

Enfoques para el análisis de políticas públicas

André-Noël Roth Deubel
(Editor)

Autores:

*Deisy Jeannette Arrubla Sánchez, Magnolia del Pilar Ballesteros Cabrera,
Luis Hernando Barreto Nieto, Victoria Alejandra Calderón Romanov,
Milreya Camacho Celis, Luisa Fernanda Cano Blandón,
Luz Alejandra Cerón Rincón, Jorge Iván Cuervo Restrepo,
Adolfo Eslava Gómez, Ana María Fernández Medina,
Miguel Ángel Herrera Zgait, Jean-François Jolly,
Jenny Elisa López Rodríguez, Alberto Martínez,
Federico Parra Hinojosa, Alfredo Rosero Vera,
André-Noël Roth Deubel, Rocío Rubio Serrano,
Juan Antonio Zornoza Bonilla*



de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales y autores— que dedicaron el tiempo, la energía, el entusiasmo necesarios, y que con sus aportes valiosos, permitieron esta publicación. Igualmente, expreso mis agradecimientos sinceros a los miembros del Comité asesor del programa de Doctorado Interfacultades en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, a la Decanatura de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, al Instituto UNIJUS y a su Comité de publicaciones quienes, cada uno desde su ámbito de competencias, sin reserva han apoyado y permitido esta publicación.

André-Noël ROTH DEUBEL
Bogotá, septiembre de 2010

Capítulo 1

Las políticas públicas

Y sus principales enfoques analíticos

ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL*

INTRODUCCIÓN

Tal como para cualquier objeto de estudio, para analizar las políticas públicas es preciso disponer de un marco teórico y conceptual y de herramientas que nos sirvan como lente o tamiz para orientar la labor investigativa¹. Estos lentes nos permitan leer, seleccionar, organizar e interpretar factores, variables, datos y hechos pertinentes de manera coherente para la elaboración de una explicación e interpretación con pretensión científica. El trabajo científico consiste, en buena parte, en proponer teorías, enfoques y marcos conceptuales para explicar fenómenos (como por ejemplo las políticas públicas) e intentar, mediante demostraciones, evidencias y pruebas empíricas, comprobarlos o refutarlos. Confrontar y debatir los distintos enfoques elaborados para “conocer” es una tarea fundamental: la realidad siempre es esquivia y el conocimiento de ésta es parcial. Cualquier marco o teoría

* Político, Magister en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, mención Ciencia Política de la Universidad de Ginebra (Suiza). Actualmente Profesor Investigador Asociado, adscrito al Departamento de Ciencia Política y Coordinador del programa de Doctorado Interfacultades en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Director Grupo de Investigación APP/CP. anrothd@unal.edu.co
En varios otros textos he expuesto los cuatro paradigmas vigentes en las ciencias sociales a los cuales se “adosan” los distintos enfoques usados para el análisis de las políticas públicas (Roth, 2007a, 2007b, 2007c, 2008b).

actúa como un tamiz que selecciona unos elementos en vez de otros. De modo que el conocimiento que tenemos de la realidad de un hecho es indisoluble de las herramientas teóricas y metodológicas usadas, y de la sociedad que las creó y permite legitimar formas de actuar. Los hechos científicos son hechos contruidos e históricamente situados que nos dicen sólo una parte de la realidad.

Los estudiosos de las políticas públicas no han sido ajenos a esta labor. Sin embargo, debido a la aún relativa precariedad en América Latina de los conocimientos sobre el desarrollo académico y teórico realizado desde la ciencia política en este campo de estudio (ver Valencia y Alvarez, 2008), en este capítulo y en este libro, se pretende ofrecer al lector un panorama sintético, forzadamente selectivo e incompleto, de los principales enfoques o marcos de análisis contruidos por politólogos e investigadores activo-as en esta disciplina, tradicionalmente muy abierta a los aportes de otras disciplinas, para *analizar* la acción pública. En particular los marcos posteriores al muy conocido *ciclo de política*². Para tal objetivo, el capítulo inicia proponiendo al lector unos elementos para la definición del objeto de estudio—las políticas públicas—y una síntesis del desarrollo de su estudio. Enseguida, se propone una revisión del enfoque secuencial—el ciclo de política—para luego proponer una discusión de diferentes enfoques de análisis bajo una clasificación personal en tres grupos discriminados según su perspectiva epistemológica: los enfoques “tradicionales”, los enfoques “integracionistas” y, finalmente, los enfoques interpretativistas. En la conclusión, se esbozan unas pistas para el desarrollo futuro de la disciplina.

¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

La política pública como un campo particular de análisis y de investigación académicos se desarrolló inicialmente en el contexto norte-

² Es tal vez útil aclarar que se trata aquí de discutir los enfoques o marcos conceptuales contruidos para *analizar* las políticas públicas y no para *establecerlas* o *construirlas*. Hay creencias e hipótesis usadas para establecer y, de otra parte, las teorías, ideas, es claro que existe una relación estrecha entre estas dos actividades. Señalar cuáles son las variables importantes significa también indicar cuáles son las variables claves para modificar, transformar, en este caso, la política pública. Por lo tanto, la selección de un abordaje teórico, conceptual frente a otro tiene una dimensión política o ideológica.

americano a mitad del siglo XX. El hecho de que el idioma inglés separe conceptualmente la “política” en tres términos diferenciados—*polity*, *politics* y *policy*—, si no fue determinante, probablemente tuvo un efecto facilitador. En inglés, *polity* se refiere a la esfera política en general; *politics* corresponde a las actividades políticas realizadas para lograr el control del poder político (el juego electoral, los debates en el Congreso, las movilizaciones, los cargos, etc.); y, finalmente, *policy* designa a las actividades resultantes de la *politics* (sus consecuencias, resultados o sus *outputs*). De modo que la *policy*, término que tiene en inglés el significado de curso de acción, de programa de acciones adoptadas por una persona, grupo o gobierno, o serie de principios sobre los cuales están basadas estas acciones, corresponde, combinado con el concepto de *public*, al proceso de elaboración y de puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales de programas de acción pública, es decir *public policy* o política pública. En cambio, los idiomas de raíces latinas no ofrecen una distinción terminológica y conceptual tan clara en la materia. Tienden entonces a enfatizar en la estrecha relación existente entre estas tres actividades. Sin embargo, el concepto español de “política pública” traduce perfectamente el concepto inglés de *public policy*, entendiendo por este la actividad, el curso de acción puesto en marcha por autoridades, gubernamentales en particular.

Obviamente, la reflexión sobre la acción pública no se inició en el siglo XX. En una perspectiva histórica, Foucault (2006: 355-6) considera que, a partir del siglo XVII, el arte de gobernar consistió en “manipular, mantener, distribuir, restablecer relaciones de fuerza, (...) en un espacio de competencia que implica un desarrollo competitivo”, es decir que “el arte de gobernar se despliega en un campo relacional de fuerzas”. Para ello, era preciso que los gobernantes europeos desplegaran “dos grandes conjuntos de tecnología política”: de una parte, una serie de procedimientos para el mantenimiento del equilibrio europeo (la diplomacia y ejércitos profesionales para lo “exterior”) y, de la otra parte, para lo “interior”, la *policia*, que se entendía como siendo “una forma de comunidad regida por una autoridad pública”, y a la vez el “conjunto de los actos que van a regir (...) estas comunidades bajo la autoridad pública” (2006: 356). De modo que, con Foucault (2006: 355ss), es posible hacer remontar los orígenes de la *public policy* moderna a la *Polizeiwissenschaft* o ciencias de policía, en particular a las ciencias camerales prusianas, que se desarrollaron durante la segunda parte del

