

## IX. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una concepción desencantada, si no es que hasta cínica, de la política sostiene que no importa *por quién* somos gobernados. Importa *cómo* somos gobernados. Naturalmente, hubiéramos aprendido desde hace tiempo que el cómo depende de manera significativa del quién, ya que, aunque existen límites a las capacidades de los gobernantes, algunos de ellos, en el marco de configuraciones institucionales específicas, intentarán gobernar de la mejor manera posible. Este modo se caracteriza, al menos en términos del complejo proceso de responsabilización, como el intento de responder a las exigencias de los gobernados formulando y llevando las políticas que prefieren. Luego, inevitablemente, serán las capacidades de los gobernantes las que hagan la diferencia en el alcance de los objetivos que se plantearon: en primer lugar, satisfacer a los gobernados, también, pero no sólo, para hacerse reelegir (es decir, si se trata de gobernantes no democráticos, para permanecer en el poder sin ser blanco de desafíos devastadores). El objeto de este capítulo está representado por el análisis de las políticas que los gobiernos de cualquier tipo producen con el fin de responder a las demandas de los ciudadanos y, más en detalle, de las modalidades con que son producidas, realizadas, evaluadas y, eventualmente, reformuladas.

### DE LA POLÍTICA A LAS POLÍTICAS

Hasta tiempos relativamente recientes, aun con algunas excepciones significativas, en los Estados Unidos, especialmente por parte de la escuela de Chicago y en particular de Harold D. Lasswell (acerca de cuya contribución véase en particular Rogow, 1969), la ciencia política se ha ocupado principalmente del análisis del sistema político entendido como las interacciones entre comunidad política, régimen y autoridades. En este ámbito se ha puesto gran atención a las modalidades con las que el poder de “asignar de manera imperativa los valores en una sociedad” es conquistado, distribuido, aplicado; es decir, como veremos en los siguientes dos capítulos, a la estructuración y al funcionamiento de los regímenes no democráticos y democráticos en los que se lleva a cabo y se desarrolla la competencia para el poder. La ciencia política se ha ocupado también, como hemos visto en los capítulos III y IV, de las modalidades con las que los ciudadanos, los grupos, los movimientos, pueden participar en el poder e influir en su ejercicio; y, como hemos visto en el capítulo V, de la participación política ejercida a través de las consultas electorales. Asimismo, se ha interesado por las modalidades de adquisición del poder a través de la competencia entre partidos, como hemos visto en el ca-

pítulo VI; por la traducción del poder de los partidos y de los votos de los electores en representación parlamentaria, como vimos en el capítulo VII; la estructuración del poder tanto en las diversas formas de gobierno como en la formación, en la composición, en el funcionamiento de los gobiernos, como hemos visto en el capítulo VIII. Cada una de las temáticas hasta ahora presentadas tiene su importancia específica; juntas, resultan absolutamente esenciales para el análisis y para la comprensión de la vida y de la actividad política.

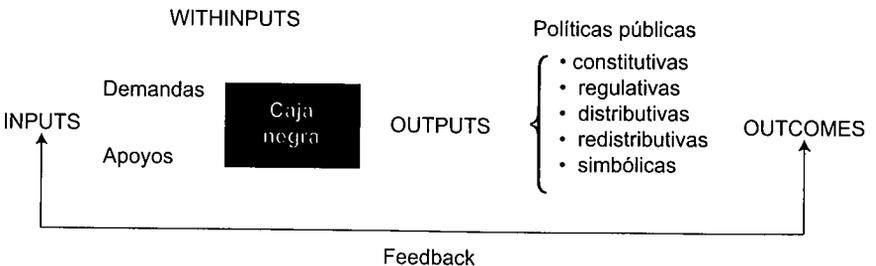
Sin embargo, todas y cada una de estas temáticas pertenecen, en el lenguaje sistémico de la ciencia política, al ámbito general de los *inputs*, es decir de las demandas, de las preferencias, de las necesidades y de los apoyos que —a través de la participación político-electoral, a través de la actividad de los partidos, tomando en cuenta la estructuración de los sistemas políticos, de sus formas de gobierno y de los diversos tipos de regímenes— son introducidos por los ciudadanos, los grupos, las asociaciones y las organizaciones en la así llamada “caja negra” en la que se lleva a cabo el proceso decisorio.

Hace algún tiempo la ciencia política fue criticada por algunos economistas y por algunos sociólogos, pero también por algunos de sus mismos exponentes, por no haberse interesado lo suficiente ni en los procesos de conversión de las demandas y de los apoyos en decisiones, en *outputs* (procesos que ocurren en la caja negra, así llamada precisamente por la opacidad de su funcionamiento, en el que todo espera ser descubierto), ni mucho menos de la evaluación de los efectos de los *outputs* — es decir, de los resultados o *outcomes*— y de los procesos de retroalimentación (*feedback*) de estos resultados, tanto en los nuevos *inputs* como en la (eventual) reestructuración de las modalidades decisorias. Al menos en parte, el estudio de las políticas públicas pretende colmar las carencias analíticas de la ciencia política tradicional concentrando su atención útilmente —pero según los críticos de manera excesiva y peligrosamente exclusiva, es decir a menudo

Lo que entra en el sistema

Lo que ocurre en el sistema

FIGURA IX.1. Políticas públicas: inputs, outputs, outcomes



descuidando las especificidades de los sistemas políticos— en los procedimientos que ocurren en la caja negra, en los *outputs* y en los *outcomes* y en sus consecuencias. Por otro lado, nada de todo esto fue descuidado por Easton quien, a propósito de la producción de *output*, escribió oportunamente: “asignación imperativa de valores para una sociedad”. En la figura IX.1, tomando en cuenta la lección del sistema político de Easton, se ejemplifica la relación existente entre *inputs*, *outputs* de tipos de políticas públicas, *outcomes* y circuitos de *feedback*, es decir las modalidades con las que los resultados de las políticas públicas son comunicados y actúan en nuevos *inputs*.

Algunos cultores del análisis de las políticas públicas han adelantado pretensiones revolucionarias, difíciles de compartir, según las cuales mediante el análisis de las políticas públicas se llegaría incluso a invertir las clásicas interpretaciones politológicas. La tesis general es que no sería la política la que determine las políticas públicas, sino que serían las políticas públicas las que determinen la política. Más precisamente, no sería la estructuración de los sistemas partidistas y de las formas de gobierno lo que produce políticas públicas específicas, sino que serían las políticas públicas las que dan estructuración a los sistemas partidistas y a las formas de gobierno, y modifican tanto los unos como las otras. Por supuesto, esta tesis contiene algunos elementos de verdad, ya que indudablemente las políticas públicas tienen efecto retroactivo en la esfera política en general. Sin embargo, para el estado actual de nuestros conocimientos, resulta bastante atrevido, y probablemente riesgoso desde el punto de vista analítico, como bien lo destacó Cotta (1989), subvaluar o incluso descuidar por completo la importancia de las instituciones, de los partidos, de las elecciones, en el otorgamiento del poder a los que toman las decisiones y para establecer las modalidades de producción, los ámbitos de aplicabilidad, los límites de variación de las políticas públicas. Sin embargo, es cierto que las políticas públicas, analizadas con tentativas teóricas y con conciencia metodológica, revelan muchos aspectos interesantes que conciernen a las modalidades de estructuración y de funcionamiento de cualquier sistema político. Con base en estas consideraciones, es posible pasar a la estructuración general de la temática de las políticas públicas (para visiones panorámicas ricas e instructivas del sector, Freddi, 1989; Capano y Giuliani, 1996; Sola, 1996b; Regonini, 2001).

#### DECISIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Ninguna de las temáticas específicas que caracterizan al estudio de las políticas públicas se ha precisado aún de manera unívoca y definitiva a partir de la definición misma de política pública, es decir de *public policy*. Para llegar a una definición satisfactoria es oportuno destacar, en negativo, que ninguna decisión individual y específica, ni siquiera si y cuando es tomada por perso-

nal de gobierno, a nivel nacional o local, puede ser considerada de por sí automáticamente una política pública. En general, cualquier política pública es el producto de una decisión, pero va mucho más allá del momento de la decisión, hasta volver a comprender al menos la realización, es decir, en la terminología inglesa, la *implementation*. Naturalmente, ni siquiera una ley es de por sí una política pública, aunque en una ley pueden volver a encontrarse elementos de política o políticas públicas. Una vez delimitado el campo en negativo, la cuestión se hace más compleja cuando se pasa a la definición positiva de qué es concretamente una política pública.

