problema, sino del examen de las respuestas específicas. Aparece así en el primer plano la fase más oscura y confusa del *policy making*, aquella en la que por razones en gran parte inevitables, los actores actúan claramente al margen del modelo racional. De hecho, no existe ninguna alternativa susceptible de prever de forma minuciosa todas las eventualidades que pueden presentarse durante las fases de ejecución: la imprecisión o las desviación con respecto al proyecto original constituyen en cierta medida algo fisiológico. Por otra parte, los conflictos pocas veces quedan definitivamente resueltos durante la fase de decisión por lo que tienden a reaparecer continuamente, si bien bajo formas distintas. Por último, y debido a que los objetivos declarados de muchas políticas públicas son extremadamente ambiciosos, las competencias resultan inevitablemente inadecuadas y los recursos insuficientes (BARDACH, 1977; BARRETT y HILL, 1984; HANF y TOONEN, 1985).

Sin duda alguna, tanto la teoría de las organizaciones como la ciencia de la administración han inspirado en buena medida los estudios sobre implementación. A este respecto cabe recordar no obstante que, si bien éstos comparten con la última disciplina el supuesto de que el núcleo central del proceso de gobierno se encuentra en su gestión administrativa concreta quizá más que en la fase de adopción de una política pública, también se distancian, de forma a veces polémica, del plantemamiento tradicional de dichos estudios al denunciar la insuficiencia de la distinción entre decisión política y ejecución burocrática, considerando la totalidad del proceso de aprobación e implementación de una política como una cadena ininterrumpida de decisiones, en la que el grado de discrecionalidad de los actores puede ser incluso más elevado en las últimas fases que en las primeras.

La aportación de WILDAVSKY se sitúa en esta perspectiva. Para este autor, la redefinición de los objetivos es un hecho normal, fisiológico e incluso una alternativa válida al fracaso total cuando los objetivos iniciales se revelan claramente alejados del espacio de intervención realista de una administración. Esta situación corresponde a muchas políticas sociales cuyo éxito exigiría modificar íntegramente algunos comportamientos muy arraigados en determinados grupos o individuos. Basta pensar, por ejemplo, en la relación entre salud y hábitos de vida.

Además de estas tensiones, generadas por la inseguridad de los objetivos, las políticas públicas se ven cada vez más obligadas a afrontar dificultades que no nacen de factores exógenos, como la hostilidad del ambiente o la limitación de los recursos económicos, sino de la interferencia de otras políticas públicas que reducen el margen de acción de las primeras. En efecto, con arreglo a la «ley de las amplias soluciones» (WILDAVSKY, 1979, 63), cuanto mayores son los problemas que se intenta resolver, mayores son las probabilidades de que la solución

adoptada acabe interfiriendo con otras políticas, lo cual da lugar a nuevos problemas, generándose un proceso de previsión de intervenciones cuyo único objeto consiste en atenuar las contradicciones surgidas de las anteriores.

8. EL ESTUDIO DEL POLICY MAKING

Consideramos ahora de modo más directo las aportaciones que giran en torno al tercer polo, puesto que adoptan un método prevalentemente inductivo y se plantean finalidades específicas con objeto de profundizar la comprensión de las modalidades concretas, mediante las cuales se seleccionan y se ejecutan las políticas públicas. Como ya hemos anticipado, a esta sección le dedicamos una atención particular por tratarse de las investigaciones que mantienen los lazos más estrechos con la ciencia política. Si bien puede afirmarse que, desde sus orígenes, dicha disciplina ha centrado implícitamente su atención en lo que los gobiernos hacen (GRUMM, 1975), sin embargo, sólo en los últimos años dicho interés ha generado estudios que, gracias a un mayor conocimiento metodológico, superan tanto el riesgo de las generalidades implícito en las reflexiones sobre las «actividades del Estado», cuanto el mero intento descriptivo de las reconstrucciones históricas puntuales.

Desde 1967, cuando por vez primera se formó un grupo de trabajo sobre *public policy* en un congreso de la American Political Science Association, este tipo de enfoque ha experimentado un desarrollo extraordinario tanto en los centros de investigación privados o semipúblicos como en las universidades, donde la multiplicación de los cursos, escuelas, revistas y congresos ha contribuido definitivamente a la afirmación de estas nuevas materias en el ámbito de la ciencia política. La enorme difusión alcanzada ha llegado incluso a levantar recelos entre algunos de los padres fundadores de la disciplina, quienes ven en este éxito estrepitoso el peligro de que «personas incompetentes e incluso charlatanes» (DROR, 1983, 44) puedan aprovecharse de una nueva y atrayente etiqueta para legitimar de algún modo viejos enfoques e investigaciones superficiales.

Aunque la demanda de mayor realismo y mejor documentación en el análisis de lo que realizan las instituciones públicas tenga raíces lejanas reconocibles en la escasa atracción ejercida en los años sesenta por las categorías ideológico-políticas en la comprensión de los fenómenos sociales, en el campo específico de la ciencia política, el origen de dicho interés quizá puede vincularse a una serie de temas suscitados por algunos grupos de investigación en los años inmediatamente precedentes. Nos referimos en primer lugar a los estudios preferente-

mente dedicados a explicar la variación (en el tiempo o el espacio) de las decisiones de *policy* adoptadas por los gobiernos. El enfoque sistémico, que identifica el centro del proceso político con la fase de transformación de los *inputs* en *outputs*, llevó a los estudiosos a indagar el poder explicativo de las variables que se refieren a los aspectos característicos de las organizaciones políticas y de los aparatos institucionales (características de los partidos, grado de centralización, composición y estabilidad de los gobiernos, etc.) frente a aquéllas que describen el ambiente socioeconómico en que opera el sistema (renta per cápita, nivel de industrialización, grado de instrucción, etc.). La variable dependiente se identifica a menudo con los datos cuantitativos relativos a la evolución del gasto en los distintos sectores de intervención pública, haciendo depender la verificación de la hipótesis de la intensidad de las correlaciones surgidas de las elaboraciones estadísticas.

Entre las variables políticas que se someten más a menudo a las comprobaciones de los *output studies* figuran las que describen la orientación político-ideológica de los gobiernos, clasificados en función de categorías como derecha/izquierda, progresista/conservador, pro-trabajo/pro-capital, etc.

Las preocupaciones que inspiran este tipo de investigaciones pueden resumirse en la ya clásica pregunta ¿importa la política? (*Does politics matter?*) (SHARPE y NEWTON, 1984; CASTLES y MCKINLAY, 1979). Las primeras elaboraciones estadísticas, realizadas al inicio de los años sesenta con resultados contradictorios, ofrecían respuestas ambiguas. Así, por ejemplo, las investigaciones cuantitativas relativas al gasto público y a su asignación a los distintos ámbitos de la intervención estatal (defensa y orden público *versus welfare*) indicaban que otras variables, ligadas al desarrollo demográfico, económico y social de una nación, disponían de un poder explicativo más amplio (DYE, 1966; WILENSKY, 1975).