siglo XVIII. Es uno de sus principales representantes, von Justi, quien, en 1756, en su obra *Grundsätze der Policey-Wissenschaft*³, propuso principios de acción para “velar por los individuos que viven en sociedad” y que apuntaban a “consolidar la vida cívica en vista del reforzamiento del poderío del Estado” (Lascoumes, Le Galès, 2004: 17). Estas “ciencias de policía” proyectaban la organización concreta de la sociedad combinando una visión política basada en la filosofía de la *Aufklärung* (Ilustración), con principios racionales de administración de los asuntos de la ciudad. Se trataba de buscar una unidad en el ejercicio del poder, integrando atribuciones de la soberanía con la administración del día a día, asociando “dimensiones de orden público, de bienestar y de cultura” (*idem*, 2004: 17). A partir de allí, como lo muestra Foucault (2006, 2007: 15-41), el problema del gobierno, de la práctica gubernamental, ya no es la cuestión fundamental de legitimidad o ilegitimidad de este, sino del “cómo no gobernar demasiado” o de la aplicación del “principio del máximo y del mínimo necesario” para alcanzar el deber ser del Estado. La pregunta moderna ya no es de saber si la intervención pública en un tema es legítima o no, sino saber qué tanto y cómo se interviene, teniendo en cuenta la finalidad del ya mencionado “reforzamiento del poderío del Estado”. El instrumento general desarrollado para definir y racionalizar las modalidades de esta intervención será la economía política, definida no en su sentido estrecho de “análisis (...) de la producción y circulación de riquezas”, sino en su sentido más amplio: “todo método de gobierno en condiciones de asegurar la prosperidad de la nación” (Foucault, 2007: 30)⁴. De modo que las ciencias camerales, de policía, asociadas al desarrollo de la economía política pueden ser consideradas como el “crisol” de las políticas públicas modernas.

Derivado de *policey*, *polizei* en alemán, de *policee* francés o *policía* en español, existe hoy una gran cantidad de definiciones del concepto inglés de *polity*, entendido hoy como *política*, desde las más amplias hasta las más restrictivas. En 1951, para Harold Lasswell, pionero en la construcción de una moderna ciencia de la política—*polity science*—(ver

la contribución de A. Calderón en este libro), el término *polity* designa “las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada” (Lasswell, 1992: 83) y la orientación de esta nueva ciencia debe poner su “énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento” (Lasswell, 1992: 89).

Varias décadas después, el interés por esta disciplina se ha acrecentado de manera extraordinaria. A su vez las definiciones también se multiplicaron. Por ejemplo, para algunos de los autores más destacados en el área, la política pública corresponde al “trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental” (Thoenig (1997: 19). Para otro autor, corresponde a “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer”⁵ (Dye, 1976), o a “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de fines fuera de ella misma” (Heclio, Wildavsky, 1974: xv), mientras tanto otros han considerado necesario especificar un tanto más el concepto, y lo han definido como un “programa de acción de una o varias autoridades públicas en un sector o en un territorio definido” (Mény, Thoenig, 1989: 130). Más recientemente, una autora como Deborah Stone, definió la política pública como “algo que las comunidades tratan de realizar en tanto que comunidades” (Stone, 2002: 18) señalando así que la política pública desborda del ámbito estrictamente gubernamental o estatal. En la literatura colombiana, Vargas (1999), ha propuesto considerar a las políticas públicas como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”. Por nuestro parte, en Roth (2002: 24) habríamos propuesto la siguiente definición:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

³ El término *policeia* (*policey*) era definido por von Justi como el “conjunto de las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado y se consagran a consolidar y acrecentar su poder y hacer un buen uso de sus fuerzas” (en Foucault, 2006: 359).
⁴ Rousseau, en la *Encyclopédie*, definió la economía política como “una suerte de reflexión general sobre la organización, la distribución y la limitación de los poderes en una sociedad” (en Foucault, 2007: 30).

⁵ Esta definición hace eco a la división que estableció Bentham entre *agenda* y *no agenda*, es decir las cosas que se deben hacer y las que no se deben hacer desde el gobierno para incrementar la felicidad (en Foucault, 2007: 28).

Consideramos que el gobierno contemporáneo, si bien no dispone de un monopolio exclusivo sobre la acción pública, dispone de la legitimidad necesaria para decidir intervenir o no intervenir en cualquier tema, a solicitud o no de alguna parte de la ciudadanía, en la medida que le considera oportuno para la "felicidad" de la sociedad y de sus habitantes o para los fines del Estado. El paradigma de los derechos humanos siendo hoy el marco fundamental que legitima la acción pública. Las intervenciones públicas se sitúan así entre "lo máximo y lo mínimo necesario" como le señaló Foucault (*supra*).