Aunque existan diversas definiciones, más o menos aceptables y útiles, de política pública, hay suficiente convergencia en un aspecto crucial: las políticas son públicas cuando son producidas por autoridades de gobierno entendidas en sentido amplio. Así, precisamente, James Anderson (1990: 5) afirma que las políticas públicas “son aquellas desplegadas por funcionarios y organismos gubernamentales”. Otra definición deliberadamente general, aunque útil en primera instancia, pero tal vez incluso demasiado genérica, es la que plantean Mény y Thoenig (1989), según la cual “una política pública es el producto de la actividad de una autoridad dotada de poder público y de legitimidad institucional”. Sin embargo, problemáticamente, según los dos estudiosos franceses, no todas las actividades de las “autoridades dotadas de poder público y de legitimidad institucional” son calificables como políticas públicas. Basta pensar en las muchas actividades con las que las autoridades persiguen el mantenimiento y el aumento de su poder personal, de su prestigio, de su visibilidad, de su consenso electoral, y que seguramente no se configuran como públicas. Al contrario, esos objetivos de las autoridades se pueden alcanzar mejor no produciendo deliberadamente ninguna política pública, aunque, no sólo paradójicamente, es posible sostener que también la no producción de políticas públicas resulta ser, en cierto sentido, pero exclusivamente en casos bien delimitados, una política pública. Poco más allá, los dos estudiosos franceses antes mencionados son más precisos: “una política [pública] se presenta bajo la forma de un conjunto de praxis y directivas que emanan de uno o más actores públicos”, interpretables como autores que tienen papeles públicos, probablemente cargos electivos o cargos administrativo-burocráticos.

Esta limitación a los actores públicos resulta al menos imprecisa, bastante restrictiva y en buena medida desviadora. Es imprecisa ya que no especifica cuáles son de hecho los actores públicos; es restrictiva ya que elimina a otros actores, que no son públicos, pero que pueden participar de hecho en la producción de una o más políticas públicas; en último lugar, es desviadora ya que dirige la atención hacia un grupo de actores, descuidando, como se verá, a muchos otros que tienen papeles igualmente relevantes. En efecto, una de las contribuciones más significativas del estudio de las políticas públicas a la ciencia política y al análisis de la políti-

¿Qué es una política pública?

No sólo los actores “públicos”

ca consiste precisamente en la ampliación del interés a las actividades, a las tareas, al poder de una pluralidad de actores, no sólo públicos, no sólo electivos, no sólo institucionales, que, sin embargo, participan activa e incisivamente en el proceso de producción de políticas públicas.

Por otro lado, no es para nada cierto, como sostienen los más ingenuos y, al mismo tiempo, los más entusiastas cultores de las políticas públicas, que la ciencia política tradicional concentre toda su atención en los hombres de Estado, en los gobernantes, en los parlamentarios, en los dirigentes de partido, olvidando a los demás actores. Es más, al menos en el contexto estadounidense, de Arthur Bentley (1908; véase al respecto también Graziano, 1995) en adelante, se ha dedicado mucha atención a los grupos de presión y a sus representantes (acerca del tema, también Almond, 1990b), y en el contexto europeo, al menos a partir de Max Weber, no ha habido ninguna subestimación del papel desarrollado y de la influencia ejercida, por ejemplo, por los burócratas, en los procesos decisorios y en la producción de políticas públicas (sobre algunas de estas temáticas, Aberbach, Putnam y Rockman, 1981). Sin embargo, es justo y oportuno destacar que la determinación —a veces superficial y considerada fruto de desviaciones que deben corregirse respecto a procedimientos político-democráticos en los que el predominio les corresponde a los dirigentes elegidos— de otros actores políticamente relevantes había quedado relativamente relegada en la ciencia política clásica. El estudio de las políticas públicas, en cambio, ha llevado y alentado a algunos estudiosos a localizar agregaciones compuestas de actores que intervienen de manera más o menos consolidada en los procesos de producción de las políticas públicas, a hacerlo de forma más sistemática, y a captar y explicar sus interacciones y las consecuencias relativas en el sistema político.

Una multiplicidad  
de actores

#### LOS ACTORES EN LA PRODUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Aunque a veces son presentadas como en competencia entre sí, las diversas hipótesis acerca de las configuraciones de los actores relevantes en la producción de políticas públicas, como se destacará, podrían de hecho resultar útilmente complementarias. El punto de partida común de las diversas hipótesis explicativas es que nunca son ni los políticos ni los gobernantes los que producen por su cuenta las políticas públicas. Esta aserción es ampliamente compartible, pero no se debe deducir de ella de modo automático, como hacen algunos estudiosos, que los políticos y los gobernantes se encuentran siempre en el mismo nivel que los demás actores que participan en el proceso de producción de las políticas públicas; o bien, incluso, que se colocan en un nivel subordinado. Si acaso, estas deducciones deberán ser sometidas a comprobación empírica comparada en tiempos, lugares y siste-

mas políticos diferentes con referencia a una pluralidad de políticas públicas. Se trata, pues, de aserciones que de ninguna manera deberían constituir el punto de partida del análisis general, pero que podrían representar el resultado de un análisis relativo a alguna política pública específica en un contexto dado (por otra parte, éste es el procedimiento eficazmente utilizado por Loti, 1999: cap. 1).

El modelo del  
*party government*

En el capítulo sobre los ejecutivos se delineó el modelo del *party government*, en el cual el papel de quienes toman decisiones en materia de políticas públicas es atribuido, total o ampliamente, a actores de pertenencia, de procedencia o de nombramiento práctico, y que son responsables ante los dirigentes de los partidos, que ellos pueden controlar y, en consecuencia, sustituir. Comprensiblemente, en su forma más rígida, más incisiva y más exclusiva, el *party government* encuentra aplicación concreta más segura y más duradera esencialmente en los sistemas bipartidistas, en particular en aquellos caracterizados por disciplina de partido y por gran capacidad programática de los partidos mismos, así como por la motivación y el interés de producir políticas públicas que les sean perfectamente referibles y atribuibles. Sin embargo, elementos de considerable predominio de los actores partidistas en los procesos de producción de las políticas públicas se hallan amplia y generalizadamente también en sistemas no bipartidistas, por ejemplo en Italia en la larga fase convencionalmente definida como Primera República (véanse los capítulos de Calise, Cotta, Pasquino y Regonini en el libro a cargo de Caciagli *et al.*, 1994). De otro modo, no sería fácil entender ni explicar la generalizada acusación de partidocracia dirigida al sistema político italiano en su conjunto, partidocracia entendida, ya sea como penetración de la sociedad y de la economía por parte de los partidos, ya como presencia sofocante de personal reclutado a través de los partidos o bien designado por éstos en la administración pública y en muchos otros sectores interesados en la producción de políticas públicas (Pasquino, 1987a; 1987b) (para la crisis, mas no la desaparición, del modelo, véase Cotta, 1996; para una visión a largo plazo, véase Pasquino, 2002). La característica partidista de un modelo decisorio no depende del número de partidos relevantes en el sistema político, sino más bien de la relación entre el sistema partidista, la esfera social y la esfera económica. Así que es justo destacar que, aunque no son actores exclusivos y dominantes en los procesos de producción de políticas públicas, los partidos, sus dirigentes, los exponentes que ellos designan, siempre están presentes, a menudo en posición de importancia, también en los modelos diferentes y alternativos al *party government*.

El modelo  
neocorporativo

En los años setenta y ochenta tuvo mucha fortuna un segundo modelo descriptivo e interpretativo de las modalidades de producción de las políticas públicas: el *neocorporativismo*. Según las perspectivas y los intereses de los diferentes autores, existen diversas interpretaciones y diversas utilidades de este modelo (para una útil reseña crítica, Williamson, 1989;

para la aplicación a dos temáticas importantes, el gobierno del salario y la concertación, con comparación entre los casos italiano y alemán, véanse respectivamente Pappalardo, 1985, y Gualmini, 1997). Lo más probable es que la mejor elección consista en atenerse, al menos de manera preliminar, a la contraposición formulada por su mayor exponente, Philippe Schmitter (1976), entre pluralismo y neocorporativismo. Las pretensiones descriptivas y explicativas del neocorporativismo llegaron hasta el intento de determinar una nueva forma de democracia (Schmitter, 1983) (véase también el capítulo sobre democracias). Pero lo que aquí nos interesa es esencialmente el modo en que el neocorporativismo llega a la explicación de la producción de políticas públicas. Para la versión clásica del *pluralismo* las políticas públicas son el producto siempre mutable de la interacción, con resultado jamás predefinido, entre una multiplicidad de intereses, de grupos, de asociaciones, igualmente modificable por composición, por estructura organizativa, por capacidad de duración, por posesión de recursos, y el Estado no es más que uno de estos grupos, a veces ni siquiera el más importante y el más poderoso. Según la mayoría de los estudiosos del neocorporativismo, la situación real, al menos en algunos sistemas políticos, es muy distinta. Los grupos que realmente cuentan son sólo tres: los gobiernos y sus aparatos ejecutivos, las organizaciones sindicales, las asociaciones empresariales. Son grupos bien organizados, dotados de mucha estabilidad a lo largo del tiempo y de conspicuos recursos y, aunque diferenciados, relativamente equilibrados, que pueden permitirse alcanzar acuerdos de gran envergadura y, en particular, respetarlos. Nótese, por lo tanto, que muchos autores subvalúan o bien descuidan deliberadamente el papel tanto de los parlamentos como de los partidos en las configuraciones neocorporativas y en la consiguiente producción de políticas públicas. Éste es, de todos modos, un reproche dirigido al neocorporativismo: parece marginar al parlamento y, en cierta medida, erosionar su poder de aprobación y de control de lo que el gobierno empieza a hacer (lo mencionamos ampliamente en el capítulo IV).

