

Capítulo 5

Métodos

En este capítulo revisaremos los principales métodos elaborados para analizar las políticas públicas, tomando en cuenta los enfoques teóricos que vimos en el capítulo anterior. La primera sección está dedicada a problemas metodológicos generales. Empezaremos con una discusión sobre las implicaciones de las inferencias inductivas y deductivas, luego discutiremos de la relación entre métodos cuanti- y cualitativos, finalmente nos detendremos en los métodos cualitativos más utilizados: la comparación y el seguimiento de procesos. La segunda sección presenta los principales marcos analíticos de políticas, basados en inferencias interpretativas (sociología de la acción pública y análisis discursivo). La tercera sección se detiene en los marcos analíticos y modelos basados en inferencias causales (coaliciones promotoras, análisis y desarrollo institucional y equilibrio puntuado, dependencia de la trayectoria y diseño de políticas).

Problemas metodológicos

Inferencias inductivas y deductivas

En muchas tesis de ciencias sociales, aparece una preocupación por problemas de la vida real, muy pocos trabajan sobre problemas fundamentales como en filosofía o en matemáticas. Es decir que siempre hay una inquietud por mejorar el mundo, lo que puede compararse con mejorar las políticas, hacer algo para resolver un problema importante. Esto lo podemos hacer de manera política, que es lo que hace la administración de Estado, con varios grados de autoridad sobre el proceso. El jefe del ejecutivo es la máxima expresión de esta autoridad y se supone que, por su posición jerárquica, independientemente del régimen, da una orientación a la política en general. Desde luego es normal que la administración ejecute y coadyuve esta orientación general.

Sin embargo, eso no se da, más allá de las grandes declaraciones de principios, en particular por dos razones: la una es que las políticas se heredan y en realidad cuando un ministro o una ministra se posesiona, hereda muchos problemas antes que asumir la responsabilidad que le confía el jefe del Ejecutivo; la otra es que los ministros compiten entre sí, dentro del mismo gobierno (el Ministerio de Educación no ocupa la misma posición que el Ministerio de Finanzas en el ejecutivo), en particular a la hora de elaborar el presupuesto del Estado, lo cual da lugar a discusiones sobre la prioridad de tal o tal problema en la agenda de políticas públicas.

¿Cuál es el rol de los asesores en este proceso? Hay dos opciones para estos últimos: o son observadores externos o son partícipes del proceso (Mayer *et al.*, 2013). Si son observadores externos, el grado de prescripción al que pueden llegar por un análisis de

política o de un aspecto particular de esta política no les compromete, no compromete su carrera, aunque comprometa a sus fuentes de financiamiento e información. (De hecho muchos consultores prefieren mantener sus relaciones cordiales que decir verdades incómodas, para no correr este riesgo, pese a que los tomadores de decisión esperan que se les diga la verdad, para luego asumirlas como desean, tomarla en cuenta, desecharla o pedir otro criterio a un tercero.) Entonces hay que empezar por separar la intencionalidad del análisis de la expectativa del tomador de decisión, lo que nos lleva a la segunda opción. Ésta ya no es de la Academia o la consultoría, sino del tomador o de la tomadora de decisión, que enfrenta el mismo dilema pero con mayor exposición al riesgo, pues su carrera está en juego, o su posición puede estar afectada.

Hasta aquí, Lasswell tenía razón: analizar las políticas participa del mismo proceso que hacerlas. Pero hay algo adicional, en cuanto a la investigación y en las tesis, que debería llamarnos la atención, y es: ¿qué ocurre en la mente del ministro o de la ministra, cuando pide a sus asesores que le ayuden a diseñar una política? Asocia con un conocimiento experto, una especialidad, una Maestría, una capacidad de control casi absoluto sobre un proceso. Detrás de ello, hay la idea que las políticas se hacen por voluntad propia y que uno solo tiene que prepararse para esto, es cuestión de conocimiento. Es una visión de ingeniería, como cuando analizamos por qué se derrumbó un terreno o cómo anticipar una erupción volcánica para preparar la evacuación de la población. Finalmente, es una forma muy técnica, despolitizada de ver la política pública.

Todos conocemos la parábola del borrego en *El Principito*, de Antoine de Saint-Exupéry. *El Principito* pide al narrador dibujarle un borrego. Después de varios intentos, este último dibuja una caja y le dice que el borrego está dentro de la caja, con lo cual el Principito se queda contento. Pues bien, a muchos nos ha pasado que una persona a cargo de tomar decisiones políticas o administrativas nos pida diseñarle o ayudarle a diseñar una política o un programa de acción, un poco como si se tratara de un simple dibujo. Como el piloto de avión de Saint-Exupéry, cuando no logramos contentar a nuestro interlocutor o a nuestra interlocutora, nos contentamos con dibujarle una caja y decirle: «la política está dentro».

¿Qué implica esto en cuanto a los métodos de análisis? En primer lugar, ello remite a dos tipos de ejercicios de análisis: interpretativos y explicativos. Un método explicativo postula que, a través de la experiencia directa, podemos desarrollar generalizaciones sobre las relaciones entre los fenómenos sociales. El conocimiento científico parte de nuestros sentidos, el objetivo de la ciencia es elaborar un razonamiento explicativo que evidencie que, en ciertas condiciones, hay resultados regulares y predecibles. Al contrario, un método interpretativo hace hincapié en la comprensión del mundo, más que en la explicación causal de los fenómenos. Considera que el efecto del mundo real sobre la acción se produce a través de las ideas y que el observador no es imparcial: su conocimiento del mundo es limitado y él lo interpreta según sus creencias, valores, etc.

La interpretación es el ejercicio más común del análisis de políticas. Se aparenta al diagnóstico en medicina o en mecánica, que da cuenta de una situación sin necesidad de establecer relaciones causales entre los acontecimientos. Este ejercicio moviliza nuestros conocimientos generales para recolectar y organizar datos sobre hechos particulares (King *et al.*, 1994: 55-56). Una inferencia interpretativa es entonces un proceso mediante el cual se entiende un fenómeno con base en un acervo de observaciones. Puede ser sincrónica o diacrónica, puede abarcar un período, un área sectorial, un tema, una política sectorial, un caso aislado o una colección de casos, etc. Nos permite en particular diferenciar acontecimientos sistemáticos y no-sistemáticos, o fenómenos regulares y

atípicos. Este ejercicio se enfrenta con algunas dificultades, en particular las que atañen a la calidad y la relevancia de la información para no formular interpretaciones sesgadas. Sin embargo, es mucho más simple que el segundo tipo de ejercicios que nos interesa aquí: la explicación causal.

La ventaja de las inferencias causales en ciencias sociales, comparado con las interpretativas, es que nos permite formular generalizaciones y eventualmente predecir resultados. Sin embargo, se enfrenta con un problema fundamental, y es que nunca podremos estar seguros de una causa por completo. Este problema es al origen de las críticas al empiricismo y al neo-empiricismo, que ya vimos en el capítulo uno, y justifica los esfuerzos consentidos por los investigadores para reducir el margen de incertidumbre o de equivocación a través de métodos inductivos (cuando se trata de formular teorías) y deductivos (cuando se trata de comprobarlas). Ello remite a un problema que plantea Popper, el problema de la inducción, que radica en identificar una realidad con el propósito de observarla de manera objetiva aunque sepamos que se necesita de un filtro para observarla (Popper, 1983).

Una inferencia inductiva es un ejercicio que parte de la observación y va hacia la teorización, o parte de lo particular y va hacia lo general. De hecho todos los métodos inductivos encuentran, en algún momento, a algunos autores que han aportado ciertas luces, ciertos conceptos que sirven para facilitarnos la tarea, incluso para tomar decisiones políticas (Landry y Varone, 2005). La pregunta básica que se hace esta persona es: «¿cómo resolvemos este problema?». A partir de ésta, se movilizan todos los recursos posibles (técnicos, humanos, financieros, etc.) para resolverlo. Partimos de una observación de lo real y formulamos una teoría de alcance más general, a medidas que adquirimos conocimiento de esta realidad. La intención de este ejercicio es que este conocimiento se vuelva parsimonioso y no tengamos que partir de cero en cada análisis, puesto que adquirimos experiencia y sabemos que, *ceteris paribus*, la repetición de una misma causa genera los mismos efectos.

En la práctica, no todas las inferencias inductivas persiguen la formulación de teorías, pues muchas se basan en métodos interpretativos. Prueba de ello está la cantidad de «estudios de caso» sobre políticas sectoriales publicados por la Academia y los organismos de cooperación multilateral. Es también lo que hacen muchos estudiantes que, por el afán de resolver problemas de la vida real, suelen partir de la realidad, luego hacen un bricolaje metodológico y después se inventan un marco teórico, cuando la relación debería ser la inversa: donde no hay un enfoque teórico claro, no hay un método claro. Asumen entonces que la destreza, no el conocimiento, es acumulativa y se vuelven expertos o expertas en levantar información, más que en sistematizarla. La experticia o el conocimiento acumulado se da en el tema, más que en el método. De pronto, cuando cambian de tema o cuando analizan una política diferente, el problema teórico desaparece o cambia.

La segunda manera de abordar las políticas públicas es explicativa y es lo que más ha aportado a su entendimiento, o a la comprensión de la manera de gobernar o de hacer políticas. Una vez formuladas teorías, se puede entonces multiplicar los estudios de caso para validarlas. Partimos de lo general y vamos hacia lo particular (Sartori, 2011; Przeworsky, 1970). Una típica pregunta de este tipo es: «¿cómo afecta la calidad de una institución al resultado de una política?». Esta última interesa a los académicos pero *a priori* no preocupa mucho a los actores, que no tienen tiempo. Si queremos demostrar que a mayor calidad de las instituciones, mayor eficiencia de la lucha contra la corrupción, la pobreza, el racismo (etc.), a nivel analítico, esto está maravilloso, uno puede

llegar a producir una explicación nítida de dos fenómenos y relacionarlos de manera causal, lo que es muy gratificante para el espíritu. Es menos gratificante para el político. En el mejor caso, este último termina observando que las instituciones son buenas y desde luego no tiene mucho que hacer él mismo. En el peor caso, acaba constatando que las instituciones son deficientes y desde luego no puede hacer nada, si no se reforman las instituciones, lo cual remite a otra temporalidad y a otros objetivos de política.

Vemos entonces que las preguntas del tipo deductivo nos pueden llevar a una trampa, al disociar los dos ejercicios de analizar y diseñar políticas, y pueden desvirtuar el aporte del análisis a la toma de decisiones. ¿Qué va a decir el ministro al asesor que le cuenta: «a mayor calidad de las instituciones, mayor eficiencia de las políticas»? Lo más probable es que le diga que está muy interesante su análisis pero que no le sirve para tomar una decisión. (Y nuestro analista se quedará pronto sin trabajo o no le quedará más que volver a la Academia.) Sin embargo, no queremos complejizar las cosas por el gusto por la complejidad, lo que queremos es explicar al tomador de decisión que la solución a un problema no depende solamente de su voluntad y de su capacidad de convencer a los demás.

La ventaja de los métodos explicativos basados en inferencias deductivas es que, por haber hecho abstracción del mundo real, estamos más preparados a enfrentar cualquier situación de este mundo. Es un procedimiento artificial, una simplificación del mundo real. Por supuesto, una simplificación que desvirtúa el mundo real no sirve, por ejemplo el reducir un proceso a una sola variable dependiente no sirve en el mundo real de la política (aunque la comunicación política sí tiende a simplificar los problemas para convencer con mayor facilidad al público general). Sabemos que las políticas públicas son multivariantes *per se*. Sin embargo, nos sirve privilegiar el rol de los intereses, de las ideas o de las instituciones, a un nivel instrumental, en un momento del análisis. Es una primera aproximación. A partir de esta técnica, buscamos una generalidad.

Una relación causal se puede definir de distintas maneras, en función del fenómeno por explicar (resultado o variable dependiente), del fenómeno explicativo (causa o variable independiente) o del proceso que vincula la causa y el efecto (mecanismo causal). Para Gary King, Robert Keohane y Sidney Verba, un efecto causal es la diferencia entre el componente sistemático de las observaciones realizadas cuando la variable explicativa tiene un valor, y el componente sistemático de las observaciones comparables cuando la variable explicativa toma otro valor (King *et al.*, 1994: 82). La robustez de una teoría (o explicación causal) depende entonces de la cantidad de observaciones realizadas, de la atención puesta a los mecanismos causales y del trato diferenciado a los problemas de causalidad múltiple y de causalidad asimétrica (que atañen a las variables independientes).

Entonces, volviendo al ejemplo de la calidad de las instituciones: ¿cómo elaborar una pregunta sensata a partir de este tema, incluso para el tomador de decisión? Al explicar que, en muchos casos, hay un denominador común a los problemas empíricos, quizá no tan abstracto como este, pero a un nivel mediano de teorización (George y Bennett, 2005: 8). Todo el interés del ejercicio explicativo consiste en traducir una teoría en una propuesta de acción. No nos sirve una teoría si no la podemos traducir empíricamente y si alguien quisiera solamente hacer investigación fundamental, no tendría por qué intervenir en el proceso de toma de decisión.

Ciertas políticas nunca resuelven el problema que enfrentan, en parte porque el mundo cambia todo el tiempo. Puede ser que una política haya resuelto el problema del desempleo en un momento, pero en otro momento el problema vuelve a aparecer por otras

razones. Hay políticas que se han quedado estructuralmente ineficientes en muchos países, como las políticas de lucha contra la pobreza, las reformas agrarias o las políticas ambientales. En este sentido, la pregunta puede ser: ¿por qué fallan estas políticas? Ello es algo mucho más concreto que: ¿por qué las instituciones determinan los resultados de una política? No es necesariamente una pregunta más interesante para la ciencia, pero lo es para la acción pública pues permite innovar y proponer algo para que estas políticas tengan un buen desenlace.

Si formulamos nuestra pregunta de análisis en términos teóricos, lo que hacemos es desvirtuar un problema empírico —habiendo partido de un problema empírico, lo estamos obviando— y buscar el denominador común a otros problemas empíricos, que todavía desconocemos o que aún no hemos encontrado aunque sepamos que existen. A la vez de desarrollar una reflexión científica, establecemos un protocolo que permitirá replicar —en el tiempo real de las políticas— los mismos conceptos y el consolidar un método de análisis. El método es eso, antes que todo: decir cómo vamos a proceder para comprobar una hipótesis. Las discusiones en torno a los enfoques teóricos y los aportes empíricos que provienen de los textos que leemos, solo se justifican cuando definamos el protocolo idóneo para operativizar los conceptos y conseguir aquellos resultados.

Desde el momento en que asumimos una pregunta de tipo deductivo, las condiciones que creamos son las de la reproducción y del perfeccionamiento continuo del mismo método. Sin embargo, no hay un «catálogo de métodos» que podamos consultar para analizar cualquier tipo de políticas, en cualquier lugar y en cualquier momento. En realidad, los métodos derivan del tipo de problemas, del momento en el cual se encuentran estos últimos, de la importancia dada a ciertas variables dependientes e independientes. No es lo mismo analizar un problema en su fase de formulación o de resolución; no es lo mismo analizar el rol de los actores en el proceso de una toma de decisión o en el contexto de esta decisión. La selección de un método deriva también del enfoque teórico que elegimos para investigarlo o, mejor dicho, cada enfoque teórico (cada teoría) privilegia ciertos métodos, puesto que se deriva de una preferencia por ciertas problemáticas de investigación.

Para mostrar las causas de un fenómeno o de un acervo de fenómenos, la elaboración de teorías causales obedece a reglas elementales: formular teorías causales, no dejarse llevar por los datos, tomar en cuenta los datos empíricos, evitar los planteamientos normativos y buscar la generalidad y la parsimonia (King *et al.*, 1994: 100-114). Las buenas teorías contestan preguntas sensatas, son causales, son comprobables con datos no-observados, son generales y parsimoniosas, son novedosas y... no son obvias. Por último, el diseño de una investigación basada en inferencias causales debe anticipar cuatro preguntas: ¿Existe un mecanismo causal que relaciona las variables X e Y? ¿Podemos eliminar la posibilidad que Y sea la causa de X? ¿Existe una covarianza entre X e Y? ¿Hemos controlado las variables engañosas Z, que podrían volver falaciosa la relación entre X e Y? (Kellstedt y Whitten, 2013: 44-47 y 55).

Una pregunta de investigación tiene que ser elaborada en función de lo que sabemos, de lo que existe en la literatura especializada, de la pertinencia del tema para las ciencias sociales y la acción pública y de las generalizaciones posibles que permite su formalización. Si planteamos una pregunta deductiva, es más fácil definir los indicadores que necesitamos para demostrar nuestra hipótesis y responder esta pregunta. Al fin y al cabo, al poder sistematizar los protocolos de investigación, lo que hacemos es dar la posibilidad, cuando cambia el problema de política, de lograr en un mejor plazo una solución satisfactoria.

La relación entre el tiempo y la decisión es vital, aquí. Hay una correlación entre el tiempo del que disponemos para realizar un análisis y la calidad del análisis: a mayor tiempo, mayor calidad de la información. La noción de tiempo en el proceso de análisis o de investigación se puede entender de manera extensiva: si tuviéramos diez años para hacer un análisis, sería más profundo que si tenemos dos semanas. No obstante esto es una aseveración falsa, por dos razones. En primer lugar, la información es imperfecta, independientemente del plazo del cual se dispone (ésta caduca, es inexistente o no disponible, etc.). En segundo lugar, la realidad es dinámica, particularmente la realidad de las políticas: lo que analizamos es un proceso, por lo tanto tomar más tiempo para el análisis solo alarga la duración del proceso analizado y nos lleva a una regresión infinita.