Como instrumento de transformación o mantenimiento del orden social, las políticas públicas son, por lo tanto, un lugar fundamental para el ejercicio de la dominación. Mediante la movilización de ciertos actores y medios se ofrece una respuesta a necesidades colectivas, o consideradas como tales. En este sentido, las políticas son instituidas (Giraud y al.: 2008: 8-9). De modo que para los gobernantes el análisis de las políticas públicas, en su perspectiva *top-down* tradicional, se constituye en una herramienta que apunta a ofrecer soluciones de ingeniería social e institucional. Es la perspectiva dominante en los *policy analysis* anglosajones. Desde otra perspectiva, se puede considerar también a las políticas públicas como instituyentes. En efecto, interesarse por la manera cómo se construyen y se median las relaciones de fuerzas entre distintos actores e intereses en una sociedad permite develar los mecanismos mismos de la dominación y, de este modo, ofrece un punto de apoyo para su crítica. Ver a las políticas públicas como instituyentes permite cuestionar la práctica política instituida de definición de los problemas sociales y de regulación de los conflictos (Giraud y al., 2008: 9). El análisis de política permite así controvertir el papel del Estado y de las instituciones políticas en su definición de la realidad social, para ofrecer otra lectura posible cuestionando el marco normativo y cognitivo instituido dominante. Muchos trabajos de análisis académicos europeos se inscriben en esta línea. De este modo, el análisis de política desde una perspectiva democrática radical permite reintroducir la política y la exigencia democrática en el centro de los procesos políticos administrativos, y abre una puerta hacia una refundación democrática e institucional más emancipatoria o libertaria. Pero también puede, desde una perspectiva opuesta, ser una herramienta para la legitimación del orden dominante.

LA ORIGINALIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA COMO CAMPO DE ESTUDIO Y SU DESARROLLO

La originalidad del concepto de política pública se encuentra, entonces, en que permite enlazar bajo un mismo término tanto la *producción normativa* de las instituciones públicas (planes, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, fallos jurídicos, etc.), como las *actividades políticas y administrativas* realizadas tanto por actores políticos y sociales como por autoridades públicas para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción (el proceso de la política, o *policy process*), así como sus efectos en la sociedad y en la actividad política misma. La política pública es un fenómeno complejo en el cual interactúan, frecuentemente mediante redes estructuradas de agentes, tanto elementos institucionalizados como reglas formales, ideas, intereses e instituciones políticas (Capano, 2009: 18). De modo que hay que entender la política pública como un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo⁶ de alguna institución gubernamental o autoridad, se articulan racionalmente entre sí en vista de lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social. Estos elementos, tomados por separado, ya son frecuentemente objeto de análisis de diversas disciplinas (derecho, administración, sicología, ciencia política, economía, sociología,...). Sin embargo, la especificidad del campo de estudio "análisis de política pública", consiste precisamente en el análisis del proceso de la acción pública bajo diversas modalidades, enfoques y métodos, enlazando diversas disciplinas académicas tradicionales. Dunn (1981) definió esta disciplina como "una ciencia social aplicada que, mediante el uso de múltiples métodos de investigación y argumentos, produce y transforma una información pertinente sobre la política pública para que pueda ser usada por el sistema político para resolver problemas de política pública". Se trata entonces, según una expresión que hizo carrera, de entender el Estado en acción, o más precisamente del gobierno o, aún mejor, de la *gobernanza en acción*.

Uno de los reconocidos pioneros en esta reflexión es, sin duda alguna, Harold Lasswell. En su texto fundador *La orientación hacia las políti-*

⁶ El *laissez-faire*, el hecho de no actuar, intervenir o regular, es también una elección de política pública realizada por las autoridades gubernamentales.

cas, publicado en 1951, había considerado necesario desarrollar unas ciencias de la política (*policy sciences*) o sea unas "ciencias del curso de acción", para "usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo norteamericano" con el fin de "resolver las necesidades políticas" apremiantes de la época. Para el autor norteamericano, se trataba de "avanzar en la averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas", para entender mejor la elección del ser humano (los procesos de decisión) y para "mejorar la racionalidad del proceso político" gracias a la aplicación de los mejores métodos científicos.⁷ Se notará la coincidencia con la idea del "buen uso de las fuerzas del Estado", expresado por von Justi ya en el siglo XVIII (ver *supra* nota 5).