Naturalmente, la gama de las políticas públicas que se deciden mediante acuerdos neocorporativos es muy amplia, pero concierne sobre todo a la esfera económico-social en la cual, de otra forma, los intereses empresariales y los intereses sindicales podrían entrar en conflicto, y en la que una composición eficaz lleva a resultados positivos para todo el sistema. Por lo tanto, es posible sostener que la existencia de configuraciones neocorporativas permite explicar, al menos a nivel general, una parte conspicua de las políticas públicas, su éxito y, en especial, su persistencia a lo largo del tiempo (en el caso, por ejemplo, de los serios problemas de inflación y desempleo de las democracias en los años setenta y comienzos de los ochenta. Acerca del tema, de extraordinario interés, también para las políticas públicas, pensadas y actuadas, véase el libro a cargo de Lindberg y Maier, 1985). Compreensiblemente, cuando las políticas públicas se hacen ... y los desafíos al modelo

más complejas por su contenido, y las asociaciones empresariales y las organizaciones sindicales se diversifican, se vuelve difícil e incluso imposible mantener las configuraciones neocorporativas en su totalidad. Desafíos culturales, la diferenciación social y la fragmentación de los intereses, a veces ambas consecuencias del mismo éxito del neocorporativismo, así como presiones procedentes de la economía internacional, vuelven difícil mantener verdaderas configuraciones neocorporativas (sobre las modalidades de ocaso del neocorporativismo véase una vez más Schmitter, 1984). Algún acuerdo neocorporativo podrá sobrevivir al ocaso del modelo neocorporativo, pero la mayoría de las políticas públicas terminará por ser producida con otras modalidades y deberá ser interpretada con otros modelos.

Apenas un escalón más abajo en términos de capacidad de comprensión de la interpretación formulada, respecto a los modelos neocorporativos, se sitúa la tesis de la existencia de “triángulos de hierro” (Jordan, 1981) a través de los cuales se producirían las políticas públicas más relevantes.

Los triángulos  
de hierro

La referencia al triángulo se justifica con la determinación de la existencia de tres agregaciones principales de actores:

- 1) los grupos de interés;
- 2) los organismos burocrático-administrativos;
- 3) las comisiones parlamentarias.

La caracterización de los triángulos entre actores como “de hierro” apunta a evidenciar la solidez de la relación que se establece y se mantiene entre las tres agregaciones de actores. Es importante subrayar que, respecto al neocorporativismo, basado en la relación estable entre tres grandes organismos que dominan la producción de las políticas públicas, los triángulos de hierro pueden ser bastante numerosos, difundidos y dispersos en el mismo sistema político. Teóricamente, puede existir al menos uno por cada área significativa de las políticas públicas. La persistencia de los triángulos de hierro se funda, un poco como el neocorporativismo, en la capacidad recíproca de cada uno de los integrantes del triángulo de cumplir con los compromisos asumidos. Cada uno de los actores contribuye a la funcionalidad del triángulo en términos de decisiones, de recursos, de votos y de confiabilidad en la actuación, favoreciendo en consecuencia su eficacia y su duración y reproducción en el tiempo. Así que las políticas públicas, en cada una de las áreas específicas caracterizadas por la existencia de triángulos de hierro, presentan una gran continuidad.

El cuarto modelo es descrito bajo la forma de “redes temáticas” (*issue networks*) (Hecló, 1978). Este modelo difiere de los triángulos de hierro ya que es mucho menos estructurado; está más abierto a una multiplicidad de participantes; consta de interacciones episódicas y ocasionales, destinadas a ser expuestas al público y a durar poco en el tiempo, y

Las redes temáticas

corre el riesgo de dejar sin solución muchos problemas merecedores de soluciones en términos de políticas públicas. En general, las redes temáticas dan vida a la producción de políticas públicas inestables y mutables, que sustancialmente no se pueden predeterminar ni controlar. De alguna manera, en particular según sus proponentes originarios, este modelo interpretaría mejor el proceso decisorio estadounidense, al menos a nivel federal. Pero más en general, la producción de las políticas públicas en los Estados Unidos puede describirse e interpretarse adecuadamente no sólo con referencia al modelo de las redes temáticas, sino también determinando, en algunos contextos, la existencia de eventuales triángulos de hierro. Ligeramente modificados, estos últimos podrían proporcionar una imagen de la producción de políticas públicas también en Gran Bretaña, aunque en competencia no victoriosa con el modelo del gobierno de partida. Sin embargo, muy raras veces o sólo en casos excepcionales, las redes temáticas y los triángulos de hierro representan adecuadamente los procesos de producción de las políticas públicas en Europa continental, donde estos procesos resultan mucho más estructurados.

Con el fin de rendir cuenta de la realidad de los diversos sistemas políticos de Europa continental se ha formulado otro modelo, llamado de las "comunidades de políticas" (*policy communities*). En éste los actores siguen siendo, como en el de las redes temáticas, bastante numerosos, pero son generalmente los mismos. Las *policy communities* se constituyen a través de contactos entre políticos, burócratas, representantes de grupos de interés, expertos que tienen un papel de gran continuidad (Regonini, 1989). Esta continuidad, traducida en comunidad y en interacciones, garantiza algunas de las ventajas que se derivan del conocimiento personal y de la posibilidad de estructurar un proceso decisorio de satisfacción recíproca. Todos o casi todos los participantes adquieren conciencia de que las eventuales pérdidas a nivel de una política pública podrán ser compensadas a nivel de otra política pública igualmente de su interés. Algunos estudiosos italianos sostuvieron que la imagen de las *policy communities* representa mejor que cualquier otra, incluso, en especial, que el modelo del "gobierno de partido", el proceso de formación de las políticas públicas en Italia. Por ejemplo, Bruno Dente (1990: 37) ha afirmado que la configuración de las políticas públicas en el sistema político italiano es la de "un número limitado de políticas caracterizadas por fuertes conflictos, con algunas características específicas, un número reducidísimo de políticas que se basan en una comunidad de valores, objetivos e intereses". Las políticas producidas por "un sistema de negociación estable y consolidado" son atribuibles precisamente a las acciones y a las interacciones de una o más *policy communities*.

Las comunidades  
de políticas

Aún más complejo y, al mismo tiempo, bastante precario, y por lo tanto difícil de encasillar en un modelo precisamente delineado, es el proceso a través del cual se producen las políticas públicas de la Unión Europea. La participación de una enorme pluralidad de actores en contextos cambiantes

con problemas que varían de una importancia mínima a una importancia máxima, ha producido una situación confusa caracterizada por “comités” internacionales, supranacionales, transnacionales. El sistema en su conjunto es definido, no del todo apropiadamente, como “comitología/comitetología” (Hix, 2005: 52-58; Gozi, 2001: 125-149). Técnicamente, por “comitetología” se debería entender el estudio de la actividad de los comités. En cambio, con esta expresión nos referimos a la actividad misma de los comités. La superposición, a menudo difícil de descifrar, de tareas y de actores, muchos de los cuales cambian cuando cambian los respectivos gobiernos o cuando se modifica el liderazgo de las asociaciones que representan, se traduce en políticas públicas que son criticadas, no sólo y no tanto por sus contenidos, generalmente revisables, sino por la opacidad del procedimiento que llevó a su aprobación. El presunto “déficit democrático” de la Unión Europea es entonces atribuible también, de manera significativa, al sistema de los comités y a la relativa producción de políticas públicas.

Por lo tanto, es posible sintetizar las características más importantes de los diversos modelos interpretativos, por lo que se refiere a los participantes, en la formulación de políticas públicas, con una sola nota importante de advertencia relativa al sistema de los comités europeos, que está en constante proceso de cambio/adaptación. Por otra parte, la situación retratada en el cuadro IX.1, que presenta la síntesis global, no parece estructuralmente modificable a corto plazo.

Sería erróneo deducir de esta panorámica sobre los actores que producen políticas públicas que los modelos y las imágenes presentados estén en sustancial y drástica alternancia entre sí, se excluyan recíprocamente y no toleten interferencias. Es más correcto afirmar que, según los partidos políticos y las políticas públicas, habrá, no exclusividad, sino predominio de un modelo sobre otro. En buena medida este predominio será determinado, amén de por el tipo de política pública, sobre todo por la naturaleza de las configuraciones institucionales: forma de gobierno, tipo de burocracia, forma de Estado, sistemas partidistas y modalidades de formación de las coaliciones. Ésta es una consideración a menudo olvidada por los estudiosos de las políticas públicas en su afán de búsqueda de las modalidades —casi todas consideradas informales— con las que se llegaría a la producción de dichas políticas. Sin embargo, como se verá incluso mejor más adelante, existe una conexión estrecha e inequívoca entre estructuras políticas, partidistas e institucionales, incluso formales, y políticas públicas.