Ello nos lleva a entender al tiempo de manera intensiva. Cuando alguien nos da dos semanas para diseñar una propuesta de política, entonces lo que conviene es aprovechar este tiempo de manera intensiva. Darle más intensidad al tiempo no consiste en trabajar 24/24 horas. Hay varias maneras de proceder. Obviamente, si podemos adjudicarnos un equipo de expertos y expertas, sacaremos mejor provecho del tiempo. Asimismo, si somos expertos o expertas del tema, sea el cambio climático o la extrema pobreza, hay informaciones que no necesitamos buscar o sabemos dónde buscarla. Pero independientemente de estas situaciones particulares, lo que se puede hacer en primer lugar es simplificar la relación entre causa y efecto. La capacidad analítica es más útil que la capacidad de compilar información. Ambas son complementarias, pero la primera es estratégica mientras que la segunda es táctica.

Para acceder a la información, podemos acudir a otras personas, a nuestras redes o encargar su búsqueda a un asistente, las posibilidades varían en función de los recursos económicos a nuestra disposición. Pero lo que importa es qué queremos hacer con esta información, para determinar precisamente qué información necesitamos y no perder tiempo en buscar una información irrelevante para el análisis. Ésta es la principal virtud del análisis deductivo. Finalmente, vamos a encontrar una relación constante (o casi) entre determinadas variables, el número de variables se estabiliza rápidamente porque no enfrentaremos diez tipos de políticas públicas en nuestra experiencia (la mayoría, nos especializamos en dos o tres políticas sectoriales o en dos o tres dimensiones comunes a muchas políticas públicas).

Métodos cuantitativos y cualitativos

Las explicaciones causales y el uso de variables dependientes e independientes están comúnmente asociados a los métodos cuantitativos (Bonilla-Castro y Rodríguez, 1997; Furlong y Marsh, 2010). Por cierto, es muy común que, para demostrar una relación de causa y efecto, realicemos una medición cuantitativa, pero también podemos trabajar con indicadores cualitativos de densidad. Ésta es la diferencia entre distribuciones discretas y distribuciones continuas en cálculo de probabilidad (Moore y Siegel, 2013). El hecho de no encontrar una continuidad entre distintas variables no debe disuadirnos de intentar establecer relaciones causales entre dos o más fenómenos. Cuando evaluamos un examen, podemos acudir a un sistema de notas (distribución continua) o de letras (distribución discreta). Medir no es necesariamente cuantificar, lo es en muchos casos pero no es solo esto: si bien podemos medir el número de personas que opinan A o B, no es tan fácil medir A y B. Asimismo, cuando vamos a tomar una decisión, no siempre

tenemos la posibilidad de cuantificar los riesgos y las oportunidades. Debemos tomar una decisión con un margen de error variable, en función del grado de análisis.

Ello constituye una diferencia mayor entre marcos analíticos y modelos. Un modelo de análisis permite formular hipótesis precisas sobre un número limitado de variables y predicciones precisas sobre los resultados de su combinación (Ostrom, 2000). Se distingue en primer lugar de un marco analítico, que identifica los elementos y las relaciones entre ellos para organizar un diagnóstico y una investigación prescriptiva. También es diferente de una teoría, que identifica elementos específicos de un marco analítico, útiles para resolver una pregunta y formular hipótesis sobre el estado y el peso relativo de estos elementos.

La modelización es un ejercicio específico de los métodos cuantitativos, que permite establecer una covarianza y desde luego es una técnica particularmente eficaz para encontrar una explicación causal. La modelización requiere de una elaboración de cálculos más complejos que la mera relación entre las variables X e Y, entonces si no podemos cuantificar, no podemos modelizar. Sin embargo, los datos cuantitativos no sirven exclusivamente para elaborar modelos, las estadísticas descriptivas pueden utilizarse como datos de contextualización o de ilustración. Además, con las herramientas informáticas que existen hoy, es muy fácil sacar de una serie estadística una gráfica que ayude a interpretar los datos. Quizá no permiten establecer una causalidad, pero sí dan indicación en imagen de un proceso.

La definición de los indicadores pasa por la identificación de variables dependientes e independientes. Hablar de variables no implica necesariamente dar a la investigación una orientación positivista ni cuantitativa (Castro Nogueira *et al.*, 2005; Peters, 2013). En cambio, sí encontramos una preferencia marcada por ciertos tipos de variables en cada tipo de métodos: los enfoques racionalistas privilegian las variables cuantitativas para encontrar una explicación causal de los fenómenos observados; los enfoques cognitivistas privilegian las variables cualitativas para interpretarlos; y los enfoques neoinstitucionalistas formulan explicaciones causales con base en elementos cuantitativos y cualitativos.

El segundo problema técnico consiste en asegurarse la pertinencia de las variables y de los datos que se relacionan. Más allá del ejercicio formal de definición de estos indicadores, lo que está en juego es la definición del problema de política pública. Por ejemplo, si partimos de la hipótesis según la cual a mayor distribución de riqueza, mayor nivel educativo, tenemos que buscar qué permite medir la distribución de riqueza y el nivel educativo. Aquí tenemos varias opciones para definir y medir las variables dependientes: el número de alumnos inscritos cada año escolar, las tasas de egreso y deserción, el nivel de conocimientos adquiridos por materia, etc. Asimismo, hay varias maneras de definir y medir las variables independientes: la pobreza, el entorno cultural, la ubicación geográfica, y para cada una de estas variables encontramos indicadores específicos (como la desnutrición, el trabajo infantil, el nivel de educación de los padres, el censo rural) que permiten establecer una relación particular con el nivel de educación. Cada indicador es el objeto de medidas o de programas específicos (por ejemplo un programa de alimentación infantil, de dotación de uniformes, de bono solidario, etc.), que buscan afectar una de estas dimensiones, en el marco general de una política educativa.

El tercer problema es la existencia de variables extrañas (Peters, 2013: 9) o la multicausalidad. Para tratar este problema, tenemos que aislar las otras variables que pueden generar una distorsión en la explicación. Entre dos fenómenos X e Y, existe una relación que está afectada por los fenómenos W, Z y N, que pueden llevarnos a una regresión infinita, característica de los enfoques «integrales». Por ejemplo, la relación entre el trabajo infantil y la asiduidad escolar está afectada por la situación familiar del niño, la situa-

ción de la familia está afectada por la cultura de los padres, el entorno económico en el cual nacieron, las estructuras sociales del país donde viven, etc. Sin menoscabar la importancia de estas variables, el método de análisis consiste en jerarquizarlas y discriminarlas, para sacar conclusiones claras en cuanto a las variables determinantes y, después, tomar decisiones oportunas para resolver el problema.

El cuarto problema atañe a la calidad de la información y remite a la vez al diseño de investigación y a las técnicas de recolección de datos. Estas dimensiones están condicionadas por la manera de formular el problema de investigación. En efecto, para comprobar una hipótesis, necesitamos tomar en cuenta una diversidad de situaciones y de datos. El análisis de situaciones puede consistir en un estudio de caso o en una serie estadística. Puede revestir un carácter histórico, monográfico o comparativo (a pequeña o gran escala), etc. La recolección de datos puede basarse en la observación directa, en entrevistas individuales, en encuestas, etc.

Sea lo que fuere, el propósito de la investigación implica que un muestreo, un caso, un periodo, un lugar sean representativos. Mientras más aleatorio es el muestreo, más distorsiones aparecen, que nos impiden sacar conclusiones robustas. Un muestreo aleatorio cada vez más común en los medios de comunicación y en las tesis de grado viene de las redes sociales virtuales (como *Twitter* y *Facebook*) y de los buscadores de información en Internet (como *Google*), para interpretar tendencias de la opinión pública. Ahora bien, una serie estadística incompleta puede significar un problema de interpretación mayor o la imposibilidad de dar una interpretación unívoca de los datos. En el peor caso, una variable escondida invalida toda la información disponible, como ocurre en el ejemplo del cisne negro de Popper: puedo observar que la gran mayoría de los cisnes son blancos pero no puedo sacar una ley científica que relacione la calidad de cisne con la calidad de blanco, porque existen «algunos» cisnes negros.

La solución consiste a menudo en definir una variable aproximativa (*proxy*) para contornar la dificultad. La dificultad en este caso radica en proponer una justificación satisfactoria de la elección de la variable. Por ejemplo, en el caso de la política de lucha anti-corrupción, la dificultad de medir la corrupción ha llevado a una ONG como Transparencia Internacional a medir la percepción del fenómeno entre un grupo tenido por representativo (de empresarios, políticos, académicos, etc.). Esto nos dice poco sobre la corrupción *per se* (en términos de magnitud o de gravedad), no podemos sacar conclusiones sobre la eficacia de una política de lucha contra la corrupción con base en esta variable aproximativa. En efecto, esta última puede estar afectada por otras variables independientes, como el momento en el cual se realizó la encuesta de percepción (la cercanía de un juicio por corrupción, la cobertura mediática del evento, la tonalidad de los discursos en una campaña electoral, etc.). Lo que podemos eventualmente decir es que la política tuvo un efecto determinante (o no) sobre la percepción del fenómeno, no sobre el fenómeno. Entonces, si queremos demostrar que el grado de institucionalidad o la calidad institucional incide en el grado de corrupción en un país, tenemos que definir otros indicadores. Es aquí donde los métodos cualitativos como el estudio de caso y la comparación pueden resultar más útiles que los métodos cuantitativos.

Estudio de casos, seguimiento de procesos y comparación

Es muy común en el análisis de políticas encontrar variables necesarias pero no suficientes para formular una explicación formal, encontrar una solución segura al proble-

ma o predecir el resultado de una acción. Entonces estamos en una situación en la cual una conjunción de factores generan un problema, pero no sabemos cuál es la relación entre estos factores. Sabemos que hay una correlación pero no sabemos en qué consiste: no sabemos si existe una causalidad, ni qué factor fue más determinante que otros, ni tampoco si la conjunción es completa, si es necesario que todos los factores coincidan o si basta con algunos, para que se produzca este resultado. Estos problemas han sido ampliamente debatidos por los especialistas en métodos cualitativos desde la publicación del libro de King, Keohane y Verba mencionado aquí arriba (Brady *et al.*, 2010; Goertz y Mahoney, 2002; George y Bennett, 2005; Guerring, 2007; Beach y Pedersen, 2016). Dos tipos de métodos se han desarrollado particularmente en estas dos décadas y presentan mucho interés para el análisis de políticas públicas: el seguimiento de procesos (*process tracing*) (Kay y Becker, 2015; Beach y Pedersen, 2013; Bennet y Checkel, 2015) y la comparación (*comparative research*) (Ragin, 2008; Mény y Surel, 2009; Peters, 2013; Dodds, 2013), que no cabe reducir a la política comparada (*comparative politics*) (Caramani, 2014).

El seguimiento de procesos consiste en examinar sucesivamente los índices disponibles, para validar o invalidar las hipotéticas causas de un fenómeno observado, así como el personaje de Conan Doyle, Sherlock Holmes, elucida un crimen. Con una definición tan general, al parecer, se trataría apenas de algo más que un conjunto de técnicas hipotético-deductivas, sin ninguna pretensión teórica pues no podría dar lugar a generalizaciones, más allá de cada caso particular. Este método presenta además el doble inconveniente de dar lugar a regresiones infinitas (donde cada variable explicativa tiene que ser explicada por otra) y un exceso de libertad de interpretación de los datos (característico de los estudios con un número importante de variables y un número limitado de observaciones).

No obstante, una definición más estricta relaciona el mero ejercicio de recolección de índice con el propósito de relacionar observaciones de proceso causal (*causal-process observations*) con generalizaciones teóricas (Bennett, 2010; Mahoney, 2012: 571). Con esta precisión, se pueden descartar los usos meramente interpretativos del método. Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen identifican tres aplicaciones del mismo: la elaboración de teoría, la comprobación de teoría y la explicación de resultados (Beach y Pedersen, 2013: 9-21). En el primer uso, se trata de entender el mecanismo causal por el cual X produce Y. En el segundo uso, se trata de averiguar si un mecanismo causal presente en un caso es observable en otro. En el tercer uso, se trata de encontrar una explicación satisfactoria a un acontecimiento histórico particularmente sorprendente (contra-intuitivo). Esta concepción del seguimiento de procesos hace énfasis en la manera cómo las «fuerzas» causales se transmiten a través de un conjunto de piezas enganchadas hasta producir el resultado observado. Este método explicativo mecánico (*mechanistic*), es particularmente adaptado al estudio profundizado de un número reducido de casos.

Las tres aplicaciones mencionadas conciben los mecanismos causales de maneras distintas: sea como mecanismos sistemáticos o no-sistemáticos. La variante inductiva (orientada a la formulación de teorías) se utiliza cuando se conoce la existencia de una correlación entre X e Y sin conocer los mecanismos por los cuales X e Y relacionan. Se utiliza también cuando conocemos los resultados de un proceso Y, sin estar seguros de la naturaleza de X. Se empieza entonces por recoger índices que expliquen Y, luego se infiere la existencia de las manifestaciones de un mecanismo causal, finalmente se deduce la existencia del mecanismo. En la variante deductiva (orientada a la comprobación de teorías) se conocen ambas variables X e Y y se pone a prueba conjeturas relativas

a posibles mecanismos causales o se aplica un razonamiento lógico para formular un mecanismo causal a partir de una teoría existente. Se empieza por conceptualizar el mecanismo causal, luego se lo vuelve operativo para interpretar las manifestaciones observables entre X e Y, y finalmente recogemos índices de esta causalidad. En la tercera variante (orientada a la explicación de un resultado) el análisis de los mecanismos causales se divide en dos momentos (inductivo luego deductivo). Se empieza con una definición teórica del mecanismo causal, luego se contrasta esta teoría con los datos empíricos hasta llegar a una explicación suficiente de Y.

Para validar o descartar una explicación, uno realiza una serie de test en función del carácter necesario y suficiente de una causa (Van Evera, 1997; Bennett, 2010: 210; Collier, 2011). Estos últimos son necesarios, no solo para validar o invalidar empíricamente las hipótesis del análisis, sino también para formular teorías. En este sentido, la validez de un test depende también de la validez de la generalización en la cual se basa (Mahoney, 2010: 577-583). El test más fácil consiste en averiguar si los hechos ocurrieron (como lanzar una paja al viento), pero no permiten sacar conclusiones. Por ejemplo, la presencia de un sospechoso en el lugar de un crimen no prueba su culpabilidad. Al opuesto, el test más difícil (doblemente decisivo) consiste en aportar la doble prueba de la causalidad. No solo se comprueba que el sospechoso es culpable pero se descarta cualquier explicación alternativa. Entre estos dos casos, el test de la pistola humeante (*smoking gun*), en el cual el sospechoso se encuentra con el arma del crimen, puede aportar una prueba suficiente, aunque no necesaria, y confirmar la hipótesis sin infirmar otras explicaciones. Finalmente, el test del aro (*hoop*) provee con una prueba necesaria, por ejemplo la ausencia de una coartada para el sospechoso, pero no suficiente para definir la culpabilidad (cf. Tabla 4).

TABLA 4. Cuatro test de causalidad para el seguimiento de procesos

		Suficiente para confirmar una inferencia causal	
		No	Sí
Necesaria para confirmar una inferencia causal	No	<p>Paja en el viento (<i>Straw in the wind</i>)</p> <p>Positivo: afirma la relevancia de la hipótesis pero no la confirma</p> <p>Negativo: sugiere que la hipótesis podría no ser válida pero no la elimina</p>	<p>Pistola humeante (<i>Smoking gun</i>)</p> <p>Positivo: confirma la hipótesis</p> <p>Negativo: no elimina la hipótesis</p>
	Sí	<p>Aro (<i>Hoop</i>)</p> <p>Positivo: afirma la relevancia de la hipótesis pero no la confirma</p> <p>Negativo: elimina la hipótesis</p>	<p>Doblemente decisivo (<i>Doubly decisive</i>)</p> <p>Positivo: confirma la hipótesis y descarta las demás</p> <p>Negativo: elimina la hipótesis</p>

FUENTE: adaptado de Van Evera (1997), en Bennett, 2010: 210.

El análisis comparado ayuda también a calificar las variables independientes y definir su importancia relativa en la causalidad (Peters, 2013). Por ejemplo, se puede asumir que existe una correlación entre niveles de educación y de pobreza, sin demostrar cuál es la variable explicativa: ¿a mayor pobreza, menor nivel educativo? o ¿a mayor nivel educativo, menor pobreza? Lo que establecen las comparaciones internacionales es que el nivel de educación incide en el nivel de pobreza, pero la educación no es solamente una variable independiente. Detrás de esta noción y de la noción de «nivel educativo», hay problemas de atención y de deserción escolar, de calidad de la enseñanza (etc.), que dependen del nivel socio-económico de la población, lo cual justifica los programas de dotación de uniformes o de bonos familiares, para incentivar la escolaridad de los niños.