Actualmente, la investigación sobre las relaciones entre las características políticas de los gobiernos y sus opciones macroeconómicas tiende a distanciarse del campo de los *policy studies* para constituir el segmento más importante de un nuevo sector de estudio: la nueva política económica (*new political economy*). Los investigadores dedicados al estudio de las políticas públicas han criticado duramente el planteamiento de este tipo de análisis, acusándolo de manifestar un interés sólo aparente por las *policies*, por su ignorancia de algunos aspectos esenciales como las modalidades concretas de aprobación, el grado efectivo de implementación o el grado de satisfacción de los destinatarios (VAN DYKE, 1968).

El segundo campo de estudio relevante se halla constituido por las investigaciones tendentes a identificar las redes de actores más significativos y evaluar su grado respectivo de influencia en los procesos pre-

vios a la adopción de algunas decisiones públicas importantes. Animadas por una clara actitud antisinóptica, dichas investigaciones tienden a valorar la importancia del análisis contextual y del estudio de casos. Ante todo, y en estrecha consonancia con las teorías pluralistas, muchas investigaciones empíricas han ofrecido una reconstrucción de los mecanismos de negociación y adaptación recíproca entre los distintos grupos de intereses, verificando la estructura de las interacciones donde éstas se hacen más evidentes y accesibles: en las decisiones de *policy* adoptadas por los gobiernos locales (DAHL, 1961a; CLARK, 1968). Al propio tiempo, algunas reconstrucciones históricas minuciosas de los grandes programas de intervención pública, especialmente en el sector del *Welfare*, han enriquecido el cuadro de las variables relevantes, revelando la importancia de factores como la cultura y la disponibilidad para la innovación de los funcionarios administrativos o la actividad de organizaciones religiosas y humanitarias (BURNS, 1953; HECLO, 1972).

El tercer factor que cabe mencionar no constituye sólo un campo de investigación, sino un verdadero movimiento, basado en la afirmación del criterio de la relevancia social en la definición de las prioridades de estudio para el politólogo (GARSON, 1986, 14). Dicha tendencia, consolidada al final de los años cuarenta, en coincidencia con la agudización de tensiones políticas y sociales profundas en el seno de los Estados Unidos, se esforzaba por situar en el centro de la investigación los grandes problemas de la pobreza, la discriminación racial y la violencia, reivindicando el derecho-deber del politólogo a un mayor compromiso civil. Sus defensores insistían en la urgencia de superar el paradigma comportamentista, considerado responsable de la aceptación de la imagen consolatoria de la política ofrecida por el pluralismo, con sus referencias a la libertad de competencia entre intereses y al juego de interdependencias entre los distintos grupos sociales. A pesar de las duras polémicas de aquellos años, cabe reconocer que la relación existente entre el comportamentismo y el estudio de las políticas públicas no ha llevado a la ruptura, sino a una controversia permanente (VON BEYME, 1986, 544). El criterio mismo de la relevancia no es extraño a dicho enfoque, puesto que, como indica GRUMM (1975, 441), «el impacto de las políticas públicas en los individuos y los grupos es un dato político como pueda serlo el impacto de los individuos y los grupos en las políticas públicas. De hecho, el reconocimiento más importante del derecho de ciudadanía de los estudios *policy oriented* en el seno de la ciencia política se debe al mismo DAVID EASTON (1969), con el famoso discurso titulado *La nueva revolución en la ciencia política*.

Para no convertirse en un mero ejercicio descriptivo, los estudios que giran en torno al tercer polo de nuestro mapa requieren la cons-

trucción y utilización de instrumentos analíticos precisos capaces de orientar la recogida y la utilización de los datos.

Que se trate de reconstruir un caso específico o, a mayor abundamiento, de comparar las políticas que se desarrollan en el tiempo y en el espacio, lo esencial es disponer de modelos o, al menos, de conceptos, imágenes o metáforas (KAPLAN, 1964, 265), capaces de superar la singularidad de una situación específica al objeto de analizarla en sus elementos constitutivos y establecer comparaciones, dirigiendo el análisis hacia una mejor comprensión del modo de adopción de las decisiones públicas.

A nuestros efectos, agruparemos dichos instrumentos conceptuales en cinco grandes categorías analíticas, cuyas posibilidades de combinación reflejan la variedad de procesos concretos de formulación y ejecución de las políticas públicas:

- las características de los actores más influyentes y frecuentes;
- el «estilo» de los procesos decisorios;
- la dinámica que caracteriza las distintas fases en que se articula el ciclo de vida de una *policy*;
- la estructura de los problemas en juego;
- las reglas del juego.

9. LOS ACTORES

Para simplificar nuestra exposición, agruparemos las distintas imágenes elaboradas para describir las relaciones entre los actores en dos grandes apartados: las imágenes «monocéntricas» y las «policéntricas». En el primer grupo se incluyen todos los modelos basados en la posibilidad de indicar una categoría dominante de *policy makers*, pertenecientes a la clase política, a las organizaciones de intereses o a la burocracia. Así, por ejemplo, los autores que utilizan el concepto de *party government* pretenden subrayar el papel crucial efectivamente desempeñado por los partidos en la selección y aplicación de las políticas públicas.

Debido a su fuerte legitimación con respecto a las siguientes, esta primera imagen «monocéntrica» de las relaciones entre los actores merece una especial atención, ya que se halla estrechamente ligada a las teorías normativas de la democracia, según las cuales las decisiones públicas esenciales han de corresponder a políticos electos en libre competencia por ciudadanos informados sobre las distintas alternativas propuestas. Con arreglo al plazo de mandato establecido los *policy makers* seleccionados deberán responder a los pocos años ante el electorado de la correspondencia efectiva entre las decisiones adoptadas y las preferencias ciudadanas (SCHATTSCHNEIDER, 1948; CASTLES y WILDEN.

MANN, 1986). En el contexto italiano, la fuerte connotación valorativa de dicho concepto tiende, en cambio, a asumir a menudo un sentido negativo, ya que muchos autores identifican su significado con el de «partitocracia».