Modelos y  
configuraciones  
institucionales

#### LAS FASES DE LA PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez establecido cuáles son, en términos generales, según los diversos modelos interpretativos y con las debidas diferencias entre sistemas político-

CUADRO IX.1. Modelos del proceso de producción de políticas públicas

	<i>Triángulos de hierro</i>	Cabinet government	<i>Neocorporativismo</i>	Issue networks	Policy communities	<i>Comitología</i>
Coaliciones políticas	Estables	Estables	Estables	Inestables	Lábiles	Cambiantes
Recintos decisorios	Segmentados	Segmentados	Segmentados	Fragmentados	Difusos	Superponibles
Número de participantes	Limitado	Limitado	Exclusivo	Ilimitado	Extenso	Muy extenso
Autoridad central	Ninguna	Presente	Presente	Ninguna	Ausente	Incierta
Poder	Disgregado	En canales políticos	Disposiciones institucionales	Muy disgregada	Fluctuante	Considerable
Término decisorio	Por Sectores	Gabinete	En los sectores	No	En las áreas	Por sectores
Grupos	Voluntarios	Voluntarios marginales	Forzados	Voluntarios	Espontáneos	Variados, representativos
Acceso decisorio	Cerrado	Cerrado	Cerrado	Abierto	Permeable	Fácil
Soluciones	Sí	Sí	Sí	Raras	Postpuesta	Frecuente
<i>Accountability</i>	Difícil	Opaca	Llena	Parcial	Opaca	Inadecuada

institucionales, los actores relevantes en la producción de políticas públicas, es oportuno enfrentar el problema relativo a la desaparición de la solicitud de una política pública y a las fases a través de las cuales se produce la respuesta definible como política pública. En extrema síntesis, ¿cuándo se manifiesta la necesidad de una política pública? ¿Siempre es cierto que una política pública es la respuesta de las autoridades dotadas de poder político y de legitimidad institucional a una demanda social? Intuitivamente, se podría afirmar que gobiernos y gobernantes responden a las demandas de los electores —si se formulan de manera tal como para amenazar/favorecer su poder y prestigio— porque están interesados en la reelección; y que, en situaciones de escasos recursos, se dará respuesta sólo a aquellas demandas que se imponen, sea porque son formuladas por grupos que cuentan con poder en los gobiernos y en los gobernantes, sea porque son congruentes con el programa político presentado a los electores. La necesidad o no de una política pública, pues, dependería casi exclusivamente de la evaluación de las autoridades político-institucionales.

Las políticas públicas  
como respuesta

La réplica de los estudiosos a la interrogante de si una política pública constituye regularmente la respuesta de las autoridades a una demanda expresada por la sociedad bajo la forma de los diversos grupos y de las diversas asociaciones que en ella operan fue, en cambio, mucho más matizada. Obviamente, una política pública a menudo es también este tipo de respuesta, al menos un intento de respuesta según el simple esquema *input-output*.

Anticipación,  
autoproducción

Pero a veces una política pública constituye un intento anticipado de desactivar eventuales demandas sociales destinadas a presentarse de modo más peligroso en un futuro cercano: la política pública apunta a prevenir virtuosamente la explosión de demandas mal atendidas. Otras veces una política pública es la consecuencia de las interacciones entre una pluralidad de actores que participan en los intercambios diversamente institucionalizados según los diversos modelos antes delineados. En estos casos, en buena medida, la política pública responde a una lógica autorreferencial condicionada tanto por dinámicas internas del sistema institucional y de la coalición de gobierno como por conflictos entre actores, sin que estén involucrados grupos sociales más amplios. En extrema síntesis se puede afirmar que a veces las políticas públicas responden a problemas, a demandas, a exigencias efectivas y reales, y a veces ellas mismas configuran problemas, provocan demandas, producen exigencias. El circuito "*input-caja negra-output*" simplifica un proceso que, como sugirió el mismo David Easton (véase la figura 1X.1 en la p. 260), el máximo teórico del análisis sistémico de la política, puede verse complicado por las intrusiones de *inputs* elaborados dentro la caja negra a cargo de las mismas autoridades políticas (*withinputs*).

No siempre cuando hay una política pública hay un problema que enfrentar; especularmente, no siempre cuando hay un problema hay una polí-

tica pública para resolverlo. Más precisamente, la afirmación de una política pública en ausencia de un problema puede responder al interés de las autoridades de hacerse publicidad, obtener fondos, favorecer a algunos grupos. Un problema puede permanecer como tal, sin que se disponga una política pública al respecto, por una multiplicidad de razones: 1) es un problema marginal que concierne a algunos grupos; 2) es un problema intratable para el cual faltan soluciones conocidas; 3) es un problema que las autoridades políticas pueden aprovechar para más fines: obtener recursos, culpar a la oposición, crear situaciones de pánico. Sin afectar el hecho de que la actividad política conlleva también la manipulación de problemas y de soluciones, sin embargo, para fines analíticos, la mayoría de los autores coinciden sobre la necesidad de relacionar las políticas públicas con problemas sociales, económicos y políticos que se volvieron sobresalientes. Las respuestas en términos de producción de una política pública podrán desplegarse a través de una pluralidad de fases. La primera teorización en la materia se remonta a 1956 y corre a cargo de Harold Lasswell (1975: 659), que clasificó siete fases:

- 1) *información*, caracterizada por la recopilación de noticias, por la previsión, por la planificación;
- 2) *iniciativa*, caracterizada por la promoción de políticas alternativas;
- 3) *prescripción*, caracterizada por la promulgación de reglas generales;
- 4) *invocación*, caracterizada por calificaciones provisionales de la conducta sobre la base de las prescripciones, incluyendo también las demandas de aplicación;
- 5) *aplicación*, caracterizada por la calificación final de la conducta sobre la base de las prescripciones;
- 6) *evaluación*, caracterizada por la valoración del éxito o del fracaso de las decisiones;
- 7) *cesación*, caracterizada por la extinción de las prescripciones y de las instituciones que entraron a formar parte del ordenamiento de las reglas.

Las fases de la producción de políticas públicas

Las teorizaciones posteriores no aportaron novedades explosivas respecto a la propuesta de Laswell; cuando mucho, introdujeron algunas aclaraciones y profundizaciones. Ya sea expresado por la sociedad o bien identificado y producido por las autoridades políticas, el problema susceptible de solución por medio de una política pública aparece generalmente al principio del proceso, pero podría también intervenir cuando el proceso decisorio ya empezó. Una vez identificado como problema, se inserta en la agenda política (Jones, 1970). Entonces empieza el procedimiento que podría llevar a la formulación de las soluciones. El *pospretérito* es preciso, ya que las autoridades políticas pueden optar por empezar el procedimiento, para dar la impresión de que se ocupan del problema, sin querer llevarlo a su

Una pluralidad de soluciones

meta, ya que consideran que cualquier resultado será nocivo para sus intereses: demasiado conflictivo para las relaciones intergubernamentales y con los grupos sociales, contraproducente para sus objetivos, en rumbo de colisión con otras políticas públicas consideradas más importantes, más costosas, más rentables. También podría ser que en el mismo ámbito de las autoridades políticas se desarrollen contrastes que hacen avanzar algunas políticas públicas y hacen retroceder otras, que aceleran algunas y demoran otras. De todas formas, una vez formulada una pluralidad de soluciones posibles, se presenta la delicada tarea de seleccionar sólo una.

También el proceso de selección de cualquier política pública contiene elementos problemáticos y conflictivos. Las autoridades públicas pueden considerar útil proceder a una evaluación, no meramente económica, de las alternativas, aunque fundada en el cálculo de los costos y de los beneficios, y de previsiones de éxito. Tratándose de autoridades políticas —aunque en interacción y en colaboraciones con otros sectores, especificados por los modelos antes presentados—, entre costos y beneficios se deben agregar también los consensos que podrían ser adquiridos o bien perdidos en el curso de un determinado tiempo debido a una determinada política pública. Representa una diferencia significativa si los resultados positivos prometen llegar en tiempos breves y los negativos en tiempos largos, o viceversa; la diferencia es aún mayor, naturalmente —y aquí entra en juego el irrefrenable componente institucional— si los gobernantes ocupan cargos en peligro. La mayoría de los gobernantes tienen a su disposición tiempos breves. Representa una diferencia, más aún, si los resultados favorables conciernen a grupos de referencia importantes que la autoridad pública quiere atraer a su órbita y los resultados negativos conciernen a grupos marginales y hostiles a la autoridad pública, o viceversa. Finalmente, representa una diferencia si los costos son y pueden ser difundidos, o sea que no es fácil saber quién los paga, y los beneficios son y permanecen concentrados, es decir que se sabe quién los obtiene, o viceversa. Es la importante especificación introducida por Mancur Olson sobre los beneficios colectivos indivisibles y los beneficios selectivos.

Obviamente, siempre existe la posibilidad de que las autoridades públicas fallen en sus cálculos debido a una información imperfecta sobre el impacto técnico o sobre la recepción política de la política pública. Más precisamente, para dar un ejemplo plausible, no todas las variables técnicas de una política pública que conciernen a la protección del medio ambiente pueden estar bajo control; no todas las reacciones políticas de ambientalistas y de “industriales” pueden ser previstas (Lewanski, 1997). Por otro lado, en la selección de una alternativa las autoridades políticas encuentran también límites intrínsecos que se derivan de sus preferencias políticas, de sus ideologías. De todos modos, sobre la base de una selección entre las alternativas políticamente aceptables y practicables, se llega por fin a la adopción de una decisión.