Este tipo de problemas, común en análisis de políticas públicas, se conocen como problemas «malvados» (*wicked problems*), problemas que se retroalimentan mutuamente o problemas cuya resolución implica la resolución de otros problemas, de tal manera que ninguno puede ser resuelto antes que el otro (Bevir, 2010: 77). El protocolo de comparación sirve precisamente a aislar las variables para determinar cuáles son necesarias y/o suficientes, y con esta jerarquización de las variables se pretende salir del dilema de los problemas malvados para llegar a explicaciones causales. Más allá de encontrar una causalidad entre dos fenómenos, esta operación desagrega una variable en varios fenómenos y ve en cada uno la incidencia en el problema, cómo tal dimensión de la variable independiente afecta el problema planteado. Nuevamente, encontramos entonces dimensiones como el tiempo, el tamaño demográfico, económico, geográfico, la calidad de las instituciones, etc.

Según el número de casos seleccionados, hay dos grandes tipos de comparación: a gran escala y a pequeña escala. Es muy común encontrar en los estudios de los organismos internacionales, como la CEPAL, el PNUD o el Banco Mundial, estudios comparativos a gran escala sobre programas alimenticios, reformas económicas, estudios sociales que relacionan la pobreza y la violencia, la educación y la violencia intrafamiliar, etc. Lo que nos interesa más que todo en estos estudios es una información de contexto, es decir, en muchos casos nos interesa saber dónde nos ubicamos. Si tenemos que tomar o analizar una decisión concreta en este tema, quisiéramos antes que todo saber de otras experiencias y tener una visión general fuera del caso concreto que nos interesa. Es lo que llamamos el estado del arte, cuando empezamos una investigación.

Por lo demás, lo más común para el análisis de políticas públicas es la comparación a pequeña o mediana escala (Mény y Surel, 2009; Schmitt, 2013; Dodds, 2013; Engeli y Rothmayer, 2014). Estos estudios nos dicen no solo dónde estamos, con datos de contexto, sino cómo asegurarnos que una decisión sea la mejor posible. Comparamos una relación de causa-efecto entre unos pocos casos, para dar más sustento a una inferencia inductiva (si estamos elaborando una teoría o simplemente describiendo una realidad empírica) o deductiva (si estamos comprobando una teoría).

Por ejemplo, si contrastamos el nivel de educación formal con el nivel de eficiencia del servicio público a nivel internacional, es muy probable que encontremos la misma relación, una correlación positiva (a mayor nivel de educación formal, mejor eficiencia del servicio público). Pero el verdadero problema radica en determinar si la causa es suficiente: es posible que la formación de los funcionarios públicos sea óptima pero que un alto nivel de corrupción impida que hagan bien su trabajo. Otro problema: ¿cómo se mide la eficiencia del servicio público? No es como medir la productividad en

una cadena de producción, la idea de productividad fue llevada a la administración pública en un periodo muy reciente (en los años 1980), con la doctrina de la nueva gestión pública. Se mide por ejemplo con el número de operaciones ejecutadas en una jornada, con la apreciación del público sobre la calidad de la atención en una taquilla, con la capacidad de resolver problemas de manera autónoma y sin recurrir a un superior jerárquico, pero es muy difícil de cuantificar.

El diseño de un protocolo de investigación incluye la definición de las variables críticas, hasta encontrar algo satisfactorio que podemos medir o cuantificar. Es ahí donde la comparación a pequeña y mediana escala ayuda mucho. En general, con métodos cuantitativos es fácil sacar conclusiones de estudios comparativos a gran escala, pero no tanto de estudios a pequeña escala (Steinberg, 2007). Una de las dificultades en la comparación a pequeña escala es que es muy difícil sacar conclusiones definitivas en cuanto a las causas deterministas: un gran número de variables y un pequeño número de casos no permiten establecer con certeza una relación causal. La comparación a gran escala plantea otros problemas, pues a medidas que incrementa el número de casos comparados, aumenta la dificultad de encontrar indicadores comunes y la comparación pierde en nitidez o en precisión.

Por ejemplo, es difícil comparar estadísticas de pobreza a nivel internacional pues cada país tiene métodos de cálculo propios: en un caso, uno es pobre cuando vive con un ingreso inferior a la media nacional del ingreso neto, en otro, uno es pobre cuando vive con menos de 2 USD al día. El contexto institucional incide también, con el grado de cobertura de los servicios sociales, la satisfacción de necesidades básicas por el servicio público, etc. Entonces si queremos medir el impacto de la pobreza en la educación, no sesgar el análisis, necesitamos comparar países que acuden al mismo método de medición de la pobreza y de la educación.

Tradicionalmente, hay dos maneras de comparar: se pueden elegir casos similares o casos diferentes (Przeworski, 1970; Guerring, 2007; Hopkin, 2010; Peters, 2013). En función de qué buscamos comprobar, cada una puede ser más adecuada que la otra. Depende de la variable sobre la cual hacemos énfasis, según si es la variable dependiente o la independiente. Una política es, en sí, una variable dependiente pero dentro de este campo de estudios, hay una serie de variables dependientes que nos interesa analizar, no nos quedamos con una categoría genérica que es la política sectorial (Howlett y Cashore, 2009). También tenemos múltiples variables independientes y éstas derivan de los enfoques teóricos que ya hemos identificado. En el protocolo de investigación, es una cosa relativamente simple y el ejercicio consiste en identificar cuál es la variable dependiente que uno quiere explicar y cuáles son las variables independientes que la explican. En función de esto, comparamos casos similares o diferentes. En la práctica, es como observar un vaso medio vacío o medio lleno, es decir que a menudo hay tantas razones por justificar la elección de dos o más casos con base en sus similitudes que en sus diferencias. Es un problema de interpretación y de énfasis. Por ejemplo, si observo el mismo efecto entre dos países de tamaño demográfico muy diferente, es probable que la variable demográfica no sea determinante o ni siquiera relevante. Asimismo se puede comparar la relación entre el tamaño del territorio nacional y la calidad de las instituciones de un país, entre el producto interno bruto y la pobreza, etc. Estas múltiples variables independientes pueden incidir en la realidad de distintas maneras.

Marcos interpretativos

La sociología de la acción pública

La acción pública es un espacio socio-político construido, a la vez por unas técnicas e instrumentos y por finalidades y contenidos (Lascoumes y Le Galès, 2009). Por la proliferación de sus objetos, actores e instrumentos, se volvió a configurar en un sistema de orden negociado, en el cual las influencias entre la sociedad y el Estado no son unilaterales. Requiere de instituciones, es decir de reglas de juego y representaciones de una apuesta, que permiten a los actores ubicarse y coordinarse. La sociología de la acción pública interesa a muchos analistas de políticas públicas preocupados por ampliar el espectro de análisis e incluir interacciones, actores, ideas que no son específicamente del Estado (Massardier, 2003; Gaudin, 2004; Lascoumes y Le Galès, 2004 y 2009; Hassen-teufel, 2008; Duran, 2010). Si bien es cierto las políticas públicas son el hecho del Estado, no significa que el Estado sea el único actor ni que controle los procesos. Pensemos en ciertas acciones políticas para-estatales, como los conflictos sociales o las relaciones extra-parlamentarias en las cuales se juegan la incidencia de ciertos grupos de interés (un punto ya abordado por las teorías conductistas, a partir del pluralismo), para explicar una decisión a partir de un flujo de interacciones entre actores estatales y no-estatales.

Esta «sociología política» (Muller, 2000) plantea el problema de un nuevo régimen de racionalidad del poder público, de la gobernabilidad y de los fundamentos del poder político, a través de una agenda de investigación que abarca a las tres dimensiones del proceso de las políticas públicas (Commaille, 2010). Contempla en primer lugar la elaboración de una teoría de la regulación política, que incluye la posibilidad de confrontación de lógicas contradictorias, de estrategias múltiples desarrolladas por los actores sociales y de incompatibilidades entre diversos universos. Se preocupa en segundo lugar por los problemas de elaboración e imposición de los principios de acción, de disposiciones de una autoridad central, de soberanía y de autoridad como problemas de gobernanza más que de gobierno (Le Galès, 1998). Analiza finalmente la legitimidad de lo político y las nuevas formas de legitimación del poder en función de la eficiencia de lo que produce la acción pública.

La regulación política sirve para señalar la creciente intensidad de los procesos de coordinación entre múltiples actores y designar el rápido desarrollo de las formas de negociación explícita y de procedimientos de debate público que acompañan las leyes y la producción de reglas descentralizadas por oficio, territorio o proyecto (Gaudin, 2004). Tradicionalmente, esta noción aludía a una relación jerárquica en la cual el Estado impone reglas de juego y distribuye incentivos (positivos y negativos) —para enmarcar las actividades de las empresas, levantar impuestos, etc.— y a formas de ajustes locales en la aplicación de la regla general, que acompañaban unos intercambios políticos en sistemas de acción.

En la sociología de la acción pública, la regulación no se concibe como una relación jerárquica sino como una interacción entre el Estado y la sociedad, tiende más bien a caracterizar los rasgos generales de los regímenes de gobernanza y la producción interactiva de las políticas públicas. Toma en cuenta los procesos de largo plazo y los macro-contextos políticos, conforme lo plantean el análisis de los aprendizajes de reglas y valores (en particular el neoinstitucionalismo sociológico) y el análisis de los medios de acción y de los actores de la regulación (en particular aquellos que se ubican al interfaz entre las instituciones y entre lo público y lo privado). Se trata de una relación recíproca,

una cadena de producción, la idea de productividad fue llevada a la administración pública en un periodo muy reciente (en los años 1980), con la doctrina de la nueva gestión pública. Se mide por ejemplo con el número de operaciones ejecutadas en una jornada, con la apreciación del público sobre la calidad de la atención en una taquilla, con la capacidad de resolver problemas de manera autónoma y sin recurrir a un superior jerárquico, pero es muy difícil de cuantificar.

El diseño de un protocolo de investigación incluye la definición de las variables críticas, hasta encontrar algo satisfactorio que podemos medir o cuantificar. Es ahí donde la comparación a pequeña y mediana escala ayuda mucho. En general, con métodos cuantitativos es fácil sacar conclusiones de estudios comparativos a gran escala, pero no tanto de estudios a pequeña escala (Steinberg, 2007). Una de las dificultades en la comparación a pequeña escala es que es muy difícil sacar conclusiones definitivas en cuanto a las causas deterministas: un gran número de variables y un pequeño número de casos no permiten establecer con certeza una relación causal. La comparación a gran escala plantea otros problemas, pues a medidas que incrementa el número de casos comparados, aumenta la dificultad de encontrar indicadores comunes y la comparación pierde en nitidez o en precisión.

Por ejemplo, es difícil comparar estadísticas de pobreza a nivel internacional pues cada país tiene métodos de cálculo propios: en un caso, uno es pobre cuando vive con un ingreso inferior a la media nacional del ingreso neto, en otro, uno es pobre cuando vive con menos de 2 USD al día. El contexto institucional incide también, con el grado de cobertura de los servicios sociales, la satisfacción de necesidades básicas por el servicio público, etc. Entonces si queremos medir el impacto de la pobreza en la educación, no sesgar el análisis, necesitamos comparar países que acuden al mismo método de medición de la pobreza y de la educación.

Tradicionalmente, hay dos maneras de comparar: se pueden elegir casos similares o casos diferentes (Przeworski, 1970; Guerring, 2007; Hopkin, 2010; Peters, 2013). En función de qué buscamos comprobar, cada una puede ser más adecuada que la otra. Depende de la variable sobre la cual hacemos énfasis, según si es la variable dependiente o la independiente. Una política es, en sí, una variable dependiente pero dentro de este campo de estudios, hay una serie de variables dependientes que nos interesa analizar, no nos quedamos con una categoría genérica que es la política sectorial (Howlett y Cashore, 2009). También tenemos múltiples variables independientes y éstas derivan de los enfoques teóricos que ya hemos identificado. En el protocolo de investigación, es una cosa relativamente simple y el ejercicio consiste en identificar cuál es la variable dependiente que uno quiere explicar y cuáles son las variables independientes que la explican. En función de esto, comparamos casos similares o diferentes. En la práctica, es como observar un vaso medio vacío o medio lleno, es decir que a menudo hay tantas razones por justificar la elección de dos o más casos con base en sus similitudes que en sus diferencias. Es un problema de interpretación y de énfasis. Por ejemplo, si observo el mismo efecto entre dos países de tamaño demográfico muy diferente, es probable que la variable demográfica no sea determinante o ni siquiera relevante. Asimismo se puede comparar la relación entre el tamaño del territorio nacional y la calidad de las instituciones de un país, entre el producto interno bruto y la pobreza, etc. Estas múltiples variables independientes pueden incidir en la realidad de distintas maneras.

Marcos interpretativos

La sociología de la acción pública

La acción pública es un espacio socio-político construido, a la vez por unas técnicas e instrumentos y por finalidades y contenidos (Lascoumes y Le Galès, 2009). Por la proliferación de sus objetos, actores e instrumentos, se volvió a configurar en un sistema de orden negociado, en el cual las influencias entre la sociedad y el Estado no son unilaterales. Requiere de instituciones, es decir de reglas de juego y representaciones de una apuesta, que permiten a los actores ubicarse y coordinarse. La sociología de la acción pública interesa a muchos analistas de políticas públicas preocupados por ampliar el espectro de análisis e incluir interacciones, actores, ideas que no son específicamente del Estado (Massardier, 2003; Gaudin, 2004; Lascoumes y Le Galès, 2004 y 2009; Hassenteufel, 2008; Duran, 2010). Si bien es cierto las políticas públicas son el hecho del Estado, no significa que el Estado sea el único actor ni que controle los procesos. Pensemos en ciertas acciones políticas para-estatales, como los conflictos sociales o las relaciones extra-parlamentarias en las cuales se juegan la incidencia de ciertos grupos de interés (un punto ya abordado por las teorías conductistas, a partir del pluralismo), para explicar una decisión a partir de un flujo de interacciones entre actores estatales y no-estatales.

Esta «sociología política» (Muller, 2000) plantea el problema de un nuevo régimen de racionalidad del poder público, de la gobernabilidad y de los fundamentos del poder político, a través de una agenda de investigación que abarca a las tres dimensiones del proceso de las políticas públicas (Commaille, 2010). Contempla en primer lugar la elaboración de una teoría de la regulación política, que incluye la posibilidad de confrontación de lógicas contradictorias, de estrategias múltiples desarrolladas por los actores sociales y de incompatibilidades entre diversos universos. Se preocupa en segundo lugar por los problemas de elaboración e imposición de los principios de acción, de disposiciones de una autoridad central, de soberanía y de autoridad como problemas de gobernanza más que de gobierno (Le Galès, 1998). Analiza finalmente la legitimidad de lo político y las nuevas formas de legitimación del poder en función de la eficiencia de lo que produce la acción pública.

La regulación política sirve para señalar la creciente intensidad de los procesos de coordinación entre múltiples actores y designar el rápido desarrollo de las formas de negociación explícita y de procedimientos de debate público que acompañan las leyes y la producción de reglas descentralizadas por oficio, territorio o proyecto (Gaudin, 2004). Tradicionalmente, esta noción aludía a una relación jerárquica en la cual el Estado impone reglas de juego y distribuye incentivos (positivos y negativos) —para enmarcar las actividades de las empresas, levantar impuestos, etc.— y a formas de ajustes locales en la aplicación de la regla general, que acompañaban unos intercambios políticos en sistemas de acción.

En la sociología de la acción pública, la regulación no se concibe como una relación jerárquica sino como una interacción entre el Estado y la sociedad, tiende más bien a caracterizar los rasgos generales de los regímenes de gobernanza y la producción interactiva de las políticas públicas. Toma en cuenta los procesos de largo plazo y los macro-contextos políticos, conforme lo plantean el análisis de los aprendizajes de reglas y valores (en particular el neoinstitucionalismo sociológico) y el análisis de los medios de acción y de los actores de la regulación (en particular aquellos que se ubican al interfaz entre las instituciones y entre lo público y lo privado). Se trata de una relación recíproca.

es decir que los actores no-estatales también ejercen una función reguladora hacia el Estado, mediante la incidencia y el control, una relación en la cual se expresan desacuerdos con ciertas decisiones, además del proceso electoral que legitima a los que toman estas decisiones.

El análisis de las políticas públicas pasa por analizar la «producción de la acción pública» (Gaudin, 2004: 159) y tomar en cuenta la diversidad de los escenarios de debate público, la difusión de los contratos de acción pública y la variedad de las agencias de regulación. A diferencia de los enfoques tradicionales de análisis de políticas, la sociología de la acción pública da cuenta de las acciones de las instituciones públicas y de una pluralidad de actores públicos y privados que, mediante interacciones múltiples y a distintos niveles, producen formas de regulación de las actividades colectivas en el ámbito del desarrollo económico, del empleo, del medio ambiente (etc.) (Commaille, 2010). Este enfoque toma en cuenta que los procesos de descentralización, de integración regional y de globalización coadyuvaron a imponer lo local y lo supranacional en unas representaciones que reconocían tradicionalmente el nivel nacional del actuar estatal. De hecho, al igual que la gobernanza, la acción pública es de múltiples niveles y su regulación se caracteriza por la multiplicación de los niveles de acción, en los cuales interaccionan muchos actores diferenciados.