Al margen de estas acepciones explícitamente normativas, el concepto de «gobierno de partido» ha sido utilizado también con finalidades explicativas, admitiendo la posibilidad de que dentro de los mismos regímenes democráticos occidentales, en algunos países, el papel de los partidos en la selección de las políticas públicas sea absolutamente preponderante, mientras que en otros aparece mucho más atenuado, sin que ello signifique poner en duda su naturaleza democrática (ROSE, 1974; KATZ, 1986). En este contexto, el problema de la existencia o no de relaciones entre los actores encuadrables en el concepto de *party government* es una cuestión meramente empírica, cuya aclaración exige verificar la consistencia de algunos indicadores como la difusión de las decisiones de voto basadas en programas concretos de los partidos, la coherencia sustancial de los políticos electos respecto a los programas presentados, la designación y cualificación política de los principales colaboradores de los ministros y parlamentarios, la autonomía y la fuerza de los aparatos de que disponen los partidos para controlar los principales sectores de la intervención pública, el grado de colegialidad de las decisiones gubernamentales y el control de la mayoría sobre la élite burocrática. El cumplimiento de estas condiciones exige una elevada cohesión interna del partido o partidos que apoyan al gobierno al objeto de reducir al mínimo las posibilidades de conflicto intrapartidista o intragubernamental, mientras que las situaciones de confrontación son claras y frecuentes en las relaciones entre mayoría y oposición.

Las interpretaciones que acentúan la relevancia de los partidos en el *policy making* son puestas en entredicho por modelos que acentúan el papel preponderante de otras categorías de actores. Algunos autores (COBB, ROSS y ROSS, 1976) han evidenciado, en efecto, el papel de los dirigentes burocráticos, no sólo en la fase de aplicación de las decisiones de *policy*, sino incluso en la fase de configuración de las distintas alternativas posibles y en la de agregación del consenso en torno a algunas de éstas, es decir, en momentos que los modelos más refinados sobre funcionamiento del sistema político consideran como pertenecientes a los partidos. Los aspectos definitorios del *bureaucratic government* se manifiestan a través del elevado grado de autonomía del aparato administrativo en la determinación de los aspectos más relevantes de su propia organización, como el control sobre el acceso y las promociones, la defensa de los estándares de profesionalidad y prestigio social, y en la existencia de fuertes asociaciones profesionales o parasindicales capaces de actuar como centros autónomos de elaboración

y difusión de determinadas alternativas de *policy* (PETERS, 1985; LEWIS, 1980; PAGE, 1985). Las opiniones provenientes de dichos ámbitos están destinadas a condicionar, de hecho, las elecciones formales de los órganos de gobierno, puesto que el burócrata posee un recurso específico de gran peso durante la fase de formulación de las distintas propuestas: su reconocida competencia en la definición de lo que es factible y de los costes correspondientes.

Algunos autores detectan en el gobierno de los burócratas una tendencia general susceptible de implicar a todas las democracias occidentales. Las razones profundas de esta evolución residen en la ampliación del ámbito y la mayor complejidad de la intervención pública. Sectores como el medio ambiente, la sanidad o el mercado del trabajo, anteriormente regulados por decisiones individuales, son objeto en la actualidad de iniciativas estatales cuya gestión exige dos capacidades aparentemente contradictorias: por un lado, la utilización de grandes conocimientos técnicos; por el otro, la disponibilidad para negociar a fondo con las empresas privadas y las organizaciones de intereses. En ambos frentes las burocracias públicas dispondrían de mayores credenciales respecto los dirigentes de los partidos por un doble motivo: su selección con arreglo a criterios profesionales y su libertad respecto a las obligaciones de coherencia ideológica y publicidad que condicionan las decisiones de los políticos sometidos al juicio periódico del electorado.

Los planteamientos que enfatizan el papel de los actores dotados de poderes formales, institucionales, como los políticos o los burócratas, han sido criticados a partir de enfoques que subrayan, al contrario, la relevancia analítica de la dislocación de los intereses en juego y de sus expresiones organizativas para una comprensión realista del *policy making*. Como es sabido, las fuentes de inspiración más antiguas de dichos planteamientos pueden localizarse tanto en la concepción marxista de la política como en el análisis del proceso de gobierno realizado por BENTLY (1908), en contraste con el formalismo de los estudios politológicos americanos del siglo pasado. Sin embargo, el desarrollo de las investigaciones empíricas estimuladas por las teorías pluralistas, sobre todo en los años cincuenta y sesenta, abrirá las puertas a la posibilidad de reconstruir procesos decisórios complejos, asumiendo como punto de observación las estrategias de grandes y pequeños grupos de presión empeñados en inclinar a su favor las decisiones públicas.

En años más recientes, la atención renovada por las formas que asume la representación de intereses, especialmente en los países europeos, se identifica con el neocorporativismo. Como es sabido, dicho concepto es utilizado por los distintos autores con acepciones diversas (CAWSON, 1978; LEHMBRUCH y SCHMITTER, 1982; MARAFFI, 1981), ha-

ciendo más compleja su inclusión en nuestra tipología. En la medida en que dichos estudios centran su atención en las iniciativas de las grandes asociaciones, sus recursos y estrategias, y sus relaciones recíprocas como variables necesarias y suficientes para el análisis del *policy making* (presuponiendo obviamente, aunque sólo de modo genérico e indirecto, las modalidades de interacción con otras categorías de *policy makers*, como los políticos y los burócratas) los incluimos en el ámbito de las imágenes monocéntricas. Por el contrario, en la medida en que dichas investigaciones giran en torno a modelos específicos de interacción entre representantes de los intereses organizados y otras categorías de actores políticos (comisiones parlamentarias, ejecutivos en tanto que entes colegiales, ministros, etc.) o burócratas (altos funcionarios, implementadores con cualificaciones profesionales específicas, burocracia de a pie, etc.) sus resultados se incluyen en las imágenes policéntricas del *policy making*.

Volviendo a los elementos que caracterizan los análisis claramente basados en el papel de las organizaciones de intereses, conviene subrayar la relevancia de una serie de indicadores más específicos, como por ejemplo:

a) Una intensa actividad de *lobby*, directamente ejercida sobre los legisladores mediante la presentación de documentos e investigaciones, la promoción de campañas de opinión, la promesa de apoyos electorales y de financiación.

b) La vinculación estable y estrecha con algunos partidos políticos con objeto de condicionar desde la fase de preparación las distintas propuestas relativas a un determinado sector.

c) La negociación explícita y directa de medidas específicas por los representantes políticos del ejecutivo.

d) La participación habitual de una agencia de manera informal o institucionalizada en la actividad consultiva de algún tipo de consejo, comité, comisión.