Como se anticipó antes, aunque la decisión resulte central en el significado pleno del término, sólo constituye uno de los componentes de una política pública. A veces tanto los que toman las decisiones, en sus diversas articulaciones, pero en particular las autoridades políticas, como los estudiosos, consideran satisfecho su interés y concluido su análisis una vez que efectivamente se haya tomado la decisión. En cambio, gracias también a los estudios sobre políticas públicas, ya es bien sabido que la fase siguiente, la de la aplicación, es —si cabe— aún más importante que la decisión en sí. En efecto, una decisión, cualquier decisión, corre el riesgo de quedar como letra muerta si no es seguida atentamente en su fase de aplicación. A veces las autoridades políticas pueden considerarse satisfechas por el simple hecho de haber producido una decisión, cualquier decisión, demostrando con ella haber prestado atención a las demandas sociales y haber sabido superar sus conflictos interiores y los obstáculos exteriores. A menudo las autoridades políticas se desinteresan de la aplicación de políticas públicas, de la *implementation* (acerca de la cual véase el clásico texto de Pressman y Wildavsky, 1973), precisamente porque no están, por así decirlo, interesadas en darle seguimiento a la decisión, o bien están más o menos dolorosamente conscientes de no poseer las herramientas necesarias. El efecto simbólico-propagandístico de una política pública resulta, a sus ojos, más importante que el efecto concreto de la decisión, y podrían tener razón. A veces, en cambio, las autoridades políticas realmente quisieran poner en práctica esa decisión, pero encuentran obstáculos políticos, burocráticos, técnicos, sociales, más o menos insuperables. Como sea, la puesta en acción de cualquier política pública es un procedimiento complejo que revela las modalidades con las que un sistema político-institucional se estructura y funciona, que ilumina la distribución del poder político real entre los diversos actores interesados en la decisión o involucrados en ella, que aclara la medida en que están precisamente interesados e involucrados (Capano y Giuliani, 1996: 182-183).

De la decisión a  
la aplicación

#### APLICACIÓN Y EVALUACIÓN

*Aplicación.* Por lo que concierne a la aplicación, es decir a la puesta en acción de una política pública, en la bibliografía especializada se identifican, se distinguen y se confrontan dos perspectivas analíticas que pueden ser tratadas como antitéticas o bien como complementarias.

Los modelos  
de la aplicación

La primera perspectiva se define como *top down* y sugiere que el proceso de aplicación de una política pública procede casi linealmente del vértice político y burocrático que la formuló y aprobó a la base, es decir a los que se encargan de aplicarla concretamente, de traducirla en conductas efectivas y sanciones eficaces. Si el procedimiento fuera en verdad perfectamente lineal y respondiera a criterios y principios jerárquicos claramente identificables,

*Top down* también las diversas responsabilidades y los correspondientes méritos podrían ser identificados con claridad en los diversos niveles de responsabilidad. No debe excluirse que en algunos casos la puesta en acción de una política pública responda precisamente a este camino simplificado, sobre todo para aquellas políticas pública en las que se concentren atención y expectativas de la opinión pública y de los medios de comunicación, y en las que los que toman las decisiones políticas hayan invertido autoridad y prestigio. Sin embargo, la mayoría de los estudiosos considera que para la actuación de las políticas públicas opera muy a menudo otro tipo de procedimiento, sustancialmente opuesto, que se define como *bottom up*.

*Bottom up* Según esta perspectiva, los importantes y a menudo decisivos detalles operativos de la aplicación (y a veces incluso de la iniciativa) de una política pública son definidos, seleccionados y traducidos en prácticas específicas sobre todo por los “operadores” que actúan en contacto directo con los destinatarios de las políticas públicas (y que por lo tanto son sometidos a las presiones de los usuarios). Los operadores de base cuentan a menudo con una discrecionalidad consistente y no fácilmente controlable, y con igual frecuencia tienen la experiencia y los recursos para proceder concretamente a la puesta en acción de cada política pública específica. Éstos, a veces definidos como *street level bureaucrats* (burócratas callejeros, o mejor dicho de barrio), tienen los conocimientos y el poder suficientes para adaptar la política pública a las características de su público de referencia y a sus propias necesidades personales, en términos de tiempos de trabajo, de carrera, de seguridad en la interpretación de normas. Esta adaptación no significa para nada distorsión, como se traduce demasiado a menudo y demasiado a prisa por las críticas aun motivadas a las conductas burocráticas. Por el contrario, si la comunicación de abajo hacia arriba, *bottom up*, funciona, la puesta en acción de una política pública conscientemente adaptada por los operadores de base puede llevar a su adecuación, a su revisión, a su mejoramiento por parte de aquellos vértices que sepan escuchar debidamente, es decir que los objetivos son redefinidos, las informaciones reelaboradas, las alternativas reformuladas y, tal vez, finalmente, la solución es alcanzada.

*Evaluación.* El procedimiento ha llegado así a su última fase, que en los mejores casos es la de la evaluación de la política pública. Numerosos son los criterios según los cuales una política pública puede ser evaluada, comentando —curiosamente se trata de un criterio con demasiada frecuencia subestimado y a veces olvidado— por la capacidad de aquella política de alcanzar los objetivos planteados. Esta capacidad es definida como *eficacia*, mientras que la *eficiencia* consiste en el logro de esos objetivos con el menor costo posible. Una vez terminada la era de las contraposiciones ideológicas, es probable que la eficacia resulte ser la cualidad que más sirve para conferir legitimidad a un gobierno. Por su parte, la eficiencia es la cua-

lidad que legitima la existencia, las prerrogativas, los privilegios de una burocracia. En general, es relativamente improbable que el cálculo de los tiempos, de los costos-beneficios, del logro de los objetivos, se presente totalmente sin problemas y, por el contrario, no se preste a controversias. Es aún más improbable que las autoridades políticas y los operadores burocráticos no logren aducir la existencia de obstáculos objetivos e impredecibles para justificar retrasos, costos acrecentados, objetivos sólo parcialmente logrados, pero susceptibles de ser presentados y presumidos como éxitos. Agréguese que una política pública puede tener consecuencias negativas imprevistas, pero también, aunque más raramente, imprevistas consecuencias positivas.

Si continuamos todavía con los detalles indispensables, se ha señalado que la correcta evaluación de una política pública debe saber medir el impacto entendido como "secuencia de acontecimientos que se desprenden de la promulgación del *policy output*" (Grumm, 1975: 443). Los impactos pueden ser numerosos y de diverso tipo. Pueden tener que ver con las intenciones de los *policy-makers* y sus expectativas; pueden favorecer o desfavorecer, en primera instancia, a algunos grupos, y luego ampliarse a otros; pueden llegar al punto de incidir en todo el sistema político-económico, como habitualmente lo hace cualquier reforma no marginal de las modalidades de asistencia y de previsión (*welfare*), y en las expectativas y en las conductas de los ciudadanos destinatarios, actuales y potenciales. Cada una de estas reformas —jubilaciones y pensiones, servicios médicos, instrucción, trabajo, familia— es, en los hechos, difícilmente delimitable. Esta consideración explica por qué cada una de estas reformas es sumamente controvertida y conflictiva.

La línea divisoria entre los *outputs*, los productos, y los *outcomes*, los resultados, de una política pública, es a veces muy matizada. En la práctica, la evaluación de una política pública puede realizarse tanto en términos de *outputs*, es decir de lo que en verdad siguió a la puesta en obra de aquella específica política pública y que le puede ser correctamente atribuido. Junto a esta distinción, resulta importante dirigir la atención a las modalidades con las que se realiza la evaluación de una política pública. ¿Son los que toman las decisiones los que se interesan en la evaluación o bien son grupos externos e independientes de expertos? ¿La evaluación es encargada a grupos diversos de sujetos que toman decisiones o bien a grupos, por así decirlo, de ejecutores? Finalmente, ¿cuánto de los resultados de la evaluación (el así llamado *feedback*) regresa al circuito decisorio incluso con el fin de influir sobre la eventual reformulación de la misma o de otras políticas públicas?

Es bien sabido, y se ha destacado repetidamente, que raras veces cesan las políticas públicas, ni siquiera las peores, tras una evaluación negativa. A su inmediato cese, a la así llamada *termination*, se oponen no sólo los grupos que sacaron ventaja de alguna forma (los *policy-takers*), sino también los grupos que fueron involucrados en su aplicación (los

El impacto  
de la política

Las políticas públicas  
nunca se acaban

*policy-givers*). También constituyen obstáculos normas y procedimientos consolidados, igualmente lentos y confusos, tanto en la formulación y en la producción de una política como en su cese. Por último, los mismos productores políticos y burocráticos de una política pública pueden tener interés en mantenerla con vida, tal vez con algún cambio, sin hacerla cesar bruscamente y del todo, para no quedarse sin trabajo... *out of business*. De todos modos, sin ninguna malicia, para suprimir una política pública es indispensable, no muy paradójicamente, producir, observando todos los procedimientos, con costos y tiempos, una política pública específica que imponga su cese.