Al reinterpretar las decisiones del Estado en el marco de la regulación política, el análisis de las políticas públicas recurre en particular a procedimientos que formalizan los procesos de negociación explícita y de ajustes entre los actores involucrados. Según Jacques Commaille, el interés por los procesos de acción colectiva y movilización, así como la sustitución de las explicaciones estructuralistas por unos análisis centrados en las estrategias de los actores, inscriben esta disciplina en una «perspectiva constructivista» (Commaille, 2010: 604), preocupada por las confrontaciones, las negociaciones y los compromisos o acuerdos entre actores. Se trata sin embargo de un «constructivismo moderado» (Muller, 2000), en el cual no todo lo político está construido, la función política es tributaria de los procesos de expresión de intereses y de cognición individuales. En realidad, las matrices cognitivas producidas por las interacciones entre individuos se independizan de los procesos que llevaron a su construcción y se imponen a los actores como tantos modelos dominantes de interpretación del mundo. Este «constructivismo moderado» toma en cuenta la diversidad de interpretaciones de las apuestas sociales y las variaciones en la relación con las instituciones, pero considera que existen marcos cognitivos y normativos que orientan los significados atribuibles y las acciones posibles (Lascoumes y Le Galès, 2009: 112).

La incidencia de los movimientos sociales y de las redes de políticas muestra que la acción pública no es un río tranquilo. Se trata más bien de un espacio de confrontación entre una lógica de producción de las políticas públicas de arriba hacia abajo (*top-down*), y una lógica de participación de la sociedad civil en estos procesos, de abajo hacia arriba (*bottom-up*). La administración de arriba hacia abajo alude a la concepción weberiana de la burocracia, en la cual el centro de la decisión es relativamente fijo y el proceso de ejecución de la decisión consiste en hacerla bajar a nivel intermedio y bajo. Entonces los funcionarios públicos son ejecutores de decisiones tomadas en el nivel superior. Al revés, la administración de abajo hacia arriba significa que la validez de estas decisiones se pone a prueba cuando se ejecutan y son acogidas por los actores. Desde luego, los actores que toman una decisión deben tomar en cuenta y referirse a las preferencias de los interesados (los administrados, cuando se trata de reformar la administración, o los funcionarios de rango medio y bajo, cuando se trata de hacerla funcionar).

Como hemos visto en el capítulo dos, la elaboración de la agenda de política es un proceso más complejo que la mera formulación de soluciones a problemas identificados por un equipo de gobierno, en el cual los actores aprovechan de ventanas de oportunidad (*policy windows*) para convertir problemas privados en públicos, luego políticos (Kindgon, 2003). Los problemas públicos son frutos de una construcción y de una categorización (*framing*), se vuelven problemas políticos en algunos casos, en función de los procesos de toma de decisión (Lascoumes y Le Galès, 2009: 67). En esta perspectiva, el objeto central de la acción pública ya no es la resolución de problemas, sino más bien la construcción de «marcos de interpretación del mundo» (Muller, 2000: 193). Ello renueva el análisis de la relación entre la política y las políticas públicas, haciendo énfasis en la construcción del orden social. Este enfoque parte de la premisa según la cual los intereses involucrados en las políticas se expresan a través de la producción de referenciales. La producción de las políticas públicas es entonces la modalidad por la cual se ejerce la función de orden y una sociedad se piensa mediante su acción reflexiva y define su relación al mundo.

Si asumimos con Bruno Palier e Yves Surel que los procesos políticos son a la vez cargados por unos conflictos y compromisos entre intereses (I_1), formulados a través de marcos cognitivos, normativos y retóricos con base en las ideas (I_2) y moldeados por unas instituciones heredadas del pasado (I_3), asumimos también que estas variables no son exclusivas unas de otras, sino que pueden ayudar a definir los ejes de investigación del análisis de política (Surel, 2000; Palier y Surel, 2005). Según estos autores, cabe descomponer la realidad en variables identificables para volverla comprensible y permitir la comparación con fenómenos similares y testar las hipótesis basadas en estas variables.

Para entender el juego de los intereses, el análisis se enfocará en los actores y las dinámicas fundamentales (las lógicas de acción colectiva, los cálculos y las estrategias en función de la relación entre costos y beneficios). Este método se aplica a la toma de decisión, las modalidades de incidencia e interacción que caracterizan las relaciones de poder en un determinado sector de la acción pública. En cambio, para analizar el peso de las instituciones en el comportamiento de los actores públicos y privados, el análisis se interesará por las reglas, prácticas y representaciones. Se aplica en particular al análisis de las políticas sociales y a las dimensiones del Estado de bienestar como son los criterios de acceso a las prestaciones, la naturaleza y el nivel de estas últimas, la modalidad de financiamiento y las estructuras de decisión, organización y gestión del organismo responsable de ellas. Por último, para entender el rol de las ideas en las políticas públicas, el análisis se enfocará en los paradigmas, los referenciales o los sistemas de creencias a través de una aproximación cognitiva y normativa a las políticas públicas.

A partir de esta tipología, Palier y Surel sugieren formular un abanico de hipótesis articuladas con las distintas etapas de un ciclo de política (formulación, implementación y evaluación). Las «3 i» permitirían formular hipótesis *a priori* complementarias o contradictorias, para entender los procesos de activación del espacio político-administrativo, toma de decisión y ejecución de las políticas, y serían jerarquizadas *a posteriori* por el análisis, siguiendo un razonamiento inductivo. La identificación de las dinámicas relevantes para el análisis de políticas es posible *a posteriori*, entonces esta etapa del análisis consiste en especificar cuándo una u otra de las variables tiene un papel explicativo importante. El ordenamiento secuencial de estas tres variables es necesario, puesto que una de las «3 i» tiende a imponer el movimiento en desmedro de las demás, en función del lugar y del espacio. Ahora bien, cada variable tiene un ritmo particular y se

inscribe en una temporalidad distinta: corto plazo para los intereses, largo plazo para las instituciones, mediano plazo para las ideas.

El marco analítico de las «3 i» presenta la ventaja de basarse en una tipología parsimoniosa de las variables independientes de una política pública. Luego podemos desagregarla para medir con mayor precisión los fenómenos que nos interesan, pero podemos asumir que los tipos de determinantes del proceso de decisión son pocos. Se trata de lo que quieren los actores, es decir su predisposición a asumir que un problema es importante (o no), y en este sentido su predisposición a valorar las posibles soluciones a este problema, en función de sus costos y beneficios, económicos y políticos, de una serie de dilemas que se resuelven con base en valores, creencias, ideas. La ventaja de una taxonomía con pocas variables es que nos permite establecer relaciones explícitas con las políticas en sus distintos momentos y en sus distintas dimensiones. De tal manera que podremos establecer en qué medida las ideas afectan la validez o la legitimidad de un problema de política pública, en qué medida son los intereses de los actores involucrados los que determinan esta legitimidad, o en qué medida las instituciones determinan el grado de consecución de las decisiones.

No obstante, en la práctica, este sincretismo metodológico se enfrenta con una serie de obstáculos epistemológicos, en particular aquel de alineación (Hall, 2003; Carpano, 2009). El principal problema es que multiplica las problemáticas con los enfoques teóricos pero no permite integrarlos en un solo marco analítico. Si el análisis privilegia los intereses (I_1), hará hincapié en la dimensión estratégica de las deliberaciones y de la acción colectiva, es decir en las causas de las conductas. Si privilegia las ideas (I_2), hará hincapié en la dimensión cognoscitiva y cultural de la acción pública, es decir las representaciones del mundo. Si privilegia las instituciones (I_3), hará énfasis en su dimensión sistémica y semántica, es decir en el rol de las estructuras o instituciones en el mundo. El enfoque racionalista permite conocer los límites de la acción colectiva y los mecanismos incitativos que orientan a los actores; sus problemáticas abarcan los incentivos positivos y negativos, las estrategias, negociaciones, preferencias, etc. Por su lado, el enfoque neoinstitucional ayuda a entender por qué ciertos cambios de políticas públicas no son posibles, pese a los intereses de ciertos actores políticos, sociales y económicos. Por último, el enfoque cognitivo permite entender el cambio de creencias y representaciones que vuelve posible el cambio de políticas públicas.

El análisis deliberativo de las políticas

El análisis deliberativo de políticas es afín con la sociología de la acción pública, aunque tenga otros propósitos, pues ambos métodos comparten una preocupación común por la interpretación de la trayectoria de las relaciones entre actores no-estatales y estatales, así como el rol de los expertos, en particular los expertos en análisis en estas interacciones y en el devenir de las políticas públicas. La discusión abarca en parte la contraposición entre positivismo y constructivismo, que son elementos reiterativos de la propuesta de Frank Fischer (Fischer, 2003, 2004 y 2007). Según Fischer, el proyecto positivista de las ciencias sociales ha fracasado y eso vale también para la «ciencia» de las políticas; las ciencias sociales no han logrado, no pueden formular explicaciones causales de los procesos socio-políticos, y dentro de éstas, el análisis de políticas públicas no ha logrado volverse un ejercicio predictivo (Fischer, 2004). Fallamos sistemáticamente en identificar causas y soluciones irrefutables, entonces es necesario renunciar a

la ambición de explicar las decisiones por la búsqueda de pruebas, el análisis debe basarse en la interpretación de los discursos. Tenemos que formular una mejor interpretación de los procesos y de cómo los actores perciben las distintas realidades que se suponen enfrentan las políticas públicas, a partir de las distintas posturas que dan lugar a deliberaciones en todas sus etapas.

El análisis deliberativo de políticas públicas parte de una doble hermenéutica: en el proceso mismo, pues los actores construyen la realidad en la cual viven, y en el análisis del proceso, pues los observadores también construyen la realidad para dar sentido a lo que observan. Esto tiene dos implicaciones metodológicas. Primero, el análisis de políticas es un ejercicio de frónesis, en el cual se articula la teoría con la práctica a través de la deliberación colectiva. No hay un conocimiento experto, producido por una comunidad de especialistas, que se aplique a problemas claramente identificados y consensuados. Lo que hay son deliberaciones sobre la legitimidad de los problemas y de las soluciones propuestas para enfrentarlos. Entonces, el saber experto consiste aquí en interpretar estos factores para adecuar las visiones y percepciones de los actores co-partícipes del proceso. La segunda consecuencia es que el análisis de políticas es un ejercicio de categorización (*framing*), que desemboca a la vez en una interpretación del mundo social del discurso de los actores. Los actores interpretan el mundo a través de un marco de sentido, por eso tienen que deliberar. Esta deliberación ocurre por un lado entre actores estatales y no-estatales y por el otro entre actores sociales. De estas deliberaciones sale el significado dado a los problemas, las soluciones y los resultados de la acción.

Este ejercicio afecta también al discurso de los actores, entonces lo que ellos dicen tiene que ser descodificado e interpretado. Ellos no tienen necesariamente consciencia de interpretar el mundo, no todos evolucionan en el mundo pensando que lo están interpretando. Más bien, este es el trabajo de los que observan las interacciones y, por lo tanto, de los que analizan las políticas públicas. Es ahí donde el análisis deliberativo descansa en una construcción en abismo: analizamos un proceso de análisis. El rol del análisis consiste en evidenciar las estrategias y los argumentos de los actores; el rol del experto en este análisis es constitutivo de la deliberación desde el momento en que hay un análisis de política (Fischer, 2004).

Cuando hablamos del giro argumentativo, hablamos de un cambio de percepción e incluso de la función de las políticas públicas: de una concepción de éstas como ejercicio de resolución de problemas, a la tesis según la cual no hay problemas que resolver, no hay problemas en el mundo, con los cuales nos topamos, sino problemas latentes, que creamos para que las políticas los resuelvan. Por lo tanto, el análisis deliberativo consiste más en un ejercicio de categorización de los problemas (*problem framing*) que en de resolución de problemas (*problem solving*). Como en el «constructivismo moderado» de Muller, los problemas se delinean, no se resuelven, los límites de un problema nacen de una interpretación y dan lugar a distintas interpretaciones (Muller, 2000).

¿Cuál es el rol de la experticia en esta interpretación? Aquí, el planteamiento de Fischer es netamente normativo y prescriptivo, pues considera que el analista de políticas hace parte del proceso y que su rol es también reconciliar a los ciudadanos con el proceso político (Fischer, 2007). Dicho de otra manera, más allá de lo que existe, hay un afán de hacer existir o que vuelva a existir una participación activa de la ciudadanía en las deliberaciones políticas, en particular a través del asesoramiento a grupos expuestos a los efectos de las políticas públicas pero desprovistos de poder, de información. El rol del experto-analista consiste en facilitar la deliberación entre los actores sociales y políticos. Esta propuesta es muy afín con la de Emery Roe, sobre la mediación en conflictos

(Roe, 1994). En efecto, no todas las deliberaciones son pacíficas, muchas son violentas pues surgen de una distribución desigual de poder dentro de la sociedad y entre ésta y el gobierno. En continuidad con la tradición de la teoría crítica, Fischer y Forester (1993b), denuncian múltiples oportunidades de uso de las políticas al servicio de intereses burocráticos e ideológicos, en el funcionamiento de la administración pública. La legitimación de ciertas acciones del Estado pasa por una manipulación de sentido y de grupos de actores usuarios.

En comparación con el marco analítico de coaliciones promotoras, el análisis discursivo de políticas se preocupa menos por la existencia de un saber experto, difuso en la sociedad. En cambio, el rol del analista es crucial en la deliberación en torno a una política pública. Esta deliberación puede intervenir en el momento inicial de una política, en la elaboración de la agenda, o en el momento de la evaluación de los resultados. No se trata de la evaluación de impacto, a partir de variables cuantitativas, sino de la percepción de los actores, en particular aquellos afectados por una decisión, de los beneficios y desventajas de una política. Fischer habla de procesos participativos como procesos sociales o sociológicos (Fischer, 2003).

Esto es un argumento clave en la crítica del alcance limitado de los métodos cognitivos en general: las modalidades de la acción pública reflejan una herencia histórica o un sistema o un régimen institucional, pero es difícil comparar el impacto de un régimen institucional sobre estas modalidades, pues concretamente no sabemos qué medir, en particular porque hay múltiples enfoques de análisis de políticas (Sabatier y Schlager, 2000; Howlett y Rayner, 2006). Según el enfoque que se adopta, no se medirá la misma cosa ni se medirá de la misma forma. La medición que proponen los institucionalistas de cómo el sistema institucional afecta la toma de decisión es una medición particular que hace hincapié en la toma de decisión. Para los cognitivistas, no todo es objetivable en la toma de decisión, pues ésta se basa en una interpretación subjetiva. No podemos analizar el impacto de un sistema sobre las interpretaciones de los actores sin caer en una regresión infinita (Fischer, 2004).

Contraponer la interpretación del discurso a la explicación causal de los hechos, renunciar a buscar pruebas —lo que fue constitutivo de nuestra disciplina en los años 1950— para enfocarnos en los discursos de los actores y observadores, constituye una ruptura epistemológica. ¿Qué implica esta ruptura? Su alcance no es solo teórico y metodológico, sino también político, ideológico: consiste en considerar que la deliberación es más que un objeto de análisis, es un proceso del cual el analista es partícipe (McBeth *et al.*, 2007). Cuando hay una contraposición entre un grupo de actores que toman una decisión y hacen una política y otro grupo de actores que son sujetos (beneficiarios o afectados) de esta última, ello da lugar a un conflicto. Entonces, el analizar las posturas de ambas partes en esta situación conflictiva, con el presupuesto de la neutralidad axiológica, participaría de un análisis ponderado de los intereses, las creencias y los valores de unos y otros.

Pero Emery Roe considera que esto no es posible (Roe, 1994). En la primera formulación de la propuesta de Lasswell, el análisis de políticas debía servir para las políticas, lo cual reflejaba una concepción tecnocrática de la toma de decisión. El planteamiento de Roe es inverso, pues él considera que el análisis de políticas debe servir ante todo a los actores que no toman la decisión. Eso nos lleva a problemas muy contemporáneos del análisis de políticas, en particular los problemas de participación y control social; nos lleva a poner en cuestión el rol del observador en la participación de los actores no-estatales y el fortalecimiento de su capacidad de incidencia política. Enton-

ces, luego de reconocer la importancia de los actores no-estatales y dar una importancia central a las percepciones e interpretaciones que dan estos últimos a las decisiones tomadas por actores estatales, Roe renuncia al análisis científico de las deliberaciones para centrarse en la interpretación de los argumentos y de las posturas de quien participa en esta deliberación.

Por último, el análisis deliberativo de políticas asigna al analista un rol proactivo en el proceso político, no en el sentido de Lasswell, sino para apoyar a los actores no-estatales. De allí, nuevamente, deriva la importancia del conflicto, pues es la situación en la cual se da mejor este tipo de acción o de intervención. Podemos verlo de dos maneras: cuando el conflicto existe, los actores sociales alertan la opinión pública sobre un problema (una contaminación industrial o una amenaza al patrimonio histórico o paisajístico) y el analista interviene para ayudar a construir un discurso, a elaborar una estrategia que, en gran parte, descansa en una política simbólica; o cuando no hay conflicto generado espontáneamente por los actores sociales, pero la deliberación sobre la política es el origen del conflicto. Quien arma el conflicto, en el segundo caso, son los profesionales de la política, no los políticos, los activistas (ecologistas, defensores de los derechos humanos, pacifistas, feministas, etc.) a través de movimientos sociales.

Recordemos que los fundadores de la disciplina ya manifestaban una inquietud por las fallas de implementación, al ver la distorsión que podían tomar por ejemplo los presupuestos, o la interpretación que se podía dar de una decisión, en su fase de ejecución —en particular, a medida que incrementaba la distancia entre el lugar donde se tomaba (el ministerio, la administración central, el gabinete presidencial, etc.) y el lugar donde se ejecutaba. Tenemos el caso clásico de Portland (Pressmann y Wildavsky, 1998a) y muchos casos de descentralización, en los cuales una política sectorial está definida por el gobierno central y aplicada por un gobierno local (Faguet, 2008; Jolly, 2005 y 2007). En estos casos, hay discrepancias y hasta desacuerdos ideológicos en el seno del Estado, que conllevan a fallas de implementación, hay efectos imprevistos, no-deseados, que surgen en parte debido a esta distancia, etc.