Sin embargo, las imágenes que subrayan la relevancia fundamental de las organizaciones de intereses en el *policy making* no se limitan a enfatizar su papel en la fase de formulación y aprobación, sino que tienden a evidenciar sus funciones a lo largo de todo el ciclo de vida de una política: cabe recordar que, a menudo, la fase de implementación toparía con enormes dificultades sin una implicación activa de las organizaciones interesadas, incluyendo su participación en el «recordatorio» de las decisiones a los destinatarios finales (RICHARDSON y JORDAN, 1979; NAVARRO, 1984).

10. LAS IMAGENES «POLICENTRICAS»

Nos proponemos examinar ahora algunas metáforas más complejas del tipo de relaciones que condicionan el *policy making*. Estas se caracterizan por la desconfianza en la posibilidad y utilidad de identificar una categoría de actores dominantes y, al mismo tiempo, por el interés en reconstruir las interacciones entre sujetos dotados de papeles y de legitimaciones distintas. Como ya se ha indicado, las imágenes basadas en el intercambio neocorporatista constituyen una de las «superaciones» más populares de los modelos monocéntricos. A través de este concepto se pretende normalmente llamar la atención del observador sobre la relevancia de los ciclos de negociaciones entre el gobierno —que, a pesar de delegar dicha responsabilidad en algunos ministros, apoya de forma colegiada las posiciones de éstos— y las grandes organizaciones de intereses económicos, principalmente los sindicatos y las asociaciones empresariales (SCHMITTER y LEHMBRUCH, 1979). Esta imagen del *policy making* parece especialmente indicada para describir las modalidades de gestión de las principales políticas económicas en algunos países europeos (Austria, Suecia, Noruega): control de los precios y los salarios, fomento de la ocupación, políticas de renta, reconversión industrial, políticas sociales, etc. Mediante estos procesos de decisión conjunta de los que los Parlamentos suelen quedar marginados, las fuerzas gobernantes tratan de evitar la generalización de los conflictos sociales, asegurándose la colaboración de estas potentes maquinarias organizativas en la fase de implementación de las medidas. A su vez, las grandes asociaciones de trabajadores y empresarios pueden presumir, en cierta medida, de un reconocimiento público que les protege de posibles críticas a su falta de representatividad, obteniendo además en algunos casos recursos más tangibles bajo forma de financiación de determinadas actividades, como la realización de cursos de formación o la contratación de observadores del mercado del trabajo.

En cambio, la metáfora de los triángulos de hierro ha sido elaborada sobre todo en relación al *policy making* americano precisamente para describir la red tupida de contactos que normalmente se establecen entre los dirigentes burocráticos responsables de un determinado sector, la comisión parlamentaria con competencias específicas en la misma materia y las organizaciones representativas de los intereses implicados (FREEMAN, 1965; JORDAN, 1981; MCCORNICK y TOLLISON, 1981). El tipo de relaciones que se consolidan entre estas tres categorías de actores no implica, como en el modelo neocorporativo, un intercambio de recursos políticamente cruciales, sino más bien la instauración de una serie de atenciones y de favores de conveniencia mutua. En efecto, de las investigaciones realizadas en los Estados Unidos se

desprende que los responsables administrativos son especialmente sensibles a una rápida implementación de las medidas de su competencia en los colegios electorales de los parlamentarios miembros de las comisiones que deciden el volumen de los recursos y la amplitud de las competencias que deberán gestionar. A su vez, los parlamentarios tienden a producir una legislación favorable a las organizaciones de intereses, que pueden devolver el favor financiando sus campañas electorales o, en cualquier caso, influenciando paquetes de votos consistentes. Por último, los representantes de dichas asociaciones tratan de mantener buenas relaciones con la Administración, garantizando su cooperación con los funcionarios durante la fase de implementación o, incluso, bienes más privados, como dictámenes lucrativos o contratos prestigiosos, a cambio de facilitar el acceso de sus socios a los beneficios previstos por las medidas legislativas. La fuerza centrípeta que contribuye a mantener la cohesión del flujo de relaciones reside en el interés común en defender e incrementar la suma de los recursos (fondos, iniciativas, personal, etc.) destinados a un ámbito concreto de la intervención pública.

Por otra parte, este mismo tipo de interés sirve de fundamento a las demás imágenes policéntricas de las relaciones entre *policy makers*, imágenes que se distinguen no obstante de las precedentes por un menor determinismo y por un más amplio espectro de las categorías consideradas (BRINTON MILWARD y WAMSLEY, 1984; BEER, 1977). Así, por ejemplo, el concepto de *policy community* incluye, además de los burocratas, legisladores y representantes de intereses, otras figuras sociales, como los expertos de un determinado sector y los periodistas o magistrados especializados en el tratamiento de sus problemas específicos. A esta mayor densidad de actores corresponde una ampliación de las motivaciones que refuerzan las tendencias a la interacción y al consenso: el principal elemento capaz de agregar una *policy community* no es la mera conveniencia material o el intercambio puntual de favores, sino más bien el interés común en «formar parte del grupo que cuenta», es decir, en la producción y el intercambio de las informaciones útiles para la gestión y el reforzamiento del sector de pertenencia.

Estos factores de cohesión, más culturales que materiales, aparecen todavía más acentuados en la imagen de *issue network* elaborada por HECLO (1978), tendente a evidenciar cómo la permanencia en el flujo de producción de las ideas mediante las cuales se interpretan los problemas de una *policy area* determinada constituye un requisito indispensable para poder ejercer cualquier papel decisorio en su seno. Las agregaciones entre *policy makers* tienden pues a la especialización, pero también a la inestabilidad, puesto que en cada caso se redefinen sus límites y estructuras en función de cada problema específico.

Triángulos de hierro, *policy communities*, *issue networks*: a pesar de la diversa amplitud de las categorías de actores considerados y de la distinta actuación de los elementos de cohesión, las tres imágenes comparten un mismo criterio: el hecho de detectar en cada política pública el elemento capaz de coagular las agregaciones específicas —«las burbujas» según la expresión acuñada por GRIFFITH (1939)— de actores que debemos observar para comprender quién cuenta realmente en la adopción e implementación de las decisiones públicas.

11. LOS ESTILOS DECISORIOS

Si las imágenes que tienen por objeto los tipos de actores más influyentes tratan de facilitar elementos para responder a la pregunta: «¿quién decide?», las imágenes relativas a los estilos decisorios permiten afrontar el tema de «¿cómo se decide?». En efecto, esta categoría analítica «se define a partir de la orientación prevalente de los participantes y de la de estrategias que se espera que adopten para influir sobre el resultado» (SCHARPF, 1986, 189). Si, como veremos seguidamente, las reglas formales son determinantes, en algunos aspectos también dejan, no obstante, un amplio margen para la consolidación de procedimientos que, sin tener el rango de normas institucionales, acaban mereciendo, de hecho, un respeto general.