Heclo (1978: 121) notó que, en caso de que se hayan construido unas "redes temáticas", éstas persisten en gozar de óptima salud "cuando sopesan continuamente cursos alternativos de acción, no sólo cuando suspenden el escepticismo y aceptan que se haga algo". De la misma manera, es probable que la eventual decisión de permitir o bien de imponer el cese de una política pública, decisión que ya de por sí es costosa para políticos y burócratas, sea desafiada y contrastada tanto por los triángulos de hierro como, con mayor razón, por medio de su compuesta y diversificada composición, por las *policy communities*: intereses constituidos del género más variado y, a menudo, del género más impensado. Así que son pocas las políticas públicas que cesan definitivamente, mientras que muchas son redefinidas más o menos profundamente y otras perduran con un curso inercial. En cambio, son muchas las "instituciones inútiles", creadas en algún tiempo remoto para aplicar algunas políticas públicas, que siguen subsistiendo y sobreviviendo como verdaderos monumentos a las dificultades de innovar, quitando de en medio aquellas políticas públicas que hayan sido evaluadas de modo negativo o bien, simplemente, que ya no se necesiten.

#### ESQUEMAS DECISORIOS

Cualquier política pública, se ha dicho, deriva de la actividad de una autoridad pública dotada de la legitimidad y del poder de elegir y de decidir. Al respecto, los estudiosos se han interrogado sobre las modalidades con las que las autoridades llegan a las elecciones y a las decisiones. Es posible determinar cuatro grandes modelos o esquemas decisorios:

- 1) racionalidad sinóptica;
- 2) racionalidad limitada;
- 3) incrementalismo discontinuo;
- 4) bote de basura.

1) El esquema de la racionalidad sinóptica prevé que el que toma las decisiones —ya sea un individuo, un comité o un grupo más amplio— recoja

todas las informaciones y los datos necesarios, se apodere de todas las variables que influyen en la puesta en acción de una política pública, las almacene, examine todas las consecuencias posibles y, por último, elija con precisión y determinación una política pública respecto a otra. Naturalmente, la ilusión de un control completo sobre todos los elementos indispensables para los procesos de formación y de producción de las políticas públicas, a pesar del entusiasmo que se deriva de los soportes tecnológicos y de los refinados programas relativos, se desvaneció rápidamente, tal vez incluso prematuramente, ya desde mediados de los años sesenta. La racionalidad sinóptica era el modelo que justificaba la planeación centralizada y desde arriba que presidieron tecnócratas y políticos intelectuales. Se desarrolló mayormente en la Unión Soviética, pero, como modelo decisorio de grandes empresas y de ministerios, se difundió también en los Estados Unidos. Cuando resultó evidente que ningún "genio" alcanzaría jamás una capacidad de alcance tal como para conseguir la racionalidad sinóptica, el modelo fue sustituido por el menos ambicioso modelo de la racionalidad limitada.

La racionalidad  
sinóptica...

2) La mejor formulación del modelo de la racionalidad limitada se encuentra en los escritos de Herbert Simon (1979; edición original de 1947). En el modelo de la *racionalidad limitada* el que toma las decisiones ya no se preocupa por examinar todas las alternativas, controlar todas las variables, sopesar todas las posibles consecuencias; no apunta a la maximización de los datos y de las informaciones disponibles. Más bien se limita conscientemente a la satisfacción de algunas necesidades, definidas de manera más realista como la recopilación y la evaluación de un número que él considera adecuado —que sea lo bastante amplio sin ser necesariamente exhaustivo e incontrolable— de datos, de variables, de alternativas, de problemáticas y, no en último lugar, de consecuencias. En un momento dado en la recopilación de los datos y de las informaciones, el que toma las decisiones, a nivel individual o colectivo, se detiene porque considera, por numerosas razones —tiempos, costos, dificultades encontradas, razonable expectativa de saber lo suficiente— que es capaz de elegir y decidir. La decisión será tomada, la política pública será formulada y aplicada y, cuando estén disponibles otros datos y otras informaciones, otras alternativas y otras soluciones, el que toma las decisiones procederá a la reformulación "racional" de cada política pública que haya resultado inadecuada.

3) A menudo interpretado no sólo como una alternativa, sino también como una crítica al esquema de la racionalidad, incluso al menos pretencioso de la racionalidad limitada, está el esquema del *incrementalismo discontinuo*. Formulado por el economista y politólogo Charles Lindblom (1965), este modelo sostiene, en extrema síntesis, que los

El incrementalismo  
discontinuo

procesos decisorios y de producción de las políticas públicas proceden, no de manera racionalmente controlada y controlable, sino por tentativas, a través de acuerdos e intercambios, “creciendo” en decisiones ya tomadas, revisándolas y modificándolas. El resultado de los procesos decisorios realizados a través del incrementalismo, o bien a través de ajustes particularistas recíprocos, no depende de ninguna racionalidad formal —ni sinóptica, ni limitada— sino de relaciones de fuerza, de relaciones de intercambio, de procesos de aprendizaje, de la constante competencia entre los diversos actores que caracteriza especialmente a los sistemas políticos democráticos. A lo largo del tiempo Lindblom se alejó de este esquema analítico también porque sintió su incapacidad para explicar las innovaciones que no pueden ser reconducidas a intercambios, acuerdos, pactos, competencia a menudo artificiosamente contenida y, de todos modos, imperfecta, y sobre todo de no reservar suficiente espacio a otros puntos de vista que podrían contener innovaciones importantes. De todos modos, es oportuno destacar que, sin lugar a duda, el incrementalismo discontinuo caracteriza procesos decisorios de rutina en situaciones de relativa estabilidad de los actores, de sus expectativas, de sus recursos, de sus públicos. Entonces, puede resultar muy útil cada vez que —y es un fenómeno frecuente— ocurran estas condiciones.

4) Aún más escépticos que Lindblom acerca de la capacidad de los que toman decisiones de confiar en la racionalidad, más o menos sinóptica y limitada, e incluso en los ajustes recíprocos, que requieren conocimientos y aptitudes a menudo escasamente disponibles, se han revelado James March y Johan Olsen (1976), a los que se debe la formulación del esquema conocido como *garbage can*, es decir *bote de basura* (March, 1998: 208-216). En la perspectiva de March y Olsen la mayoría de los procesos decisorios, y por ende de las políticas públicas, se caracteriza por una irreprimible complejidad. El número de las variables, la cantidad de la información, lo imprevisible de las consecuencias, son tales que los que toman decisiones suelen encontrarse en enormes dificultades. Sin embargo, de vez en cuando, una decisión resulta indispensable, se requiere enérgicamente, debe tomarse al menos para aliviar la presión de las expectativas. A fin de desbloquear situaciones de intolerable presión y de incontrolable complejidad, el que toma las decisiones, obviamente sin confesarlo ni teorizarlo, se abandona al azar, y del bote de las alternativas disponibles saca una cualquiera, que está determinada en buena medida por el momento específico en que debe tomarse la decisión. En efecto, en tiempos diferentes estarán disponibles también soluciones diferentes. En verdad, a menudo el que toma las decisiones saca de ese bote un problema junto a una o más soluciones, porque el bote también sigue llenándose desordenadamente de problemas y de soluciones y porque los mismos sujetos que toman las deci-

CUADRO IX.2. *Las características principales de los modelos decisorios*

	<i>Racionalidad sinóptica</i>	<i>Racionalidad limitada</i>	<i>Incrementalis- mo discon- tinuo</i>	<i>Bote de basura</i>
Actores	Pocos, unidos	Pocos, muta- bles	Muchos, dife- rentes	Muchos, casuales
Método	Visión global	Visión amplia	Visión parcial	Improvisación
Objetivo	Solución per- fecta	Solución mejor	Satisfacción	Taponamiento
Resultado	Reversible	Mejorable	Revisable	Irrepetible

siones cambian. Por lo que, si subsisten todas las condiciones antes mencionadas, no será fácil, ni para el que decide ni para eventuales grupos externos, realizar una evaluación comparada de las soluciones elegidas, precisamente por la inexistencia de criterios unívocos y confiables. De todos modos, el proceso casual de extracción de problemas y de soluciones estará destinado a continuar.

El cuadro IX.2 sintetiza los componentes principales de los cuatro modelos decisorios aquí descritos, que, por cierto, aun siendo los más importantes, no agotan el campo de los modelos hasta ahora elaborados, sino que ofrecen una información limitada y al mismo tiempo suficiente.