Maarten Hajer ofrece una reflexión interesante sobre una situación particular de falla de implementación, que no resulta de la capacidad del Estado ni de la efectividad de la administración pública, sino de la oposición de los actores no-estatales (Hajer, 2004). Él toma el caso de la política ambiental de los Países Bajos en los años 1990, cuando surgió la idea de destruir tierras agrícolas para preservar la naturaleza prístina, en un país conocido por haber logrado ampliar su territorio terrestre mediante la transformación de las lagunas y la adaptación de sus infraestructuras. Detrás del argumento de fomentar el desarrollo sostenible, lo que estaba en juego era la distribución de subsidios de la Unión Europea y las discusiones que se daban entonces en Bruselas para eliminarlos, lo cual tenía incidencia en la viabilidad de los modelos agrícolas nacionales. En cualquier país, la reducción de la superficie agrícola útil conlleva a la reducción de la población económicamente activa en el sector agrícola. Ocurre que los agricultores de esta región se opusieron a la política del gobierno central, lo cual nos lleva a la discusión sobre la deliberación en una política pública.

La primera idea que llama la atención en este caso es que las redes de políticas públicas no siempre son activas, aunque puedan ser estables: integran a personas que comparten intereses comunes pero que no se movilizan todo el tiempo para hacer prevalecer estos intereses. Estas redes se activan cuando hay una amenaza que, en parte, puede proceder de una decisión política. Este es un punto interesante, que invierte la visión clásica del ciclo de política para ver cómo una comunidad se puede crear a parti-

de una política pública. No es que la comunidad genere la política, sino que la política antecede la acción social y la comunidad se organiza alrededor de ella (*policy makes politics*, para parafrasear a Lowi). En el caso particular del conflicto social, este grupo se vuelve constitutivo, partícipe de la política. Entonces, según Hajer, no podemos seguir estudiándola como si nada fuera y los instrumentos analíticos que nos da la teoría política son insuficientes, no son muy útiles para entender el rol de los actores no-estatales en este proceso.

En este caso, se invierte la perspectiva de análisis de la decisión, de una burocrática a una sociológica y cultural, pues el paisaje, la tierra, el territorio son constitutivos de la identidad de los agricultores. Entonces es algo más que una apuesta meramente económica, aunque también plantea el problema de si se puede (o no) seguir siendo agricultor en el contexto de los años 1990, pues los interesados reivindican que su identidad de agricultores se define por este espacio, esta actividad, este territorio. Más allá de la lucha por el empleo —que es una reivindicación legítima *per se*— la oposición a la política ambiental se convierte en una política simbólica, con la construcción de un cuadro en el paisaje, que simboliza lo que representa para los actores locales la tierra y su ordenamiento hasta la fecha. Entonces, según Hajer, además de constatar una discrepancia con una política particular, el análisis lleva a reconocer el rol de los actores no-estatales en la formulación y la ejecución de esta política.

Técnicas de recolección de datos

Esta transformación del análisis de políticas se concreta en el plano metodológico por el análisis de discurso y de los marcos interpretativos, que sustituyen la recolección de datos como pruebas, en particular los datos cuantitativos. Las técnicas de levantamiento de información varían según el contexto nacional en el cual se dan las políticas públicas. No podemos proceder de la misma manera en un sistema muy institucionalizado y mediatizado que en un contexto donde hay poca institucionalidad o poca estabilidad institucional de las interacciones socio-políticas. No podemos acudir a las mismas técnicas de levantamiento de datos según si estamos en un sistema federal o centralizado porque los grados de autonomía en la toma de decisión son distintos. No podemos tampoco aplicar las mismas técnicas según si analizamos un proceso local o nacional de toma de decisión, algunos temas se deliberan a nivel de cantón o de comuna mas no a nivel nacional, y viceversa. Esto no es solamente un problema de adecuación de los medios y fines, es un problema de formulación del problema. Por lo tanto, en los métodos interpretativos, las técnicas son generalmente el producto de un bricolaje para arreglárselas en función del contexto y del problema que queremos analizar, más que experiencias replicables.

Las conferencias de consenso de Fischer son equiparables con los talleres participativos, donde hay algunas personas más ilustradas que otras, que facilitan la discusión y ayudan a concretar ciertas ideas en la deliberación. Uno de los problemas técnicos más comunes en estas prácticas es la representatividad de los participantes. ¿Quién participa? y ¿quién habla a nombre de quién? En el proceso de deliberación, la manera de lograr consensos está determinada por la organización social, en función de la capacidad organizativa de los actores el proceso será más o menos fácil. El proceso de análisis de la deliberación, también depende de la organización social. En comunidades donde se identifican líderes, es mucho más fácil organizar un taller participativo o una asam-

blea. Finalmente, los sondeos deliberativos constituyen una modalidad para recolectar testimonios de cómo interpretan los actores una realidad social.

Con los talleres de escenarios, entramos a un proceso de mediación y de resolución de conflictos, pues lo que se hace en estos espacios es visualizar posibles desenlaces de una situación. A partir de la pregunta «¿qué ocurriría si...?» se pueden identificar diferentes marcos interpretativos al interior del grupo para llegar a ciertas imágenes compartidas. Incluso este ejercicio es complementario de los juegos de roles, en los cuales los actores ven una misma situación desde varias perspectivas (la de una empresa, la de un ministro, la de las mujeres, la de los jóvenes, etc.). El juego consiste en identificar todos los elementos constitutivos del marco interpretativo. Esto también está acoplado a la dramaturgia, muy acogida en situaciones de conflictos violentos, para superar traumas psicológicos. A esta altura, se vuelve muy difícil delinear qué atañe a la política pública, nos estamos abriendo un mundo, pues donde hablamos de representaciones, la sicología tiene algo que enseñarnos. Aprehender la dimensión psicológica de la acción pública en su complejidad nos lleva, no solo más allá del análisis de políticas sino más allá de las ciencias sociales, incluso en la investigación-acción, donde el observador es copartícipe de la acción.

Un problema particular de estas técnicas de levantamiento de datos radica en la definición del tamaño del grupo entrevistado, en cualquier situación de deliberación. Está claro que el número de participantes es determinante para el curso de la deliberación y por lo tanto para el análisis de esta actividad. Por ello, se recurre a talleres participativos, grupos focales o sondeos. ¿Cuál es el reto metodológico aquí? Es asumir que no va a haber una explicación causal definitiva pero que se puede acercar a una representación relativamente fiel de un proceso, a través de un muestreo o de entrevistas a profundidad con informantes clave. En este sentido, hay un nivel de delegación o de percepción indirecta de la realidad, que permitirá suplir la falencia del número. A partir de esto, se pueden realizar entrevistas semi-dirigidas, a una serie de informantes calificados (responsables políticos, usuarios, líderes de opinión, etc.), para reconstruir un proceso a través de testimonios y de aportes directos de los actores a una comprensión del conjunto de percepciones. Algunos hablarán a nombre de otros, algunos hablarán de la memoria colectiva, algunos hablarán del efecto que sienten. El objetivo metodológico es que este conjunto de entrevistas haga sentido y sea representativo del proceso, pues caso contrario uno corre el riesgo de tener una visión truncada, como suele pasar en los análisis de conflictos cuando no se entrevista a todas las partes.

El cuestionario es otra técnica que permite contornar la dificultad del número representativo, eventualmente complementaria de la entrevista a profundidad, siempre y cuando nos cerciemos de la representatividad del muestreo. La multiplicación de los informantes a partir de una lista de preguntas cortas, que no inducen respuestas muy elaboradas, permite recoger ideas que nos den, en su conjunto, una visión del problema. Está más cerca de la técnica de encuestas, que utilizan los métodos cuantitativos para seriar ciertos criterios o variables. Es una técnica que utiliza también el análisis de coaliciones promotoras, para identificar los niveles de educación formal, creencias, sociotipos, elementos que conforman el perfil de los individuos dentro de las coaliciones. A través de cuestionarios, también se pueden analizar dimensiones subjetivas a partir de una lista corta de criterios de calificación, por ejemplos en función de una escala de juicios de valor de muy mala a muy buena, común en los sondeos de opinión.

Finalmente, el análisis de documentos públicos es otra técnica versátil, muy común en el análisis cognitivo de políticas. Entre estos documentos, está la información institu-

cional difundida por agencias públicas y la información producida o difundida por las organizaciones no-gubernamentales, en particular a través del Internet. Al igual que para las encuestas y entrevistas, el análisis de documentos es una técnica complementaria de otra. En los modelos interpretativos, no se escatima medios; incluso la interpretación de percepciones depende de muchas técnicas no-formalizadas que abarcan la observación participante.

Marcos explicativos

Las coaliciones promotoras

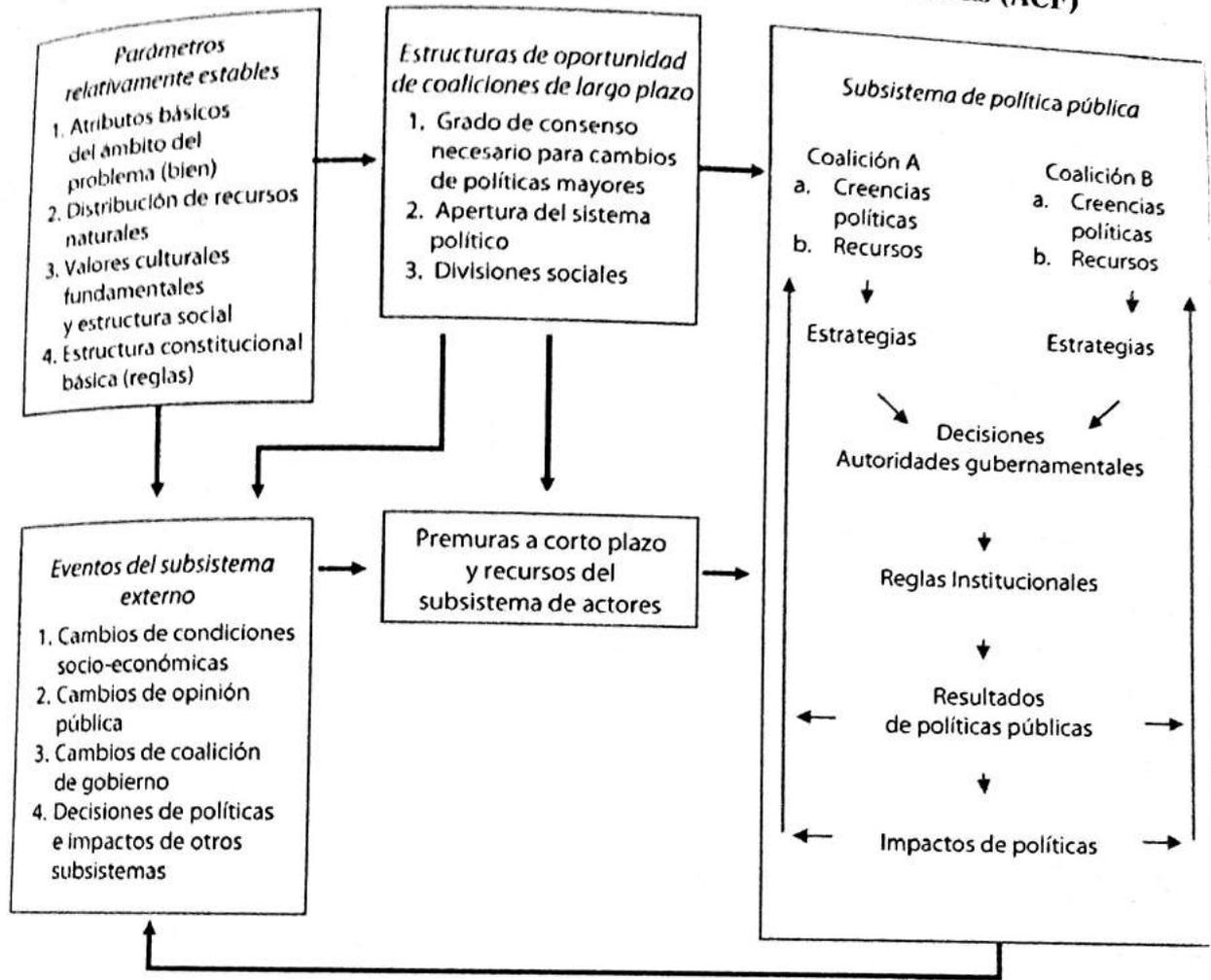
El marco analítico de las coaliciones promotoras (ACF) se presenta en la actualidad como uno de los métodos más sofisticados de análisis del rol de los actores no-estatales en la acción pública (Bergeron *et al.*, 1998). En este marco, se analiza como una variable dependiente el subsistema de política pública, en el cual operan coaliciones promotoras integradas por actores sociales, políticos y económicos (Sabatier y Weible, 2007) (cf. Figura 1). Ya vimos que aquellas coaliciones son dinámicas, compiten y se transforman a partir de un principio de aprendizaje orientado a la política. A partir de esta premisa, el método busca una explicación de las principales variables que afectan a un subsistema de política política, trata de explicar cómo se constituyen estas coaliciones, cómo actúan y se transforman en función de dos tipos de parámetros: las premuras de corto plazo, que en general aluden a los términos de la deliberación para evaluar el problema y sus posibles soluciones, y parámetros estables que tienen que ver con la constitución misma de las coaliciones (quién las integra), el grado de especialización y el conocimiento experto.

A parte las premuras de corto plazo y los parámetros estables, el entorno socio-económico incide en la conformación y la transformación de las coaliciones. Esta dimensión externa hace que estas coaliciones no son estables pues dependen de una organización o un subsistema social, así como del entorno económico del cual salen los expertos, para estructurar la competencia con otras coaliciones. Uno de los aspectos clave de las coaliciones promotoras radica en el conocimiento de ciertos actores, que operan como profesionales de la decisión, expertos que alertan a grupos menos especializados o a comunidades. Estos últimos interpelan a los responsables en el proceso de deliberación y organizan las coaliciones alrededor de una estrategia de incidencia política.

Entonces el método busca explicar cómo funcionan estos roles, cómo se cristalizan intereses, valores, creencias alrededor de estos expertos. La idea inicial, según la cual hay una interpretación del problema de política para encontrar una solución o valorar cierta solución frente a otra, está directamente afectada por el conocimiento experto de los actores y de los observadores. En este entorno, la experticia tiene un doble sentido: uno de acción, pues sin este conocimiento experto no existirían las coaliciones promotoras, y otro de análisis, pues el problema consiste en explicar cómo un conocimiento experto se constituye para afectar el proceso de la política pública. Este marco analítico es reflexivo, dado que sirve a la vez para evidenciar cómo se comportan los actores independientes del análisis de políticas y retroalimenta este rol, esta evaluación que pueden hacer los expertos de una situación, a través del análisis.

El entorno puede generar cambios en la conformación o en la orientación de las coaliciones, lo cual a su vez da un rol particular a ciertos miembros. Ello implica tomar

FIGURA 1. El marco analítico de las coaliciones promotoras (ACF)



FUENTE: Adaptado de Sabatier y Weible (2007) y Weible y Nohrstedt (2013).

en cuenta la importancia de la formación profesional y, por lo tanto, reconocer que no todas las formaciones profesionales son iguales, como lo muestra el rol de los abogados en general, o de los ecólogos, los biólogos e incluso los geógrafos en las coaliciones ambientalistas, en particular. Entonces hay ciertas profesiones y ciertos medios profesionales en los cuales es más probable que surjan líderes de coaliciones, expertos preocupados por movilizar a otros actores. Ello explica porqué el ACF sirve más para explicar la trayectoria de ciertas políticas que otras, a pesar de los intentos de aplicarlo a subsistemas de políticas públicas diversos en el «Taller de investigación sobre el proceso político»¹ (Weible y Nohrstedt, 2013). Nació de un análisis de las políticas ambientales y energéticas en Estados Unidos y Canadá, pero tiene pocas aplicaciones a políticas económicas, fiscales. Donde hay una afectación directa, aunque difusa, a la población, en efecto, funciona bien este método, pero es poco explicativo cuando la afectación no es directa (donde el ámbito de coerción es difuso, en los términos de Lowi).

1. Hospedado en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Colorado (Estados Unidos)
URL: <http://www.ucdenver.edu>

En resumen, el propósito del ACF consiste, en primer lugar, en entender cuáles son las variables sociales y económicas que afectan un subsistema de política pública. En segundo lugar analiza esta incidencia a través de la conformación y de la competencia entre coaliciones promotoras. Tercero, estas coaliciones se transforman, no son los triángulos de hierro, ni son los grupos de interés representados por el análisis pluralista, no son solamente los sindicatos ni los movimientos sociales identificados por el corporativismo, son coaliciones mixtas, que asocian a actores estatales y no-estatales. En cuarto lugar, analiza la trayectoria de estas coaliciones a través de la evolución del conocimiento, del aprendizaje orientado hacia la incidencia política.