Como hemos recordado en las páginas anteriores, las investigaciones con finalidades prescriptivas de finales de los años cincuenta se han caracterizado por la contraposición entre un enfoque «racional» y un enfoque «incremental». Dicha contraposición, trasladada a los estudios con finalidades explicativas, permite distinguir una dimensión fundamental para el análisis empírico de los procesos de *policy*. Numerosos autores han empleado ambos conceptos —racionalismo/incrementalismo— u otros muy similares —estilo anticipatorio/reactivo (RICHARDSON, 1982), deductivo/inductivo (LEMAN, 1980)— para deducir tipologías susceptibles de describir los distintos estilos decisorios detectados en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas. Así, en determinadas situaciones, los actores parecen seguir los procedimientos del *rational problem solving*. Algunos intentos de programación, realizados en Europa en los años sesenta o la inspiración tecnocrática que caracteriza numerosos proyectos de creación de infraestructuras en los países escandinavos, pueden encuadrarse, en efecto, en dicho modelo. En otros casos, por contra, un enfoque de tipo incremental reproduce con mayor realismo el modo en que los actores se aproximan a soluciones capaces de minimizar los conflictos y las tensiones.

Sin embargo, existe otro motivo por el que la dimensión «racionalidad/incrementalismo» merece un lugar central entre las imágenes de

los estilos decisorios: de hecho muchas tipologías surgen a modo de extensión o redefinición de ésta. Nos referiremos en especial a dos ampliaciones de nuestro eje inicial. La primera consiste en la dimensión conflicto/negociación; la segunda, en la metáfora del «cubo de la basura».

Como hemos subrayado anteriormente, en el concepto de incrementalismo elaborado por LINDBLOM, el partisan mutual adjustment juega un papel central. Ello implica la tendencia de los actores a la negociación y la colaboración, dejando de lado las situaciones de conflicto más agudas. En base a estas indicaciones, algunos autores consideran decisiva para la comprensión de los procesos decisorios la propensión al conflicto o a la negociación que muestran los policy makers. Mientras que en el primer caso se requiere la existencia de una posición que tenga la fuerza necesaria —o al menos la intención— para imponer sus propias preferencias a los adversarios, en el segundo, en cambio, los participantes dan por descontadas las divergencias de intereses, buscando una salida a través de la mediación, la oferta de compensaciones laterales o el aplazamiento.

La estimulante contribución de MARCH y OLSEN (1976) trata de introducir un modelo todavía menos estructurado y menos conciliable con la imagen del *rational problem solving*. Nos referimos a la metáfora del cubo de la basura formulada por ambos autores para describir una serie de situaciones —generalmente subvaloradas o malentendidas por los estudiosos— en los que la decisión es un resultado identificado sólo a posteriori, una especie de racionalización de lo sucedido mediante la verificación simultánea de una serie de condiciones ni previstas ni conscientemente deseadas. En especial, es determinante la presencia simultánea de:

- (a) Flujos de problemas, incomodidades, sensaciones que buscan un espacio para afirmarse y encontrar respuesta.
- (b) Flujos de soluciones que «están en el aire», disfrutan de una gran popularidad y, a su vez, necesitan problemas para realizarse.
- (c) Grupos de personas que actúan conjuntamente como «participantes» a pesar de ser sus motivaciones de lo más extraño y diverso.

Cuando se presenta una oportunidad de elección en la que todos estos elementos pueden confluir, aunque su único punto común sea la coincidencia temporal, como la basura depositada en un cubo, es probable que los observadores y protagonistas definan el producto de la combinación de dichos factores como una decisión. Como puede intuirse, y como subrayan los mismos autores, la posibilidad de que existan procesos con estas características redefine netamente el tipo de variables significativas para el análisis del policy making.

12. EL CICLO DE VIDA DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Otra serie interesante de indicaciones reside en la posibilidad de estudiar una política pública descomponiendo en diversas fases su ciclo de vida: la emergencia de una situación, percibida como problema, que debe ser resuelta con una intervención pública, la entrada del problema en la agenda de los decisores, la formulación de las propuestas, la adopción de decisiones vinculantes, su implementación, la valoración de los resultados o la eventual extinción de la política iniciada (ROSE, 1976; MAY y WILDAVSKY, 1978). De hecho, cada uno de estos estadios tiene grandes posibilidades de distinguirse de los demás por el tipo de actores dominantes, el trasfondo institucional y los estilos decisorios prevalentes. Así, por ejemplo, en la fase en que un problema trata de entrar en la agenda, los medios de comunicación de masas, movidos por la necesidad de mantener en vilo la atención pública, tienden a jugar un papel determinante (MCCOMBS, 1981). Al contrario, durante la fase de implementación, el papel de la opinión pública tiende a atenuarse, mientras que sólo la minoría efectivamente beneficiada o perjudicada por una medida, sigue directamente interesada en su evolución.

Por otra parte, la posibilidad y la utilidad de analizar las distintas fases del proceso de adopción y ejecución de una política pública son el resultado indirecto de los mismos análisis de los procesos de implementación realizados con finalidades prescriptivas que evidencian, como hemos visto, la existencia de problemas, redes de relaciones entre los actores y estilos decisorios específicos de este estadio del *policy making*.

Por supuesto existe el riesgo de que investigadores inexpertos acaben utilizando la estrategia de descomposición en fases del ciclo de vida de una política para resucitar bajo nuevas etiquetas las divisiones tradicionales del proceso político: articulación y agregación de los intereses, decisión de las instituciones representativas y ejecución por parte de los órganos administrativos. Sin embargo, los estudios más interesantes llevados a cabo a partir de un enfoque basado en la reconstrucción de los distintos momentos del *policy making* parecen excluir netamente la posibilidad de esta superposición. Si bien es cierto que los grupos de actores significativos tienden a redefinirse con el tránsito de un estadio a otro, también es cierto que éstos sólo coinciden excepcionalmente con los previsibles en base a las representaciones habituales del proceso político. Como ya hemos recordado, la burocracia dirigente, directamente o a través de sus organizaciones profesionales, juega muy a menudo un papel determinante en la formulación de las distintas propuestas, mientras que las organizaciones de intereses de-

sempañan con frecuencia un papel insustituible en la fase de implementación asumiendo la responsabilidad del «envío» a los destinatarios de los beneficios y las informaciones. Precisamente, el hecho de que las distintas categorías de actores, cuando participan en las distintas fases, lo hagan con papeles constantemente redefinidos aumenta el interés de los enfoques que, en lugar de analizar las características de cada fase, intentan reconstruir la dinámica interna del ciclo de vida de una *policy*, es decir, las relaciones entre los diversos momentos en que se articula, para analizar las interdependencias (HOGWOOD y PETERS, 1984).