De forma sintética, Lasswell propuso que las ciencias de la política debían distinguirse de las investigaciones realizadas por las disciplinas por tres características:

- ▶ Ser una actividad investigativa orientada hacia la resolución de los problemas. Así, los problemas de políticas deben ser entendidos como situados en un contexto específico que debe ser tenido en cuenta en el análisis, en el uso de los métodos y en las recomendaciones emitidas.
- ▶ Ser multidisciplinaria en sus enfoques. Esto debido a que cualquier problema social o político es una composición de múltiples elementos que no corresponde a ninguna disciplina en particular.
- ▶ Ser claramente normativa u "orientada por valores". En particular, para Lasswell, la disciplina debe ser orientada por los valores democráticos y el respeto a la dignidad humana.

Lasswell llamó también a este nuevo campo de estudio como las "ciencias de las políticas de la democracia" (*policy sciences of democracy*), ya que tenían como finalidad el diseño de políticas democráticas.

⁷ Se puede apreciar en estas motivaciones, en particular el principio de la eficiencia y el uso de la experimentación científica, claras similitudes con los fundamentos que motivaron el desarrollo por Frederick Taylor de sus principios de organización científica del trabajo, a inicios del siglo XX (Taylor, 1911).

camente orientadas, señalando así la conexión existente entre el trabajo gubernamental, la teoría política, la construcción de instituciones y de un Estado de derecho enfocados a la realización, en sus palabras "de la dignidad humana". Lo que podemos interpretar, a nuestro juicio, como los derechos humanos⁸, considerados como los fines últimos del Estado democrático contemporáneo. Confiaba en que las ciencias de la política aporten el conocimiento necesario para "mejorar" la democracia. En este sentido, el análisis de política rechaza la pretensión a la objetividad científica en su actividad: el trabajo del analista está orientado por valores (la dignidad humana) y tiene una clara pretensión de formación por de ilustración para una ciudadanía (más) deliberante. Obviamente, para Lasswell, era claro que esta disciplina académica nueva debía también permitir, en el contexto de la llamada Guerra Fría, defender o demostrar la superioridad de los valores de la democracia liberal, particularmente norteamericana. Es en este contexto que se desarrolló el enfoque muy conocido de las "etapas", "fases" o enfoque secuencial (ver Calderón, en este volumen).

EL ENFOQUE SECUENCIAL

El primer marco conceptual, el más popular e influyente, sigue siendo sin duda el modelo clásico del ciclo de política o modelo secuencial, también llamado el "enfoque de los libros de textos". Este modelo inicialmente sugerido por Lasswell (1956), y luego desarrollado por Jones (1970), permitió realmente "lanzar" el análisis de política pública como un campo académico específico. Por lo regular, la política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas que se pueden estudiar separadamente (influencia del posi-

⁸ Stone (2002), considera que los objetivos (*goals*) de las políticas públicas pueden organizarse alrededor de cuatro conceptos que las justifican: equidad, eficiencia, seguridad, libertad. Por nuestra parte, agregaríamos a estos el concepto de justicia. Toda autoridad pública moderna, todo Estado, justifica sus decisiones y acciones en la prosecución de estos cuatro o cinco conceptos. Nos parece que hoy en día los derechos humanos expresan, desarrollan y buscan los mismos objetivos.

⁹ En Colombia, al igual que en otras partes, tanto la estructuración de los programas curriculares como los principales textos de introducción al estudio de las políticas públicas en el mercado usan generalmente también esta perspectiva. Los principales libros de textos empleados en Colombia son: Aguilera Villanueva (1992), Mény, Thoening (1992), Vargas Velásquez (1999), Salazar Vargas (1999), Roth Deubel (2002), Müller (2002).

vismo, neopositivismo). Estas etapas corresponden, por lo general, y en este orden, a la definición del problema y la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisión (o legitimación), la implementación y, finalmente, la evaluación. Este enfoque ha permitido, sobre todo hasta los años 80, la realización de innumerables investigaciones, especializadas en una u otra etapa específica, o en todo el proceso entonces concebido como una sucesión (lógica) de etapas. Igualmente, facilitó la elaboración de teorías "parciales" para cada una de las secuencias del proceso. Esta es al mismo tiempo la fuerza del modelo, pero también su mayor debilidad: se tiende a perder de vista el proceso en su conjunto.