Posterior a la elaboración inicial del marco analítico, en los años 1980, se introdujeron dos innovaciones (Sabatier y Weible, 2007). La primera fue para tomar en cuenta el rol de los conflictos y de las negociaciones en la conformación y transformación de las coaliciones. Esto es particular de los problemas de políticas locales, donde las comunidades están directamente afectadas por una política y se movilizan más fácilmente que a nivel nacional, pues son identificables y se identifican como tal. Por otro lado, en estos conflictos o en estas movilizaciones opera mejor y con mayor visibilidad el rol de los facilitadores y mediadores, que son los mismos expertos que intervienen en las coaliciones, sea como actores o sea como asesores. Por otro lado, se tomaron en cuenta los choques externos que afectan a la distribución de recursos políticos. De hecho, no solo hay competencia entre las coaliciones, al interior de éstas también hay interacciones y la situación de organizador o de coordinador de ciertos actores está afectada por la transformación del entorno socio-económico.

El análisis y desarrollo institucional

Si dejamos a un lado los métodos de análisis costo-beneficio (Bellinger, 2007; Friedman, 2002) y los métodos semi-experimentales de evaluación (Wholey *et al.*, 2010), que consisten básicamente en aplicar modelos econométricos al análisis de un número reducido de variables independientes, en la actualidad, el método más difundido entre los enfoques racionalistas es el modelo de análisis y desarrollo institucional, elaborado por Elinor Ostrom (Ostrom, 2000 y 2005). En este modelo, que algunos presentan como un complemento de los métodos de la escuela de la elección pública (Whitford, 2013), las reglas son unas variables exógenas de situaciones de acción.

Aquí es donde se vuelve interesante acoplar este modelo con un proceso de toma de decisión o de política pública, porque tenemos un sistema de acción en el cual podemos identificar las variables críticas de las anticipaciones (la información, los actores, el tiempo) y tenemos además un sistema de reglas que proviene, en parte, del propio sistema de acción o de los actores de este sistema, y en parte de otros sistemas — pensemos, por ejemplo, en la regulación internacional en materia de cambio climático. Estas reglas son las variables que van a impactar una situación de acción, en otros términos, las instituciones tienen una incidencia directa en las interacciones socio-políticas. Salimos entonces del dilema angustiante de explicar la longevidad de las instituciones en función de las oportunidades, sea por la retroalimentación (positiva o negativa) y el rendimiento creciente de una situación, sea por la adaptación constante a un entorno cambiante. Las instituciones son el producto de interacciones y las interacciones están estructuradas por marcos institucionales.

El modelo de análisis y desarrollo institucional es complementario del «sistema socio-ecológico», que se preocupa de los procesos socio-políticos que hacen sistema. Este

último no interesa tanto al análisis de políticas públicas como a las ciencias de la tierra (Ostrom, 2000). La idea central que desarrolla es que un entorno ecológico particular constituye un sistema social. Una serie de actores —colectivos e individuales, privados y públicos— interactúan con un ecosistema, lo impactan y dependen de él. El problema es identificar las modalidades de estas interacciones y explicar cuándo el sistema puede estar alterado por un cambio de origen endógeno (por ejemplo por la sobre explotación de un recurso natural) o exógeno (por ejemplo por un desastre natural). Este modelo es particularmente útil para entender los efectos de la sobreexplotación de los recursos sobre los ecosistemas, pero hay una carga fuerte de ecología y de biología, que no hay necesariamente en el otro modelo, que no se aplica exclusivamente a ecosistemas sensibles o a situaciones de explotación de recursos de uso común.

Ambos modelos se basan en métodos cuasi-experimentales que fueron desarrollados en el marco del «Taller de teoría política y análisis de políticas públicas», sobre el efecto de los incentivos en el manejo de recursos de uso común en África, América Latina, Asia.² Han sido aplicados al análisis del manejo de recursos forestales (Gibson *et al.*, 2000; Haley, 2004), al manejo del agua y a las negociaciones sobre el cambio climático (Ostrom, 2005). ¿Cómo se generan las instituciones que permiten a los actores optimizar la gestión de los recursos? ¿Cómo, a través de estos acuerdos, pueden compensar los efectos perversos de la lógica individual del cálculo racional? Es lo que nos interesa aquí. Ya vimos con Douglass North que las instituciones optimizan las interacciones (North, 1993), pero el enfoque de Ostrom es un poco distinto. En efecto, la idea inicial de North era que esta optimización pasaba por la reducción de los costos transaccionales, mientras que la idea de Ostrom es evitar los efectos perversos de las conductas egoístas.

Es ahí donde interviene las nociones de instituciones y reglas. Las reglas son procesos, no solo entidades discretas. Ya procedimos a una primera transformación, al asumir que había instituciones formales e informales; ahora estamos asumiendo que las instituciones son también procesos y no solamente el resultado (variables dependientes) de procesos. Son en parte estructuras, hacen sistema porque tienen una vocación a estabilizar las interacciones, por ejemplo para reducir la incertidumbre y los costos transaccionales, para facilitar los intercambios, pero también tienen una vocación a transformarse a sí mismo, una vocación reflexiva. No son productos impuestos a los actores sino resultado de las interacciones en las cuales estos últimos están sumergidos.

Los actores inciden en las instituciones como las reglas orientan sus conductas. Detrás de esta idea, hay una premisa normativa, según la cual es mejor que los recursos perduren. Desde luego, el sistema óptimo es aquel donde las reglas controlan los efectos de las interacciones, la acción colectiva regula la acción individual, las elecciones individuales quedan supeditadas a los propósitos colectivos. Los tres modelos clásicos, al respecto, son la tragedia de los comunes, una teoría formulada por Garrett Hardin en 1968, el dilema del prisionero, una metáfora de la teoría de juegos, que ya encontramos en la escuela de la elección pública, y la lógica de la acción colectiva teorizada por Mancur Olson, que analiza el rol de los grupos e individuos en los intercambios socio-económicos (Ostrom, 2000).

Según la tesis de la tragedia de los comunes, si uno aplica *stricto sensu* una lógica de mercado a la gestión de los pastizales o campos abiertos, el interés de cada usuario conspira contra el interés general. Ello resulta de la maximización de los beneficios

2. Hospedado por la Universidad de Indiana (Estados Unidos). URL: <http://www.indiana.edu/workshop/>

individuales, que conlleva a la sobre explotación del recurso, que lleva al agotamiento del recurso y al decrecimiento de los rendimientos para todos. La tragedia es que, si cada individuo maximiza sus intereses, a mayor o menor plazo este individuo llegará a no poder satisfacerlos y junto con él, la colectividad no logrará satisfacer sus necesidades. Hay dos alternativas a partir de esta constatación: imponer un control absoluto sobre la explotación, por ejemplo a través del dominio del Estado, y eliminar la propiedad privada (cuando un bien es de todos, su uso tiene que ser regulado por el Estado); o al opuesto, privatizar este recurso de uso común, dividir el predio entre los usuarios para que cada uno maximice el rendimiento (no solo el uso) de la tierra.

¿Cuáles son los problemas planteados por estas tesis, según Ostrom? Tienen validez explicativa para elegir entre formas de regulación de la acción colectiva, que nos interesa para la gestión de los bienes de uso común. Pero dejan muchas preguntas sin respuesta, en particular debido a un problema de inferencia empírica (Ostrom, 2011). En el caso de la gestión de los bienes de uso común, la diversidad de las situaciones complejiza el análisis. Es decir que, en cada caso (de pesquería, manejo de bosques o de cuencas hídricas), aparecen situaciones que hacen excepción a la teoría, de tal manera que esta última deja de ser explicativa en algún momento. Podemos acudir a un modelo para simplificar una realidad compleja, siempre y cuando esta realidad corresponda al modelo, se puede convertir elementos de complejidad en datos cuantitativos para establecer relaciones causales entre ellos. El problema es cuando los datos no-explicativos superan los explicativos de la realidad, no del modelo. Es precisamente el límite al cual se enfrenta la economía neoclásica, a la hora de explicar la gestión de los bienes de uso común. Por lo tanto, ninguna de las dos soluciones extremas que se contemplan en teoría es aceptable en la práctica.

Entonces ¿cuál es la solución alternativa, la más común en la realidad? Es una situación donde hay un contrato, una institución, que va a regular un juego de tal modo que la competencia sea cooperativa. Esto es muy fácil entender a partir de la tragedia de los comunes. ¿Qué dicen los campesinos luego de darse cuenta del peligro que conlleva la sobre explotación de sus pastizales? Elaboran un contrato, que puede tener variables grados de complejidad. Un primer tipo de contratos es el de propiedad colectiva, un título de propiedad que puede ser de la comuna, de la asociación o de la comunidad indígena. El otro es aquel de propiedad individual, que puede ser parroquial, que contempla un uso común de los recursos, mediante una cooperativa u otra forma de asociación.

Ambas situaciones se encuentran en la realidad, de manera híbrida, y la pregunta es: ¿cuál es el nivel de equilibrio, de estabilización, en la negociación entre los usuarios, que permite llegar a un acuerdo satisfactorio para todos? Esto no es un tema nuevo en teoría de la elección racional, pero para resolver este problema, hay que cambiar de problemática. En vez de maximizar sus ganancias a corto plazo, con lo cual éstas serán nulas a mediano plazo, lo que hacemos es ponernos de acuerdo en definir reglas para evitar que se llegue a una situación en la cual las ganancias son nulas. El acuerdo al cual llegamos, entonces, es un *minimum maximorum*.

Es así como funciona el Protocolo de Kyoto. Todos sabemos que tiene un costo de oportunidad el reducir sus emisiones de CO₂ para cualquier país, rico o pobre. Este costo es imprescindible, puesto que todos sabemos que el crecimiento acelerado de las emisiones de gases de efecto invernadero de los últimos cincuenta años ha tenido un impacto muy negativo para el conjunto del planeta. Nuevamente hay la solución teórica de dejar que las reglas del mercado apliquen, y habrá beneficiarios y perdedores. (Quizás habrá palmicultura en Rusia pero en África subsahariana probablemente no habrá

donde vivir porque ni siquiera habrá agua. Es la solución (apocalíptica) del «todo mercado».) La solución del «todo Estado» no aplica, en un sistema de países soberanos y de estados democráticos, no hay tal cosa como un gobierno mundial. Es un error asimilar la gobernanza ambiental global a un gobierno mundial de los comunes. Lo que existe son unos regímenes, en los cuales los estados elaboran ciertas reglas —como el Protocolo de Kyoto, la Agenda XXI, los convenios internacionales, etc.

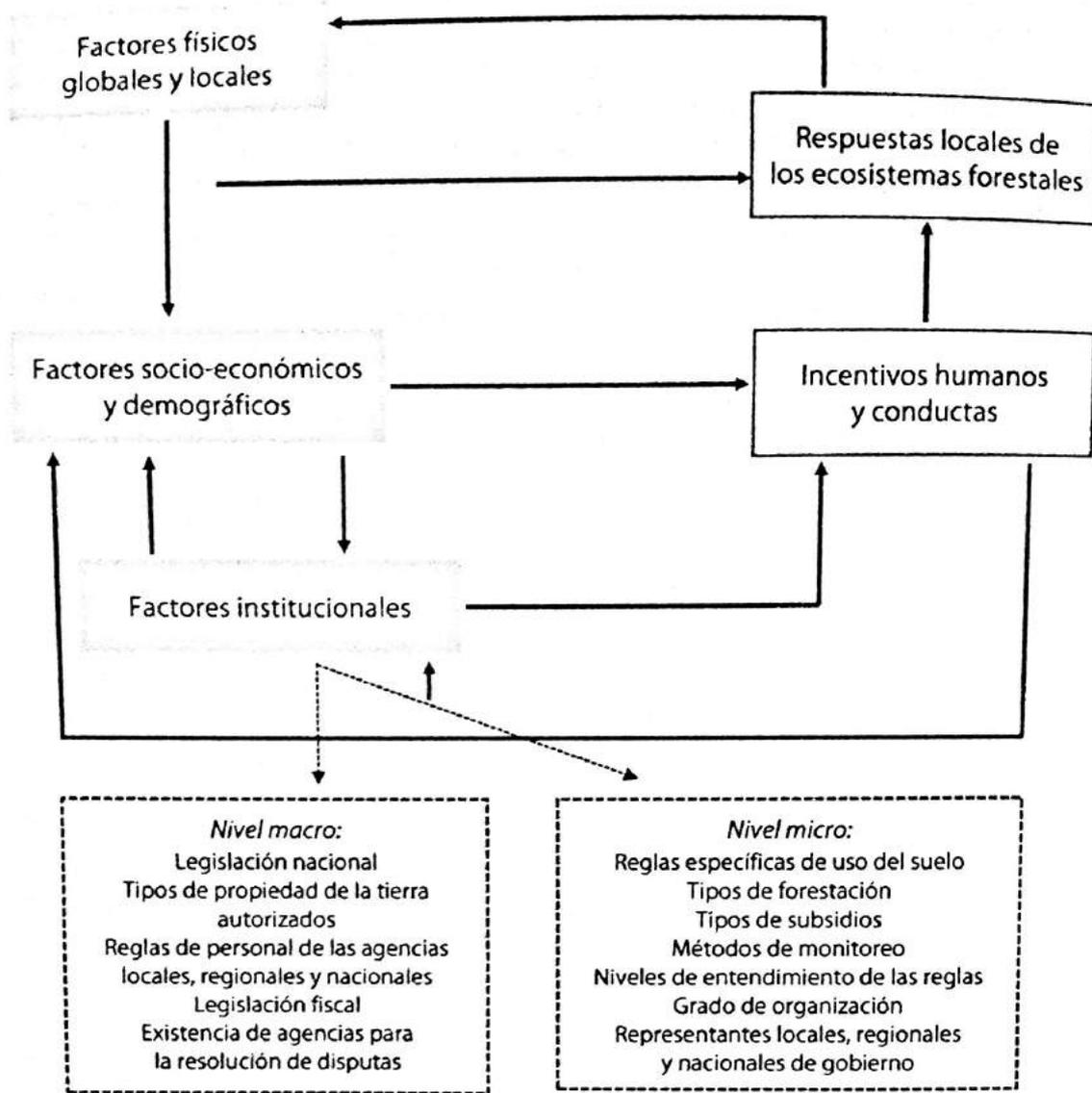
Hay una serie de instrumentos legales internacionales que son de dominio del derecho blando y traducen precisamente esta negociación de contratos vinculantes entre los estados, que no solucionan el problema pero mitigan los efectos perversos de una situación. Eso se puede asimilar a un costo de cumplimiento. En efecto, tenemos actores que no son vendedores ni compradores sino usuarios, pero como en el mercado, estos actores fijan reglas, regulan el intercambio, aceptan límites a su libertad o frenan sus cálculos egoístas con el afán de preservar el futuro.

El optimismo de Ostrom radica en que si estos acuerdos vienen de los propios actores, se elimina el problema del acceso a la información incompleta, porque los usuarios están informados en la misma medida de la capacidad de carga del recurso. No estamos en una situación de información desigual, donde uno sabe y el otro no, y desde luego en un juego de transacción básica, donde se maximizará el valor agregado de un predio. Pueden acudir a fuentes de información complementaria, pero todos se supone que lo hacen con el mismo costo, entonces no se genera un desequilibrio ni un crecimiento exponencial del costo para fijar estas reglas de uso. La segunda lección de este ejemplo es que uno observa la creciente complejidad de los arreglos institucionales y obviamente ello justifica que estos arreglos sean objeto de un análisis particular. No se pueden tratar, como lo hace la teoría de juegos, como meras variables contextuales, secundarias y controlables estadísticamente. Las instituciones constituyen un problema de análisis *per se*.

El marco de análisis y desarrollo institucional es un modelo muy complejo, que busca integrar los factores físicos globales y locales, los factores socio-económicos y demográficos y los factores institucionales para explicar, por ejemplo, su interacción con las respuestas locales de los ecosistemas forestales y las conductas individuales, en función de los incentivos humanos (Gibson y Becker, 2000a y 2000b). Siguiendo este mismo ejemplo, la mera dimensión institucional implica el análisis de una docena de factores a nivel micro (reglas específicas de uso del suelo, tipos de forestación, tipos de subsidios, métodos de monitoreo ambiental, niveles de entendimiento de las reglas, grado de organización y representantes locales, regionales y nacionales de gobierno) y a nivel macro (legislación nacional, tipos de propiedad de la tierra autorizados, reglas de personal de las agencias locales, regionales y nacionales, legislación fiscal y existencia de agencias para la resolución de disputas) (cf. Figura 2).

Dos nociones son particularmente relevantes para el análisis de políticas (McGinnis, 2011). La primera es la de «estructura de acción», compuesta por actores, informaciones y anticipaciones. Los actores están en el centro del análisis y desarrollo institucional y se trata de explicar sus decisiones y acciones en función de lo que conocemos como la racionalidad limitada, que se relaciona en parte con la información. La información siempre es incompleta e imperfecta, los actores no tienen tiempo de esperar contar con una información perfecta para tomar una decisión, constantemente hay un riesgo, no existe una anticipación segura de las consecuencias de una decisión. Adicionalmente, Ostrom integra a su modelo un aspecto aún poco desarrollado por el análisis de políticas, porque es muy difícil de dimensionar, y es las variables exógenas de una situación. Es otra vez el tiempo, pero otro tiempo que aquel de larga duración, el tiempo de la toma de

FIGURA 2. Modelo de análisis y desarrollo institucional



FUENTE: Adaptado de Gibson, Kean y Ostrom, 2000.

decisión, el tiempo corto. Este tiempo conspira contra la estrategia de optimización de una toma de decisión, es lo que incrementa la dimensión de riesgo en las anticipaciones porque éstas son menos una adaptación a situaciones que la optimización de elecciones.