13 LA ESTRUCTURA DE LAS POLITICAS EN JUEGO

Entre las categorías analíticas centrales para el estudio de las políticas públicas, las que se refieren al contenido de los temas sobre la mesa ocupan, sin duda, un lugar preeminente. Algunos autores se han propuesto la formulación de tipologías dotadas de un poder explicativo más amplio que las meras catalogaciones en base a las distintas áreas de intervención pública (políticas sanitarias, sociales, ambientales, educativas, etc.), bajo la hipótesis de que existen factores transversales capaces de concebir una estructura parecida a procesos decisorios que se desarrollan en sectores distintos.

a.- El primer ejemplo de este tipo de tipología fue elaborado para explicar el diverso grado de aplicabilidad del modelo incremental. El mismo LINDBLOM (1959) reconoce, en efecto, que la representación de los procesos decisorios basada en el partisan mutual adjustment es tanto más indicada cuanto más se refiere a cuestiones de rutina, perdiendo eficacia cuando se refiere a los grandes problemas clave de la sociedad, como la distribución del bienestar económico o el acceso al poder político.

b.- Una dimensión convergente, en ciertos aspectos, con la precedente es la descrita por WILSON (1973) mediante el eje innovación/adaptación: incluso en este caso, los conflictos potenciales y el grado de visibilidad de los problemas tenderían a disminuir considerablemente a medida que las decisiones en juego renuncian a introducir cambios importantes en el papel y en el ámbito de intervención del Estado, limitándose a proponer modificaciones marginales en las políticas ya existentes.

c.- La distinción entre políticas materiales y políticas simbólicas ocupa un puesto relevante en las tipologías de *policy*. Normalmente, las políticas públicas se consideran como cadenas de nexos causales: tiene éxito la política que obtiene efectivamente los fines que se proponía. Sin embargo, algunos autores (EDELMAN, 1964; GUSTAFSSON, 1983) han puesto en evidencia el hecho de que las decisiones de los órganos de

gobierno contienen un aspecto expresivo que se añade o substituye al instrumental. Además de pretender la modificación del ambiente o los comportamientos, éstas comunican, en efecto, valores e intenciones, confirman la preocupación de los *policy makers* por un determinado problema, demostrando también la toma en consideración de prioridades que en la práctica se contradicen entre sí. En algunos casos, una compensación simbólica puede revelarse como un útil substituto de bienes materiales no disponibles en la cantidad necesaria para satisfacer la demanda de intervención pública. En otras situaciones, y de acuerdo con muchos autores, el aspecto simbólico constituye el único contenido efectivo de una política pública, de forma que la falta de implementación no debe imputarse a obstáculos imprevistos, sino que constituye una parte más de la estructura de la decisión proyectada y querida, precisamente, por su intrínseca irrealizabilidad. A menudo este tipo de intervenciones son la única respuesta que los órganos de gobierno son capaces de formular frente a demandas contradictorias o en sectores caracterizados por una gran confusión sobre el nexo entre causas y efectos.

Sin duda, el intento más elaborado de adaptación de la diversidad estructural de las políticas públicas a las distintas configuraciones de actores, procesos decisorios y centros institucionales, es el realizado por LOWI (1964; 1972). Su tipología se articula en cuatro categorías:

(a) Las políticas distributivas, que procuran beneficios concretos a grupos sociales o territoriales específicos, sin ningún tipo de relación explícita y directa con los costes que recaen sobre el conjunto de la colectividad a través del sistema fiscal. Integran esta categoría: los subsidios para el sostenimiento de determinadas producciones agrícolas o de algunas producciones industriales, las desgravaciones fiscales otorgadas a determinadas categorías o áreas geográficas y los programas de obras públicas localizados en ciertas zonas.

(b) Las políticas redistributivas, que otorgan beneficios a amplias capas sociales repercutiendo los costes correspondientes sobre otros grupos sociales. Ejemplos de estas políticas podrían ser las grandes reformas en el sector sanitario o de la seguridad social o las medidas que incrementan la progresividad de los impuestos sobre la renta.

(c) Las políticas regulativas, que condicionan los comportamientos de determinadas categorías, imponiendo el respeto de códigos, estándares de prestaciones o restricciones a la libertad de iniciativa. Un código de la circulación, una legislación para la defensa de los consumidores o la limitación del poder de los monopolios, una normativa contra la contaminación atmosférica, son ejemplos de políticas de este tipo.

(d) Las políticas constitucionales, que establecen los procedimien-

tos para la adopción de las decisiones públicas y las relaciones entre los distintos aparatos del Estado.

La tesis de LOWI es que a cada una de estas categorías de *policy* corresponde una arena de poder distinta, es decir, una red distinta de actores, una estructura distinta de los procesos decisorios y un marco institucional distinto. Dicho concepto ha sido sintetizado en la expresión, por otra parte intraducible, *policy determines politics*. En especial, las políticas distributivas tienden a movilizar organizaciones con objetivos precisos muy circunscritos que tratan de presionar sobre las comisiones parlamentarias competentes, las cuales, a su vez, asumen estilos decisorios tendentes a la colaboración y el intercambio recíproco de favores. En cambio, las políticas redistributivas se deciden esencialmente mediante complejos juegos de negociaciones entre las grandes organizaciones representativas (sindicatos, asociaciones patronales, etc.) y los responsables políticos del ejecutivo. A su vez, las políticas regulativas tienden a generar procesos decisorios más conflictivos, más visibles y, en cualquier caso, más cercanos a la imagen corriente del proceso político, es decir, con la opinión pública movilizada a favor o en contra, y el Parlamento decidiendo en última instancia, mediante votaciones a menudo dramáticas.

14. LAS REGLAS DEL JUEGO

Los estudios de *policy making* han dedicado poca atención a los procedimientos formales seguidos en los procesos de adopción de las políticas públicas. Además, el enfoque institucionalista se ha limitado generalmente a describir la estructura y el funcionamiento de los aparatos de gobierno, concediendo escasa importancia a las políticas públicas generadas por sus decisiones (DYE, 1975).

Dentro del enfoque inductivo-explicativo, el interés por dicho aspecto ha llevado durante mucho tiempo a asimilar la variable «instituciones» a una de las categorías analíticas anteriormente examinadas. Así, por ejemplo, algunos autores han identificado el papel de los aparatos de gobierno con una categoría particular de actores que intervienen junto a los demás, habida cuenta que las estructuras estatales pueden considerarse como portadores de sus propios intereses, estrategias y preferencias. Según este tipo de enfoque, la diferencia entre actores públicos y actores privados, en lugar de considerarla como una dicotomía, se concibe dentro de un «continuum». En efecto, los aparatos públicos actúan en cierto modo como verdaderas organizaciones de intereses estableciendo coaliciones entre sí, generando estrategias de presión sobre otros sectores de la Administración, demostrando claras preferencias e idiosincrasias: piénsese, por ejemplo, en el papel de las aso-

ciaciones de entes locales, empresas municipales o consorcios interuniversitarios (SALISBURY, 1984).