Cualquiera que sea la forma en que las autoridades lleguen a una decisión que implique la formulación de una política pública, sería erróneo pensar que recurren siempre y exclusivamente a un único esquema específico. A veces podrán sentirse más confiadas en su capacidad de controlar todas las informaciones y las variables indispensables y entonces aplicarán el esquema de la racionalidad sinóptica. A veces, podrán considerar que controlan el proceso sólo hasta cierto punto, y confiarán en el esquema de la racionalidad limitada. Otras veces, tomando en cuenta la pluralidad de variables, de actores, de presiones y de lo que aprendieron de las anteriores políticas públicas, formularán y reformularán la política pública en cuestión según el esquema del incrementalismo discontinuo. Por último, otras veces, ante una problemática inusitada, una incontrollable y confundida multiplicidad de variables, actores, presiones y soluciones, estarán obligados a aceptar el esquema del bote de basura. De todos modos, cualquier esquema, haya sido utilizado consciente o inconscientemente, seguirá una política pública con características específicas clasificables según algunas variables. Las modalidades de clasificación de los tipos de políticas públicas constituyen el objeto de la próxima sección.

Una mezcla  
de modelos

## TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La variedad imaginable de políticas públicas es muy amplia. En parte depende también, como se destacó en el capítulo sobre gobiernos, de la expansión tumultuosa del papel, de las tareas y de las funciones de los gobiernos. Para poner orden en esta extraordinaria variedad (para el caso italiano véase Dente, 1990), la mayoría de los estudiosos ha aceptado en lo fundamental la propuesta de clasificación, de interpretación y de explicación sugerida en un famoso artículo de 1964 de Theodore Lowi (1999), introduciéndole unas cuantas revisiones e integraciones. Según el politólogo estadounidense, que en aquel entonces suponía criticar los dos paradigmas dominantes, el pluralismo y el elitismo, existirían esencialmente cuatro grandes categorías de políticas públicas, determinadas con referencia, antes que nada, a su objeto: distributivas, regulativas, redistributivas, constitutivas.

Políticas distributivas Las políticas *distributivas*, habitualmente producidas por las asambleas electivas y por sus comisiones y aplicadas por dependencias y por burocracias gubernamentales, conciernen por lo general a servicios de diverso tipo, principalmente relacionados con la previsión y la asistencia. Obviamente distribuyen recursos y son financiadas por medio de impuestos.

Políticas regulativas Las políticas *regulativas* conciernen a la producción de normas que regulan las conductas, a menudo favoreciendo a algunos individuos y grupos y desfavoreciendo a otros. También son producidas por las asambleas electivas y aplicadas por dependencias relativamente descentralizadas.

Políticas redistributivas Las políticas *redistributivas* quitan recursos de manera visible y explícita a algunos grupos para darlos a otros. Son, por lo tanto, políticas bastante conflictivas, que requieren una gran intervención del poder ejecutivo y una aplicación bastante descentralizada.

Políticas constituyentes Por último, las políticas *constitutivas*, o sea *constituyentes*, conciernen a la formulación de normas que supervisan la creación y el funcionamiento de las estructuras de autoridad y de las autoridades mismas. Son, pues, políticas relativamente raras, sobre todo en contextos político-institucionales estabilizados, como suelen serlo los regímenes democráticos que funcionan.

Políticas simbólicas Algunos autores han criticado la tipología de Lowi ya que no sería capaz de captar la importancia y dar cuenta de las políticas públicas *simbólicas*, que no distribuyen recursos y no regulan conductas, pero sirven para reforzar o transformar identidades colectivas, sentimientos de

CUADRO IX.3. *Tipología de las políticas públicas*

	<i>Actores principales</i>	<i>Sector de intervención</i>	<i>Principales características</i>	<i>Grado de coerción</i>
Distributivas	Asamblea legislativa, comisiones, burocracias gubernamentales	Previsión	Distribución de recursos	Bajo
Regulativas	Asamblea legislativa	Administración pública, justicia	Reglamentación de conductas, privadas y colectivas	Medio
Redistributivas	Gobierno, burocracias	Sectores	Desplazamiento de recursos entre diversos grupos; políticas en conflicto	Alto
Constitutivas	Asamblea legislativa, partidos políticos	Constitución, normas de rango constitucional o modificaciones constitucionales	Acuerdos y negociaciones	A menudo ausente
Simbólicas	Asamblea legislativa, jefes de gobierno, monarcas	Identidades colectivas, esfera de valores	Legitimación, pertenencia, sentido cívico	Nulo

FUENTE: Adaptado de Lowi (1999).

pertenencia, vínculos entre quienes detentan el poder político y los ciudadanos, y para legitimar a los detentadores mismos del poder. Son, por ejemplo, aquellas políticas que fijan las fiestas nacionales, que destacan la importancia del himno y de la bandera, que exaltan el valor de las cartas constitucionales y celebran algunos acontecimientos históricos. Más que una crítica a la tipología de Lowi, el énfasis en la importancia de las políticas simbólicas debe considerarse una propuesta de compleción que puede ser acogida fácilmente alterando apenas la elegancia de la tipología de Lowi (a modo de resumen, véase el cuadro IX.3).

Aun sin esta útil integración, no cabe duda de que Lowi tuvo éxito en la tarea de clasificar y analizar eficazmente las políticas públicas con referencia específica a las relaciones entre los actores. En particular, Lowi subraya la posibilidad y la relevancia de la intervención más o menos coercitiva de las autoridades en la actuación de políticas públicas según las mismas sean, respectivamente, regulativas y redistributivas, más que distributivas y constitutivas (sobre este tema, véase también Capano, 1993: 558). Obviamente, las

autoridades estarán aún menos interesadas en la coerción y menos dispuestas a recurrir a ella en el caso de las políticas simbólicas que, por su contenido y por su objetivo, requieren consenso amplio y libremente adquirido. De la tipología de Lowi, bien entendida, se deriva una lección que no hay que olvidar: una política pública, cualquier política pública, es el producto de la intervención de autoridades precisamente públicas. Es a Lowi, por cierto, a quien se debe la famosa e impresionante afirmación de que las modalidades con las que se producen las políticas públicas terminan por plasmar también las estructuras políticas: *policies determine politics* (1999: 38). Esta conclusión, tanto en su generalidad como en su tenor drástico, resulta aún hoy muy controvertida, pero de todos modos es digna de someterse a una verificación empírica comparada sucinta, difundida y profundizada.

La verificación empírica comparada es necesaria, y con mayor razón, también en otra vertiente. Algunos autores han sostenido que las políticas públicas no son en realidad el producto de variables políticas, es decir unas estructuras institucionales, del sistema partidista, del color de los gobiernos. Por lo contrario, serían esencialmente el producto de variables socioeconómicas. Se ha afirmado que, en igualdad de disponibilidad de recursos, o bien de desarrollo económico, sistemas políticos por lo demás diferentes por estructura institucional o por conformación partidista producirán políticas públicas significativamente similares. Los análisis empíricos comparados, comprensiblemente muy difíciles, fueron efectuados en parte con referencia a la construcción de sistemas de *welfare*, en parte con referencia a las respuestas o a la que se presentó como la crisis de gobernabilidad de los años setenta.

En contraste con el predominio o dominio de las variables socioeconómicas, en la primera vertiente, es decir, por lo que concierne a la construcción de los sistemas de *welfare*, se ha destacado cómo la ideología de los partidos y de los gobiernos marcó una diferencia significativa en el tipo, en el sector y en la calidad de las políticas públicas elegidas (acerca del tema, muy útilmente, véase Castles, 1982) y cómo marcaron la diferencia también los grupos de referencia a los que se "ofrecían" determinadas políticas públicas. En la segunda vertiente, la que concierne a las respuestas en términos de políticas públicas a la crisis de gobernabilidad, se destacó cómo, en general, en las democracias occidentales los partidos de izquierda (socialistas, socialdemócratas, laboristas) eligieron combatir el desempleo corriendo el riesgo de un aumento de la inflación, mientras que los partidos y los gobiernos conservadores dedicaban sus energías a reducir la tasa de inflación aunque esto significara un crecimiento del desempleo (Lindberg y Maier, 1985; Hibbs, 1987).

Más recientemente, se replanteó el problema de las visiones que están en el origen de las políticas públicas, a raíz, por un lado, del poderoso impulso neoconservador y, por el otro, de las menos poderosas, mas no irrelevantes, resistencias de algunos sectores de izquierda que definiré como "participa-

Las determinantes  
de las políticas...

cionistas". Paradójicamente, algunos politólogos estadounidenses "redescubrían" el Estado y las instituciones, mientras que los políticos, con el apoyo de la opinión pública, se movían en dirección de la desregulación y del mercado. Por lo que concierne a este capítulo, resulta evidente que, si acaso no los tipos de políticas, como las define Lowi, ciertamente su calidad, las modalidades de aplicación y los objetivos, merecen numerosas e incisivas profundizaciones (algunas de las cuales se encuentran en Peters, 1996). En extrema síntesis, es posible afirmar, por un lado, que las políticas entregadas a la desregulación y al mercado no tienen ninguna posibilidad de "determinar" la política; por el otro, que los intentos participacionistas, que vienen desde abajo, como por ejemplo el así llamado "balance participado", que también constituye una política pública, podrían tener mayor éxito, pero requieren una visión política estable y de largo alcance que no parece poder emerger de una variada galaxia de movimientos de diversa procedencia y estructura, como los *no global* y los *new global*.