Este último aspecto interesa particularmente al estudio de las políticas relacionadas con el cambio climático. En efecto, en este ámbito de políticas dos temporalidades conspiran una contra la otra. A largo plazo, sabemos que si seguimos con las mismas estrategias de desarrollo a escala mundial, nos dirigimos literalmente hacia una catástrofe ecológica para el conjunto del planeta, con impactos ambientales negativos para ciertas poblaciones y ciertos países y con efectos económicos dramáticos a nivel mundial. Pero, y esto es el problema, el ciclo de toma de decisión no contempla estos costos diferidos. Los costos inmediatos de la decisión, sea de una adaptación o de una revisión del modelo de desarrollo, los tiene que soportar la generación presente, mientras que los eventuales beneficios serán para las generaciones futuras.

En esta disyuntiva es precisamente donde se deben elaborar reglas, así como las reglas de acción colectiva limitan los cálculos de un individuo. Por ejemplo, en el modelo

de Olson, el cálculo de no pagar un pasaje está beneficiando a una persona pero el costo, lo soporta la colectividad en su conjunto (Olson, 1992). Es el mismo razonamiento, traducido en el tiempo: hay dos tipos de costos, los inmediatos, que no quieren soportar los pasajeros clandestinos del cambio climático, y los diferidos, que tendrán que soportar nuestros hijos.

El equilibrio puntuado

El segundo modelo que revisa las teorías de la escuela de la elección pública es el equilibrio puntuado (*punctuated equilibrium*), formalizado por Bryan Jones y Franck Baumgartner (Jones y Baumgartner, 2005). Este último se inspira de la teoría formulada por los paleontólogos Stephen Gould y Niles Eldredge, según la cual la evolución de las especies se caracteriza por largas etapas de equilibrio (stasis), puntuadas por episodios de cambio brusco (crisis). Por analogía, los procesos políticos son normalmente estables e incrementales pero ocasionalmente se producen cambios radicales (True *et al.*, 2007). Elaborado inicialmente a partir de las negociaciones presupuestarias en Estados Unidos, el modelo de equilibrio puntuado desembocó en un modelo de análisis de políticas, el «Modelo de elaboración presupuestaria basado en la agenda de política», y un programa de investigación internacional, el «Proyecto de agendas de políticas» (*Policy Agendas Project*), que se extendió a varios países de la Unión Europea.³ Ha sido aplicado a la regulación de drogas, a las políticas ambiental, educativa, al control de armas de fuego, etc.

A partir de este proyecto, se realizaron 400.000 observaciones en Estados Unidos entre 1994 y 2004, incluyendo las audiencias del Congreso, las leyes, el presupuesto del Estado, la cobertura por los medios, las encuestas de opinión pública, etc. (Jones y Baumgartner, 2005: 29-30). El conjunto de datos de estas distintas categorías permite rastrear el cambio en la actividad política en este país desde la Segunda Guerra Mundial y articular el análisis institucional (estático) con el análisis (dinámico) de los procesos políticos.

A partir de la negociación del presupuesto del Estado, se evidencia que los cambios en los rubros de este presupuesto responden a cambios exógenos, como el ciclo de atención a un problema de política, y endógenos, como la organización del Estado (Jones y Baumgartner, 2004). Ello contradice una idea central del incrementalismo, que resalta la estabilidad de la proforma presupuestal y la adaptación de ciertos rubros a circunstancias exógenas (como un contexto de crisis económica, la presión de grupos organizados o un cambio en la repartición del poder). La idea de equilibrio puntuado es que las instituciones se ajustan constantemente a un entorno cambiante, en este sentido no son tan estables o idénticas, son esquemas dinámicos de interacciones. En particular, la elaboración del presupuesto es un proceso errático (*stochastic*) y las variaciones del presupuesto anual (por lo menos en el caso de Estados Unidos) sigue una distribución accidentada (*leptokurtic*) parecida a un gráfico sísmico en el caso de un terremoto.

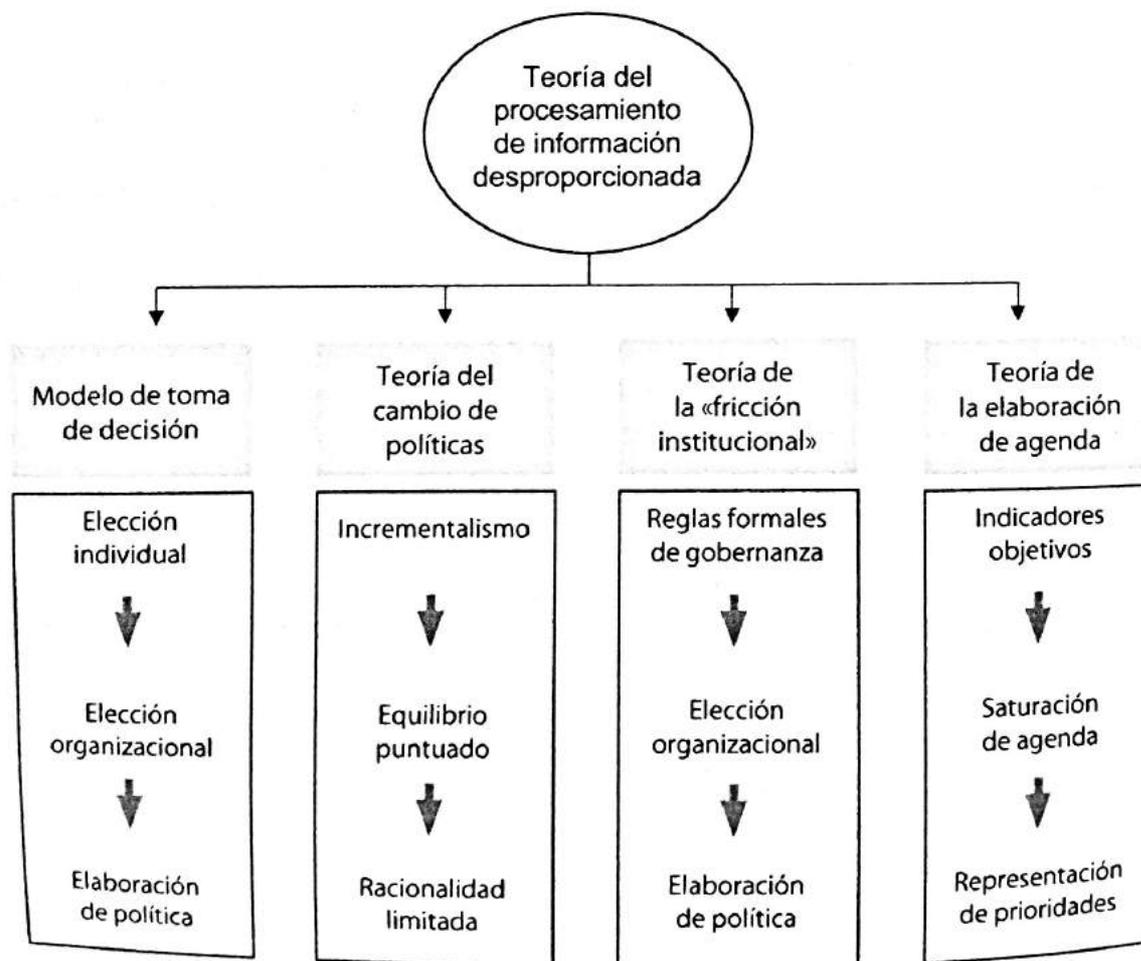
Las causas del cambio incluyen las imágenes de políticas (constituidas a la vez de información empírica y de representaciones subjetivas) y las instituciones (True *et al.*, 2007). Las instituciones son relativamente estables porque el cambio genera un costo

3. Hospedado por la Universidad de Austin (Estados Unidos). URL: <http://www.policyagendas.org>

mayor a su continuidad. Esta continuidad se explica en general por un efecto de retroalimentación negativa (*negative feedback*): las instituciones no cambian para no enfrentar estos efectos negativos. Ocasionalmente, en caso de retroalimentación positiva (*positive feedbacks*), un pequeño cambio en la trayectoria de una política puede ocasionar un cambio mayor en el subsistema o en el sistema político. En esta perspectiva, el cambio en un subsistema puede desbordar y repercutirse a otros subsistemas, o un choque externo puede dar lugar a un cambio simultáneo en varios subsistemas o al conjunto del sistema político. Generalmente, los subsistemas de políticas tienden al equilibrio mientras que los procesos macro-políticos tienden a la puntuación.

La tesis de Jones y Baumgartner es que las puntuaciones políticas son producidas por señales exógenas al sistema político (Jones y Baumgartner, 2005). Ello les lleva, entre otras cosas, a defender la superioridad del análisis aleatorio (*stochastic*) de las decisiones. En este sentido, toman distancias tanto con la corriente dominante en métodos cuantitativos, que recurre a la modelización de regresiones para describir tendencias y depende de la predicción puntual para explicar las decisiones, como con el neoinstitucionalismo, que privilegia los estudios de casos para identificar los cambios mayores de políticas como procesos contingentes históricamente. Ellos formulan una teoría del procesamiento de información desproporcionada, que orienta su propuesta metodológica en cuatro ámbitos (cf. Figura 3).

FIGURA 3. Marco analítico del equilibrio puntuado (*punctuated equilibrium*)



FUENTE: Elaboración propia a partir de Jones y Baumgartner (2005).

En primer lugar, generalizan el modelo de toma de decisión individual que habían elaborado inicialmente con base en la teoría de la racionalidad limitada. Este modelo se concentra en evidenciar cómo los actores individuales y colectivos (en particular en las organizaciones) seleccionan la información para tomar decisiones. El procesamiento de la información comprende cuatro etapas —reconocimiento, caracterización, alternativas y elección—, las mismas etapas caracterizan los procesos de elaboración de políticas, en particular por la formulación de agenda (*agenda-setting*). De esta manera, el equilibrio puntuado se vuelve una teoría de la elaboración de políticas.

En segundo lugar, proponen una nueva teoría del cambio, que parte también de la racionalidad limitada pero revisa la teoría del incrementalismo, la cual no explica el cambio sino la continuidad de las políticas públicas. En lugar de partir de una visión continua del proceso de adaptación —con un núcleo estable y un margen que varía—, Jones y Baumgartner aíslan una variable estable que muestra la tendencia, luego identifican las variables exógenas que pueden afectar esta estabilidad y generar un equilibrio puntuado. Observan que la puntuación puede ocurrir a todos los niveles del proceso de política y de elaboración del presupuesto, como consecuencia de la atención selectiva de los actores y del proceso de abajo hacia arriba de elaboración de la agenda. De esta manera el incrementalismo queda integrado a una teoría de la elección de política.

En tercer lugar, Jones y Baumgartner integran a su modelo las reglas formales y los procedimientos de la gobernanza para explicar las desviaciones (normales o no) en la trayectoria de las decisiones. Estas instituciones son consideradas como tantos costos de decisión en el proceso de elaboración de políticas. Ello desemboca en una «fricción institucional» que afecta el resultado de las decisiones: a mayor costos institucionales para las decisiones, más probabilidad de que los resultados sigan un patrón puntuado. De esta manera, se establece un vínculo explícito entre las diversas literaturas sobre el proceso de políticas y el análisis institucional.

Por último, ellos proponen analizar la representación como un problema de procesamiento de información (no como un problema de fines) para la toma de decisión. Empiezan por analizar cómo las señales informacionales se convierten en productos de la acción pública (definición de los problemas de políticas). Luego contrastan la transformación de los temas específicos (en función de la elaboración de agenda) con la transformación de la capacidad de agenda (en función de las dinámicas políticas). Finalmente reformulan la representación como un problema de procesamiento de información, para establecer una fuerte correspondencia entre la variación en los temas de preocupación de la opinión pública y la variación en los temas debatidos en el Congreso, y una menor correspondencia entre ésta y la actividad legislativa.

El modelo de equilibrio puntuado es reconocido por su robustez y sus cualidades predictivas, a diferencia de otros marcos analíticos del cambio de políticas, como la dependencia de la trayectoria (Howlett y Rayner, 2006). Sin embargo presenta dos dificultades metodológicas, para el análisis de políticas, que deben incitar a la prudencia a la hora de utilizarlo. Por un lado, se basa en series temporales (*time series* y *pooled-time series*) que requieren bases de datos completas, sobre periodos largos (treinta años y más). Ello puede constituir un obstáculo técnico y financiero, en contextos donde la información es irregular o incompleta. Por otro lado, se basa en métodos econométricos avanzados, cuyo manejo es particularmente delicado al tratar los problemas del modelo clásico de regresión lineal (CLRM por sus siglas en inglés), como la multicolinealidad, heteroscedasticidad, autocorrelación y errores de medición (Asteriou y Hall, 2011).

La dependencia de la trayectoria

Desde la publicación del texto seminal de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, *Bringin the State back in*, cuando triunfaba la doctrina de la nueva gestión pública, se ha llamado la atención de los politólogos sobre la necesidad de otorgar un lugar central a las instituciones estatales en el análisis de políticas y de toma de decisión y tomar en cuenta el tiempo, los efectos de larga duración sobre los modos de gobernanza (Evans *et al.*, 1985). El tiempo es una preocupación central en todos los enfoques neoinstitucionalistas, no solamente del neoinstitucionalismo histórico. El tiempo importa, pues la toma de decisión es un proceso inscrito en el mediano y el largo plazo, una decisión no se toma en el momento, ni tampoco es una sucesión de momentos, es un proceso largo en el cual ocurren fenómenos cíclicos, inercias y rupturas. Precisamente, el aporte de la historia al análisis de políticas radica en esta idea, está por un lado en la importancia que pueden tener los sistemas estatales para la manera de hacer política, y por otro lado en el identificar cómo se transforman estos sistemas estatales para dar lugar a regímenes políticos (parlamentarios o presidenciales) y sistemas electorales que, a su vez, se reflejan en modelos de desarrollo (Mahoney, 2000).

La dependencia de la trayectoria (*path dependence*) sirve a menudo de categoría descriptiva y ello justifica que se la presente, aunque sea de manera concisa. Según James Mahoney, esta expresión designa dos tipos de procesos secuenciales: los que tienden a retro-alimentarse por inercia (*self-reinforcing*), como los procesos de rendimientos crecientes, y aquellos que son reacciones inducidas (*reactive*) por eventos exógenos, como los procesos de encadenamiento sistémicos (Mahoney, 2000). Ambos enfoques comparan una preocupación por dar explicaciones causales a los procesos institucionales. El ejemplo clásico de secuencia causal lo ofrece el experimento de la urna de Polya, en el cual se escoge al azar una bola de color entre dos, se la vuelve a colocar en la urna y se añade una bola del mismo color para repetir la operación. De esta manera, se tiende a sortear el mismo color, lo cual a su vez incrementa la probabilidad de sortearlo en el evento siguiente. Por el efecto de inercia, la composición de la urna tiende a ser de un mismo color. Otras secuencias evocan un efecto similar, como los eventos que provocan un acontecimiento histórico no-previsto o no-voluntario, pero no todas corresponden a la tesis de la dependencia de la trayectoria.

Los procesos secuenciales que se retroalimentan por inercia interesan particularmente a la economía política. En este modelo, una coyuntura crítica o un acontecimiento extraordinario es al origen de una serie de eventos erráticos, que se ordenan luego hasta volverse irreversibles. Se cita a menudo el caso del sistema de teclados de máquina de escribir «QWERTY», que se inventó por evitar que se mezclen las letras más usadas en inglés y se generalizó hasta tal punto de no poder ser reemplazado, aunque su valor como sistema haya cambiado con la aparición de los equipos electrónicos. La explicación de este fenómeno radica en la existencia de los rendimientos crecientes, que vuelven no-competitivas soluciones o productos alternos, pese a su posible valor superior. En economía, esto se conoce como «fallas de mercado» y designa unas situaciones en las cuales un número reducido de actores consigue una posición dominante o exclusiva (caso de monopolios naturales), o llega a un entendimiento con sus competidores para dividirse el mercado (caso de los oligopolios). En ambos casos, el Estado puede intervenir para corregir estas fallas, como ocurrió en Estados Unidos cuando se adoptó la ley anti-trust (1911) que dio lugar a la reestructuración de la Standard Oil, o más recientemente, cuando la Unión Europea condenó a Microsoft por competencia desleal con su sistema operativo (2004).