En cambio, para otros autores, las reglas institucionales constituyen un factor esencial para la detección de los estilos prevalentes en los procesos de adopción de políticas públicas sustanciales: el grado de integración o de fragmentación del sistema decisorio, la tendencia a la competencia o a la cooperación, el grado de cerrazón o de permeabilidad a las demandas más marginales estarían influenciados, en gran medida, por las reglas del juego que rigen la actuación de una determinada unidad de gobierno (SALISBURY y HEINZ, 1970; PETERS, DOUGHTIE y MCCULLOCH, 1977).

Según un tercer enfoque, la contribución de los estudios de *policy* al análisis de las instituciones se distingue esencialmente por el hecho de considerar como una categoría en sí misma el tipo de política pública que tiene por objeto, precisamente, la fijación de las reglas del juego y no determinados sectores de la intervención estatal. Como hemos visto, éste es el planteamiento seguido por LOWI, quien considera las políticas institucionales como un tipo capaz de estructurar una arena específica de poder.

Sólo recientemente algunos autores, como KISER y OSTROM (1982), MARCH y OLSEN (1984), han subrayado la oportunidad de considerar las reglas del juego como una categoría analítica específica y autónoma relevante para el análisis de los procesos de *policy*. Dicho planteamiento analiza, sobre todo, las siguientes dimensiones:

- a) El grado de formalización/informalidad de las reglas decisorias.
- b) El grado de uniformidad/heterogeneidad entre distintos sectores de *policy* y distintos niveles funcionales.
- c) El grado de legitimación/oposición a sus prescripciones.

15. EL ENFOQUE DEDUCTIVO-EXPLICATIVO

Cerramos este repaso sistemático con una rápida ojeada a las investigaciones con fines eminentemente explicativos que adoptan una metodología de tipo deductivo. Nos referimos al conjunto de aportaciones que se presentan bajo etiquetas como «elección pública», «elección racional» o incluso «análisis deductivo (axiomático, racional o económico) de las políticas públicas». Como puede observarse, estas últimas denominaciones pueden generar, y de hecho generan, la tendencia a confundir este enfoque con el que hemos examinado al principio de nuestra exposición, basado también en definiciones en las que figuran los términos «racional», «económico» y «deductivo». Sin embargo, la apelación común a principios inspirados en la ciencia económica no debe inducirnos a error, ya que ambas corrientes realizan interpretaciones diametralmente opuestas. En efecto, el punto de arran-

que del enfoque basado en la elección pública puede identificarse con la formulación del teorema de la imposibilidad de ARROW, equivalente a la demostración palpable de la imposibilidad de establecer procedimientos desprovistos de contraindicaciones para la agregación de las preferencias individuales dentro de una función relativa al bienestar social. La escuela de la elección pública trata de presentarse, en efecto, como una aplicación de la economía a las decisiones políticas, aunque siguiendo líneas radicalmente alternativas a las de la economía del bienestar. Como afirma BUCHANAN (1966) en un estudio explícitamente dedicado a los politólogos: «no existe una *función del bienestar social* ni un *interés público* en una sociedad de individuos libres de escoger, y tampoco existe razón alguna para inventar dichos conceptos por conveniencias analíticas» (p. 28). Del mismo modo: «la eficiencia no puede definirse independientemente del cálculo de elección de cada ciudadano como participante en el proceso político» (p. 36).

Una vez establecido que no existen subterfugios tecnocráticos para confiar en la economía la composición de los conflictos de interés que oponen a los individuos de una sociedad, la aportación de esta ciencia al estudio de las políticas públicas se identifica más bien con la asunción de la hipótesis según la cual las decisiones de los actores que actúan en el sector público siguen el mismo tipo de lógica que inspira las decisiones en el sector privado, es decir, en el mercado. A partir de este planteamiento, se ha desarrollado una inmensa producción científica, en la que se distinguen tres grandes sectores de investigación: el análisis de las funciones de utilidad de las distintas categorías *policy makers*, el estudio de las consecuencias de las distintas reglas institucionales para la estabilidad y la eficiencia de las decisiones y, por último, la construcción de tipologías de las políticas públicas basadas en la distinción entre bienes públicos y bienes privados.

16. PERSPECTIVAS DE INVESTIGACION

Esta exposición sintética de los enfoques e hipótesis relativos al estudio de las políticas públicas puede provocar en el lector una sensación de desorientación ante el exceso de instrumentos analíticos. En efecto, el pluralismo metodológico es probablemente superior al de cualquier otro sector de las ciencias sociales. A este respecto, cabe observar que sólo en casos excepcionales las categorías aquí presentadas compiten entre sí o se excluyen mutuamente: son, al contrario, altamente compatibles entre sí, en la medida en que responden a preguntas y exigencias de investigación marcadamente distintas. La elección a favor de una u otra depende por tanto del tipo de objetivo que el analista se propone (ALLISON, 1971). Por ello, resulta fundamental definir con precisión el ámbito y la finalidad del análisis que se pretende

realizar, habida cuenta del peligro de asfixia derivado de la profusión de los paradigmas.

Por ello, dedicaremos la última parte de nuestra exposición a las principales perspectivas de investigación abiertas por el enfoque explicativo-inductivo, al que hemos dedicado la mayor atención, al objeto de dibujar un cuadro de las posibles aplicaciones de los instrumentos analíticos descritos, una especie de inventario de las preguntas que, gracias a éstos, pueden esperar una respuesta.

El uso más simple y recurrente de las categorías examinadas consiste en aplicarlas a la descripción y análisis de ámbitos específicos de la intervención pública. Esta estrategia de investigación plantea, no obstante, al científico político dos peligros opuestos: por un lado, su conocimiento parcial de los vínculos y los recursos tecnológicos de un determinado sector (fuentes energéticas, sanidad, transportes, etc.) puede situarlo en una oposición de subordinación permanente con respecto a los especialistas en dichas materias (GRUMM, 1975, 458); por el otro, la opción a favor de la superespecialización conlleva el riesgo de desdibujar la especificidad de su aportación científica (HOGWOOD, 1984). Como indica LOWI (1979, 272-273): «el estudio del impacto de las decisiones relativas a las políticas del *welfare* y de la sanidad puede convertir fácilmente al politólogo en el hazmerreír de los economistas, los sociólogos del bienestar y los expertos en sanidad. En estos ámbitos, incluso el mejor politólogo puede aparecer como un verdadero aficionado. Los científicos políticos deben interesarse en el análisis del impacto, pero sólo del impacto hacia atrás, sobre el sistema político, más que hacia adelante, sobre los elementos del proceso social».