En las nuevas condiciones, es evidente que no es ni posible ni deseable llegar a una solución definitiva del problema que concierne a cuáles son las determinantes de las políticas públicas. Sobre la base de lo que hemos sostenido y destacado repetidamente, resulta probable que se hallen deter- ... y las diferencias  
minantes diferentes también según la diversidad de las configuraciones institucionales y de los sistemas partidistas. De todos modos, es posible fijar con suficiente seguridad al menos un punto discriminante. Aunque cuando fuese exclusiva y esencialmente la disponibilidad de recursos socioeconómicos lo que determine el tipo de políticas públicas que un sistema político formula y produce, quedarían muchas y nada marginales diferencias políticas e institucionales entre los sistemas políticos por lo que se refiere a la puesta en acción de las políticas públicas y la evaluación de su impacto. En suma, la política volvería a ocupar un espacio central, tanto por lo que toca a la eficiencia de los aparatos burocráticos como por lo que hace a la capacidad de los políticos, de los partidos, de los gobernantes, de revisar, reformular, mejorar las políticas públicas siguiendo las enseñanzas que proceden de la evaluación de sus resultados. Ni cabe excluir que el impacto de algunas políticas públicas particularmente importantes pueda llevar a una vivaz y revitalizante sustitución de políticos, de partidos, de gobernantes e, incluso, a una reforma de las instituciones, de los procesos decisorios, de los aparatos burocráticos.

Esto sería, entonces y de la mejor manera, el significado de la ya citada expresión de Lowi: *policies determine politics*. En efecto, las políticas públicas mal formuladas y peor aplicadas rebotarían contra sus autores, contra sus ejecutores, contra las mismas estructuras que las plasmaron, imponiéndoles cambios y sustituciones. Por otro lado, la nueva esfera política y burocrática, eventualmente reconstruida, tendría efecto retroactivo, contribuyendo a su vez a redeterminar las nuevas políticas públicas.

Precisamente porque es controvertida, la conclusión de Lowi resultó tan provocativa como fecunda. En efecto, permite reflexionar también sobre otra temática de gran importancia, que concierne tanto al estudio de las políticas públicas como a las tareas de la ciencia política. Quien sabe reconstruir correctamente el proceso de formulación, de aplicación y de evaluación del impacto de una política pública debería ser capaz también —es una enseñanza posible de la lección de Lowi— de aconsejar qué hacer la próxima vez, de sugerir mejoras, de volverse un *policy scientist*. Es una enseñanza que le habría gustado mucho a Lasswell, cuyos estudios en la materia tenían justo este objetivo de intervención operativa. Por otra parte, son muchos los estudiosos que consideran que la ciencia política tiene una irremisible vocación aplicativa. Pero esta vocación puede expresarse de dos maneras muy diferentes. Por un lado, puede llevar a los *policy scientists* a volverse asesores de los que tienen el poder decisorio, y por lo tanto pedirles acentuar las características operativas de las investigaciones, de los análisis y de las propuestas, en total menoscabo de las profundizaciones metodológicas y teóricas. Por el otro, incentiva a los *political scientists* a rediseñar mecanismos e instituciones tomando en cuenta las fundamentales lecciones comparadas acerca de la posibilidad de formular teorías probabilistas: “si existen las condiciones *a, b, c*, entonces es probable que se deriven de ellas los fenómenos *x, y, z*”.

Como sea que se lea la expresión *policies determine politics*, de ella se desprenden tanto la posibilidad de intervenciones operativas del *policy scientist* como la necesidad de que el *political scientist* formule propuestas para adecuar instituciones, estructuras, procesos; para mejorar, en suma, el rendimiento de la política. Si el estudio de las políticas públicas no quiere convertirse en mera, aunque culta, actividad de asesoría decisoria, que es un riesgo grande y real, necesita absolutamente las reflexiones y las teorizaciones de la ciencia política. A su vez, si la ciencia política no quiere encerrarse en la torre de marfil de teorizaciones abstractas y por ende estériles, debe confrontarse críticamente con los *policy studies* (Wildavsky, 1979). Vale la pena concluir toda esta discusión recordando el mensaje fundamental de Easton (1971: 53): “La búsqueda no guiada por la teoría puede ser insignificante, y la teoría no sostenible con los datos puede revelarse improductiva”. La primera parte de esta afirmación se aplica perfectamente al estudio de las políticas públicas.

Investigación, teoría,  
práctica

## CONCLUSIONES

La adecuación de los diversos modelos elaborados para describir los procesos reales de formulación, actuación, evaluación y revisión de las políticas públicas puede ser útilmente analizada y juzgada con referencia a po-

líticas públicas específicas en sistemas políticos concretos. Pero el problema contemporáneo en el análisis de las políticas públicas es la persistente carencia de estudios comparados que lleven a modelos analíticos capaces de trascender todo sistema y toda política. (Peters, 1996, emprendió el camino, pero con una perspectiva excesiva e injustificadamente favorable al mercado y a la desregulación.) De todos modos, aun cuando se llegara a la elaboración de modelos comparados convincentes, quedarían abiertas dos interrogantes de gran envergadura.

La primera concierne a la imagen global de procesos poco estructurados, poco previsible, poco atribuibles a caminos definidos, poco repetibles, caracterizados así por ser episódicos y fragmentarios. Esta imagen puede depender también del hecho de que son precisamente esos procesos de producción de las políticas públicas los que llaman más la atención de los estudiosos, ya que la complejidad es un desafío analítico y la explicación lograda de la complejidad, aun cuando se refiere a un solo caso, es bastante gratificante. La complejidad

La segunda interrogante se refiere a la democraticidad de los procesos de producción de las políticas públicas. Si tienen razón algunos estudiosos, probablemente la mayoría de los que se ocupan del tema, los procesos de producción de las políticas públicas suelen estar controlados, y de todos modos significativamente influenciados, por actores individuales y colectivos que no han recibido ningún mandato electoral y que seguramente no serán llamados a responder de sus elecciones y de sus acciones ante los ciudadanos. Por ejemplo, con referencia a las "redes temáticas" que proliferaron en los Estados Unidos en los años setenta, Hecló (1978: 119) afirma tajantemente: "Los activistas de las políticas no están para nada deseosos de reconocer un hecho desagradable: que sus influyentes sistemas para producir políticas fundadas en el conocimiento tienden a volver más difícil la política democrática". Naturalmente, la existencia de una mayor o menor responsabilidad política —pero también de ninguna—, depende del predominio de un modelo con respecto a otro. La democraticidad

Donde predomina el modelo del *party government/cabinet government* la responsabilidad política puede ser clara, rápida y periódicamente atribuida. Pero éste es el caso más raro. Donde predomina el modelo neocorporativo, al menos los actores gubernamentales pueden ser considerados responsables de los acuerdos alcanzados con los actores sindicales y con los actores empresariales. A su vez, estos actores deberán responder a sus afiliados, actuales y potenciales, a su base, a sus asociados; tal vez, en determinadas condiciones, a la opinión pública. En todos los demás modelos, en cambio, la atribución de responsabilidad política democrática resulta no sólo rarísima, sino sustancialmente impracticable. Tanto en los triángulos de hierro como en las redes temáticas y en las *policy communities* es posible localizar una multiplicidad de actores que no responden a ningún "público" general por

sus opciones, sus elecciones, sus decisiones. El mismo, gravísimo problema se presenta, como hemos visto, cuando el lugar de producción de políticas públicas relevantes como las que conciernen a los ciudadanos, los grupos, los Estados miembros de la Unión Europea es el poco transparente y muy confuso sistema de los comités.

► Cuanto más aumenta el número de actores relevantes en la producción de las políticas públicas, más difícil, si no es que hasta imposible, se vuelve atribuir responsabilidades político-decisorias específicas. Entonces, el problema ya no concierne sólo a los procesos de producción de las políticas públicas, su estabilidad, su capacidad de predicción, su eficacia. Se vuelve un problema de naturaleza democrática, de las relaciones entre ciudadanos electores y gobernantes. Según la imagen global de los sistemas políticos contemporáneos que se deriva de los estudios sobre políticas públicas, la mayoría de estas últimas, si no es que su totalidad, sería formulada, seleccionada y aplicada de manera sustancialmente episódica y ocasional. Como se sugirió graciosamente, *anywhere, power seems to be elsewhere* (que traduciré tratando de respetar el juego de palabras: “en todos lados, el poder parece estar en otro lado”). No es de excluir que, investigación tras investigación, se termine por llegar a esta deprimente conclusión. Sin embargo, es legítimo dudar que esta conclusión sea útil y resulte suficiente para explicar de manera convincente todos los procesos de producción de las políticas públicas en las democracias contemporáneas. Así que, si es deseable que los *political scientists* replanteen la política, resulta preciso que los *policy scientists* la busquen y se esfuercen por reencontrarla.

#### CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- ¿Cuáles son las relaciones entre ciencia política y análisis de las políticas públicas?
- Identifiquen los actores principales de las políticas públicas.
- ¿Qué modelo de producción de las políticas públicas corresponde mejor al caso italiano?
- ¿Por qué el modelo neocorporativo parece haber entrado en crisis?
- Den unos ejemplos de políticas públicas neoconservadoras.
- Argumenten por qué el Estado mantiene su centralidad en la producción de políticas públicas.