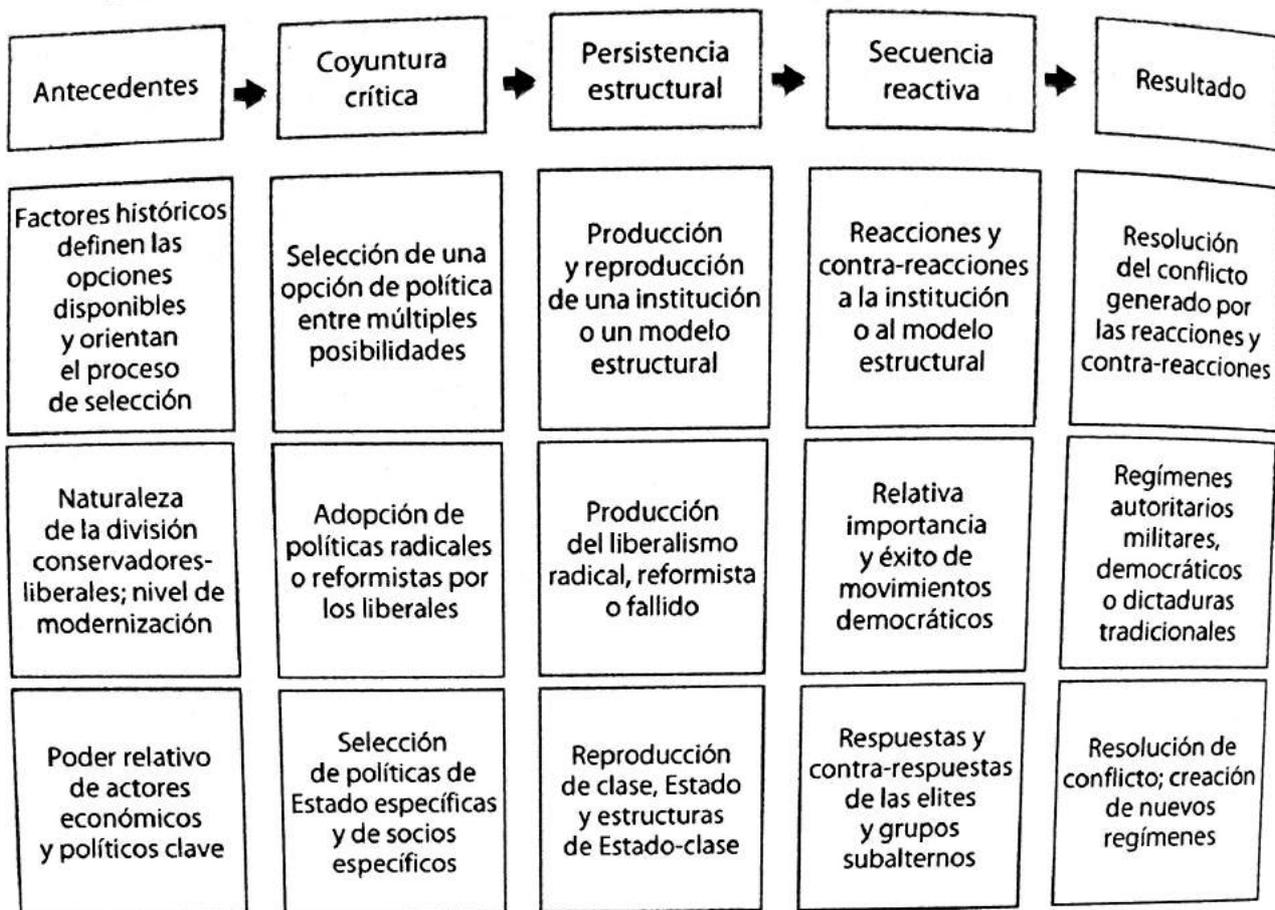
En cambio los procesos inducidos interesan más particularmente a la sociología histórica. Aquí también, un evento contingente es al origen de una secuencia de eventos unidos por una relación causal. Sin embargo el análisis hace énfasis en la cualidad adaptativa de las instituciones, que se fortalecen en reacción a *stimuli* externos. La identificación del punto inicial de la secuencia, o coyuntura crítica, es determinante para no caer en una regresión infinita hacia el pasado. Al respecto, Mahoney propone definir este punto inicial como el evento «no-predecible» o «improbable», o el conjunto de eventos menores cuya coincidencia no era predecible o era improbable (Mahoney, 2000). Luego, los eventos que constituyen una secuencia histórica se analizan en función de una causalidad inherente, es decir que el análisis busca las condiciones necesarias y suficientes para que un evento de lugar a otro, y sucesivamente, en un orden irreversible. Este encadenamiento causal es el que da lugar a la estabilización o institucionalización del proceso y, desde luego, a la dependencia de la trayectoria. Más allá de la descripción de una tendencia histórica, este método explica cómo ciertas acciones o prácticas aparecen tras un evento contingente, luego se institucionalizan y generan bloqueos o cierres (*lock-in*) que impiden o hacen muy difíciles el cambio (Pierson, 2000). Estos cierres se explican por el efecto de rendimientos crecientes, que contradice la teoría neo-clásica del equilibrio general.

Recordamos que, al origen del proceso de dependencia de la trayectoria, se identifican factores históricos que definen las opciones disponibles y orientan su selección. Esta selección interviene en una coyuntura crítica, definida por puntos específicos de elección y una creciente irreversibilidad. Sigue un período de estabilidad estructural, durante el cual se producen y reproducen modelos institucionales que generan crecientes beneficios para los actores dominantes, sea por efectos de aprendizaje o de coordinación, sea por el poder de estos actores de resistir al cambio. Las secuencias reactivas que siguen son cadenas de eventos causales ordenados en el tiempo, caracterizadas por procesos de transformación y reacciones más o menos violentas para revertir aquellos modelos institucionales. El resultado de estos conflictos es la formación de nuevos modelos institucionales —regímenes políticos y sistemas de partidos— que acentúan la estabilidad encontrada en la coyuntura crítica (cf. Figura 4).

Según James Mahoney, la estructura analítica de la dependencia de la trayectoria provee un marco explicativo de los cambios de regímenes (Mahoney, 2001a y 2001b). Por ejemplo, él aplica este marco analítico a cinco países de Centroamérica (Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua) para mostrar cómo la naturaleza de las divisiones entre conservadores y liberales y los niveles de modernización sentaron las condiciones para la adopción de políticas radicales o reformistas en los años 1870-1930. Según el contexto nacional, estas políticas desembocaron en un liberalismo radical o reformista o en el fracaso de las reformas liberales orientadas a la modernización de la tenencia de la tierra y de la producción agrícola.

De estas políticas nacieron tres tipos de regímenes políticos —radical, reformista y liberal fallido—, que estructuraron las relaciones sociales y las relaciones entre la sociedad y el Estado, en torno a la expansión comercial de la agricultura, la incorporación al mercado internacional, la emergencia de élites agrarias dotadas de un poder político, de estructuras de clases rurales polarizadas y de aparatos militares más o menos coercitivos. Cada tipo de régimen político tuvo un efecto distinto en la manera de procesar las reacciones a las reformas liberales llevadas a cabo en estos países, que determinó el éxito (en Costa Rica) o el fracaso (en Guatemala y el Salvador) de los movimientos democráticos, o su imposibilidad (en Nicaragua y Honduras). A su vez, el resultado de esta fase reactiva

FIGURA 4. Teoría de la dependencia de la trayectoria (*path dependence*)



FUENTE: Adaptado de Mahoney, 2001b.

consolidó el régimen establecido y fortaleció el modelo institucional originado por la coyuntura crítica, siguiendo tres modalidades: autoritaria militar (en Guatemala y El Salvador), democrática (en Costa Rica) y dictadura tradicional (en Nicaragua y Honduras).

En este sentido, la selección de políticas y de socios específicos por el Estado constituye una coyuntura crítica, fruto del poder relativo de los actores económicos y políticos clave. Esta coyuntura crítica es al origen de las instituciones estatales y de las estructuras de poder que caracterizan la reproducción de clases sociales y la relación entre estas últimas y el Estado, las cuales determinan de manera duradera las relaciones más o menos conflictivas entre las elites y los grupos sociales dominados. La secuencia reactiva explica la consolidación o el cambio de regímenes políticos que se formaron en la coyuntura crítica inicial.

La dependencia de la trayectoria explica la institucionalización de las interacciones por el fenómeno de retroalimentación positiva. A medidas que se regularizan las conductas, se vuelven más eficientes, y a medidas que se estabilizan, las instituciones formales funcionan mejor en función de objetivos de eficiencia y de su funcionamiento interno. Sin embargo esta tesis no explica el cambio de política, salvo por el surgimiento de factores disruptivos en coyunturas críticas, como la intervención de un tercero o un acontecimiento histórico accidental o impredecible. Se caracteriza a partir de un seguimiento de procesos, en particular con la identificación de los mecanismos causales. Los estudios pueden centrarse en casos únicos (descripción a profundidad) o en casos comparados.

En el plano metodológico, cuatro aspectos de este marco analítico interesan al análisis de políticas: los equilibrios múltiples, la contingencia, el rol del momento y de las secuencias y la inercia (Pierson, 2000). El problema central del análisis consiste en identificar las coyunturas críticas que están al origen de las secuencias históricas. Dado que los posibles equilibrios que resultan de estos acontecimientos son múltiples, se aplica un razonamiento contrafáctico. En segundo lugar, la coincidencia de pequeños eventos puede constituir una coyuntura crítica, como ocurre en el caso de las ventanas de oportunidad y las tres corrientes en Kingdon. Tercero, tanto los eventos iniciales como el orden en el cual ocurren los eventos ulteriores son decisivos para entender el resultado de una secuencia histórica. En este sentido, el análisis tiende a preocuparse más por el pasado que por el presente. Por último, el proceso por el cual se genera un efecto de cierre (*lock-in*), al origen de los rendimientos crecientes, adquiere valor de explicación causal, lo cual implica una atención muy particular so pena de producir conclusiones equivocadas o interpretaciones contradictorias.

El diseño de políticas

El último método de análisis que presentaremos aquí se basa en el diseño de políticas mediante los instrumentos. Este marco analítico se aplica a múltiples políticas sectoriales (Dodds, 2013; Peters, 2015) y ha dado lugar a una importante literatura presentada en el «Laboratorio de diseño de políticas».⁴ A partir de la tipología de los instrumentos de políticas elaborada por Christopher Hood, Michael Howlett y M. Ramesh aplican un razonamiento similar al que nos llevó a desacoplar sistema (gobernanza) y procesos (gobernabilidad), y distinguen las dimensiones «sustantiva» y «procedimental» de los instrumentos de políticas (Howlett y Ramesh, 2003; Howlett y Giest, 2013) (cf. Tabla 5).

La dimensión sustantiva, generalmente tomada en cuenta por las tipologías clásicas de instrumentos, alude a la manera en que un gobierno cambia o controla la producción y la distribución de bienes y servicios a través de las conductas sociales. Por ejemplo, si el objetivo del gobierno es cambiarlas, privilegiará el consejo y la formación (información), la regulación (autoridad), el gasto público directo (tesoro) y los contratos público-privados (organización); si su objetivo es controlarlas, privilegiará los informes, los censos, la acción por grupo-meta y las empresas estatales.

En cambio, la dimensión procedimental, que no se toma en cuenta en las tipologías clásicas de instrumentos, alude a la manera por la cual un gobierno influencia las relaciones entre el Estado y los actores no-estatales. Los instrumentos procedimentales sirven para promover o limitar las interacciones sociales (entre redes y comunidades de políticas, grupos de interés, asociaciones, etc.). Por ejemplo, si el objetivo del gobierno es promover estas interacciones, privilegiará la educación (información), los acuerdos (autoridad), el co-financiamiento directo (tesoro) y la reforma administrativa (organización); si su objetivo es limitarlas, privilegiará la propaganda, el control de acceso, las restricciones financieras y la obstrucción burocrática.

Además de evidenciar la diversidad de instrumentos y la complejidad de sus posibles combinaciones, el análisis de las políticas por sus instrumentos nos ayuda a iden-

4. Hospedado en la Escuela Lee Kuan Yew de Políticas Públicas, por la Universidad Nacional de Singapur. URL: <http://policy-design.org>

TABLA 5. Tipología de los instrumentos de políticas según los recursos del Estado y objetivos de la política

Objetivos		Recursos			
		Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivos (conductas sociales y distribución de bienes y servicios)	Cambiar (<i>effectors</i>)	Asesoría, formación	Licencias, certificación, regulación	Becas, préstamos, gasto directo	Administración burocrática, empresas públicas
	Controlar (<i>detectors</i>)	Registro de control	Consultorías para censos	Acciones por grupo meta	Encuestas, archivos
Procedimentales (interacciones y redes sociales)	Promover (positivos)	Educación, publicidad, sensibilización, formación	Acuerdos, tratados, creación de grupos de asesoría	Financiamiento de grupos de interés, investigación, co-financiación	Auditorías públicas, evaluaciones, reformas administrativas
	Limitar (negativos)	Información sesgada y propaganda	Exclusión de grupos y asociaciones	Eliminación de financiamiento	Obstrucción burocrática, eliminación de información

FUENTE: adaptado de Howlett y Ramesh (2003) y Howlett y Giest (2013).

tificar las posibles fuentes de información (Howlett *et al.*, 2006). La información sobre los instrumentos sustantivos se ubica en documentos públicos, planes por departamento, informes anuales, entrevistas en los medios de comunicación (información), en registros de legislación por espacio de política y bases de datos jurídicos nacionales (autoridad), en documentos públicos e informes anuales por agencias (tesoro), en las guías del servicio público y los organigramas estructuro-funcionales de los organismos estatales (organización). En cuanto a los instrumentos procedimentales, las principales fuentes de información son las bases de datos y los informes sobre problemas específicos (información), los informes anuales y las bases de datos de los comités asesores (autoridad), las encuestas estadísticas y los informes económicos de las ONG, centros de investigación y laboratorios de ideas (tesoro) y los informes anuales, las guías y los organigramas estructuro-funcionales de las organizaciones privadas (organización).

El método de análisis por los instrumentos permite desagregar las políticas en tantas variables dependientes y analizar las relaciones entre estas partes. Podemos dividirlo en tres etapas. En primer lugar, se trata de caracterizar el espacio de políticas públicas, en función del número de agencias y de programas involucrados (Howlett *et al.*, 2006). Un espacio de política es simple cuando implica un solo programa con una sola agencia, es complejo cuando implica a múltiples programas y múltiples agencias. Puede ser interburocrático, si un solo programa involucra a varias agencias, o intraburocrático, si una sola agencia está involucrada en varios programas. Esta unidad de análisis, que se defi-

ne por su doble dimensión programática e instrumental (sus objetivos y medios), resulta de la definición de los límites (o dimensiones sectoriales) y componentes (o dimensiones instrumentales) de una política en concreto.

En segundo lugar, se puede analizar la coherencia entre los medios y los fines de la acción del Estado, en función de tres grados de complejidad (Howlett, 2009; Howlett y Cashore, 2009). El grado mínimo de complejidad, que corresponde al nivel programático de las políticas públicas, es el de los ajustes técnicos o de calibración entre fines y medios. Al opuesto, en el grado máximo de complejidad, se aparenta a nivel paradigmático de Hall o a los referenciales globales de Jobert y Muller, es aquel de los modos de gobernanza. A nivel intermedio, se definen los estilos de implementación de políticas en función de las capacidades del Estado, de la complejidad de los espacios de políticas y de la legitimidad del gobierno.

En tercer lugar, podemos evaluar la consistencia de un estilo de implementación a partir de la consistencia entre los instrumentos sustantivos, por un lado, y entre estos últimos y los instrumentos procedimentales, por el otro. La combinación de ciertos instrumentos sustantivos y procedimentales, el peso relativo dado a unos u otros, y el grado de sofisticación de algunos definen un «estilo de implementación» (Howlett, 2005). Esta combinación varía en función de las capacidades y de los límites del Estado (recursos y legitimidad) y de la complejidad de los objetivos de políticas (número de actores involucrados e intensidad de las interacciones sociales). Por un lado, la elección de los instrumentos sustantivos depende de la capacidad del Estado y del grado de complejidad de un espacio de política, pero por otro lado, la elección de instrumentos procedimentales depende del grado de legitimidad del gobierno a nivel sectorial o global. Prácticamente, las políticas públicas son maneras de manipular estos instrumentos para corregir o compensar la falta de legitimidad a nivel sectorial o global.

La optimización de un estilo de implementación (combinación de instrumentos sustantivos y procedimentales) depende de la coherencia de los objetivos y de la consistencia de los instrumentos entre sí (Howlett y Rayner, 2007). Este arreglo es óptimo cuando los objetivos son coherentes, la combinación de instrumentos consistente y la política integrada a las políticas anteriores. Un arreglo sub-óptimo puede ser mal orientado, sin efecto o fracasado. Ello ocurre en tres situaciones: cuando un gobierno agrega nuevos instrumentos y objetivos sin renunciar a los anteriores, cuando modifica los objetivos de una política sin cambiar los instrumentos, o cuando modifica los instrumentos para lograr nuevos objetivos en un contexto donde el cambio está bloqueado. Por lo demás, los estilos de implementación son relativamente constantes y duraderos, puesto que dependen de variables que no cambian por voluntad política (capacidad, legitimidad, complejidad).

En conclusión, hemos visto que los métodos de análisis de políticas articulan generalmente dimensiones cuantitativas y cualitativas. Los enfoques teóricos conductistas privilegian métodos deductivos para comprobar inferencias explicativas causales. Al opuesto, los enfoques cognitivistas privilegian los métodos inductivos para interpretar las interacciones entre el Estado y los actores no-estatales o para explicar la conformación de coaliciones de actores. Por su lado, los enfoques neoinstitucionalistas privilegian métodos deductivos o inductivos, según el caso, para comprobar inferencias causales. La principal dificultad del diseño de investigación —y de política— radica precisamente en encontrar las variables determinantes en la explicación de un fenómeno.

Puede existir un conjunto de variables cuantificables definitorias, entre las cuales, unas son más importantes que otras, necesarias pero no suficientes. Por último, la decisión de optar por una metodología orienta casi naturalmente la elección de las técnicas de investigación. Detrás de una causalidad simple, por ejemplo entre educación y pobreza, suele surgir la necesidad de definir qué dimensiones y qué indicadores privilegiamos, lo cual nos remite a un problema de medición y, desde luego, de elaboración de variables.