Un segundo campo de investigación consiste en el intento de representar las tendencias prevalentes en el *policy making* en un espacio de tiempo o en un área geográfica determinada. Como ya hemos subrayado varias veces, las imágenes que más se prestan a razonamientos en términos de «prevalencia» son las que se refieren al papel de los actores: el gobierno de partido, el gobierno burocrático, el neocorporativismo y las *policy communities*. No obstante, en los últimos años se han repetido los intentos de interpretar las tendencias utilizando imágenes basadas en los estilos decisorios (RICHARDSON, 1982; WILDAVSKY, 1985) o en los tipos de políticas (FIORINA, 1981b; REGONINI, 1985).

La tercera perspectiva de investigación consiste en la profundización de las relaciones entre las categorías analíticas que hemos descrito: ¿existen clases de imágenes susceptibles de explicar mejor que otras las distintas configuraciones que asume el *policy making* en un período o en un sistema político determinado? ¿Es posible distinguir, dentro del cuadro dibujado, variables independientes, factores capaces de explicar la diferencia? sí es así, ¿qué determina qué?

Según la concepción corriente, que considera la política como un *output* del sistema político, existe una jerarquía implícita que asigna a la estructura de las decisiones adoptadas el papel de variables dependientes: si bien es cierto que el concepto de *feedback* comporta la posibilidad de que las políticas modifiquen las características de los actores, sin embargo, dicha influencia se explica, por así decirlo, «en el momento sucesivo». Como ya se ha indicado, la contribución fundamental de LOWI ha demostrado la posibilidad de invertir la óptica de análisis de las políticas públicas, considerándolas como variables independientes, como factores capaces de estructurar arenas políticas dotadas de la propiedad de exaltar el papel de algunos actores en detrimento de otros, de consolidar ciertos estilos decisorios o de privilegiar procedimientos institucionales específicos.

A este respecto, cabe recordar, no obstante, que el planteamiento adoptado por MARCH y OLSEN (1976) propone explícitamente la superación de una lógica jerárquica, determinista, «newtoniana» de la representación de las relaciones entre nuestras categorías analíticas, a favor de esquemas menos rígidos, capaces de limitarse a registrar el desarrollo de convergencias, constelaciones, formaciones de actores, problemas, procesos y centros decisorios.

La última perspectiva de investigación que queremos presentar tiene por objeto las relaciones entre los diversos tipos de *policy making* que, con distinta frecuencia, conviven en una sociedad.

Hasta hace muy poco, y en la onda del enfoque sistémico, las diversas arenas de *policy* han sido definidas como subsistemas e incluso casi como sistemas políticos en miniatura, caracterizados por los mismos elementos constitutivos y capaces de asignar recursos y valores (BRINTON MILWARD y WAMSLEY, 1984). Sin embargo, dicho planteamiento dejaba al margen los problemas de las relaciones recíprocas entre las distintas arenas, así como el conocimiento que los actores tienen de éstas. En los últimos años, algunos autores han empezado a interesarse explícitamente en las relaciones entre *policy networks* (redes de *policy*) distintas, no sólo en función del área, sino también de la densidad y las lógicas internas. En lo relativo a la elección de los modelos interpretativos se registra, no obstante, una contraposición neta en algunos aspectos parecida al conflicto entre enfoques racionales e incrementalismo. Para algunos autores, las relaciones entre las distintas arenas constituyen un dato analítico relevante, aunque su naturaleza fluida y contingente determina que sólo metáforas como la ecología de los juegos (LONG, 1958) sean capaces de traducir los elementos más importantes, como la capacidad de adaptación recíproca, la coordinación espontánea o el aprendizaje continuo de los modos de convivencia. En cambio, para otros autores, los distintos tipos de *policy making*, los escenarios posibles, comportan costos y beneficios precisos, explícita-

mente percibidos como tales por las diversas categorías de actores y en particular por los políticos (SALISBURY, 1968). Cada instrumento de gobierno se caracteriza, en efecto, por su específica economía política (SALAMON, 1981), y los más importantes grupos de *policy makers* se hallan en condiciones de formular preferencias claras respecto al juego o a la combinación de juegos en los que quieren participar. Dentro de esta lógica de investigación, las distintas combinaciones de arenas pueden considerarse, por tanto, como el resultado de un metajuego (HOWARD, 1966) disputado entre jugadores capaces de desarrollar estrategias muy articuladas y complejas.

BIBLIOGRAFIA

- ARROW, K. J., *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven, 1951.
- BACHRACH, P., y BARALTZ, M. S., «Decisions and Nondecision: An Analytical framework», en *American Political Science Review*, 57, 1963, pp. 632-642.
- BACKOFF, R. W., y MUNICH, B. M., «Reappraising the Promise of General System Theory for the Policy Science», en DUNN (ed.), *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*, cit.
- BARDACH, E., *The Implementation Game*, The Mir Press, Cambridge, 1980.
- DALLMAYR, P., «Critical Theory and Public Policy», en DUNN (ed.), *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*, cit.
- DENTE, B., «L'analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche problemi di teoria e di metodo», en *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 3-4, 1982, pp. 3-43.
- FREDDI, G., «Governabilità democratica e razionalità amministrativa», en *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 1986, pp. 7-54.
- GUSTAVSON, S., «Types of policy and Types of Politics», en *Scandinavian Political Studies*, 2, 1980.
- HAM C., y HILL, M., *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Haverster Press, Brighton, 1984. Trad. it: *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- LINDBLOM, C. H., «The Science of "Muddling Through"», en *Public Administration Review*, 1959, pp. 79-88; trad. it: «La scienza del "sapersela cavare"», en ANSOFF, H. (a cura di), *La strategia d'impresa*, F. Angeli, Milano, 1974.
- MARCH, J. O., y OLSEN, J. P., *Ambiguity and Choice in Organisations*, Universitetsforlaget, Bergen, 1976.
- PASQUINO, G., «Regolatori sregolati: partiti e governo del partiti», en LANGE, P., y REGINI, M. (a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Il Mulino, Bologna, 1987.
- SCHMITTER, P., y LEMMBRUCH, G. (eds.), *Trends Towards Corporatis Intermediation*, Sage, London-Beverly Hills, 1980, pág. 336.