Para la identificación de problemáticas y la construcción de la agenda se destacan, por ejemplo, los modelos propuestos por Cobb y Elder (1972), Kingdon (1984) y Garraud (1990). La secuencia de formulación y legitimación de las políticas públicas ha sido particularmente discutida y analizada por autor tales como Simon (1959), Lindblom (1959), Allison (1971), March y Olson (1972), Stez (1976), entre otros, cuyos nombres están relacionados con el ámbito de la teoría de la decisión (ver las nociones de racionalidad absoluta y limitada, incrementalismo, *garbage can model*, etc.). El estudio de la fase de la implementación de la política pública conoce una obra pionera con Selznick (1949), y va a tener un importante desarrollo en la década de los años setenta con las investigaciones realizadas por autores como Pressmann y Wildavsky (1973), Bardach (1977), Elmore (1978), Sabatier y Mazmanian (1979), (ver Roth, 2002).

Por último, la evaluación de las políticas públicas ha generado prácticamente la creación de un campo profesional específico, casi autónomo del análisis de política pública con su institucionalización en numerosos países. Los diferentes enfoques teóricos para la evaluación han recorrido un camino que va desde una perspectiva objetivista, cuantitativista, centrada en la medición—dominada por el pensamiento positivista o mecanicista—hasta unos enfoques que fueron integrando paso a paso mayor cantidad de criterios, de variables, en particular cualitativos, y de puntos de vista a medida que se percibieron los límites y las lagunas del enfoque inicial. De la evaluación centrada en la búsqueda de causalidades simples se pasó a proponer evaluación pluralista o múltiple, más comprensiva e interesada en los impactos o en la satisfacción de los usuarios o de

los ciudadanos (ver Guba y Lincoln, 1989; Monnier, 1992; Rossi y Freeman, 1993; Kessler et al., 1998; Roth, 2009). Sin embargo, en la actualidad, en particular con la introducción del hábito de la medición en la gestión pública (introducida en particular por la Reforma del Estado a partir de los años 80 y el *New Public Management*), la práctica evaluativa tiende a concentrarse en la evaluación de eficiencia (por ejemplo, análisis costo-beneficio) y de resultados (cuantitativa), en las auditorías y en la rendición de cuentas. Desde una perspectiva más crítica, Guba y Lincoln (1989) ofrecen, sin embargo, una vía interesante de renovación y de democratización de las prácticas de evaluación, alejándose de las tradicionales posturas positivistas y tecnocráticas que suelen dominar la actividad o profesión.

EL ENFOQUE SECUENCIAL CUESTIONADO

Los desarrollos iniciales de la investigación en políticas fueron muy influenciados por la epistemología positivista y una pretensión a la objetividad científica. Stone llama a esta tradición (que considera "falida") como el *Rationality Project*, alejándose así de la perspectiva lasswelliana de fundar claramente en valor los análisis y las recomendaciones. Evolución que condujo a favorecer posturas tecnocráticas por parte de los analistas. Fundamentalmente, esa perspectiva, aún muy arraigada hoy en día, consiste en querer descubrir las

técnicas de *ingeniería política* que permitan tapar brechas, arreglar desperfectos o solucionar averías de la máquina estatal. En este camino se oye de ampliaciones, reformas legales, nuevos mecanismos de control, cambios de cultura, transformaciones en los mecanismos de representación y alianzas institucionales (Roiz, 2007: 9)¹⁰

Es sólo en los años setenta y sobre todo ochenta, que se volvió a reconsiderar y reconocer la importancia de los valores en el análisis de políticas. En particular, mostrando los límites de los análisis de corte positivista como el análisis de sistemas,—simbolizados en el rotundo fra-

¹⁰ En el mismo sentido he utilizado la metáfora del *Estado relojero* para señalar esta perspectiva de soluciones mecanicistas (Roth, 2007d).

caso de los analistas en el caso de la guerra de Vietnam—y a la luz de las consideraciones epistemológicas pospositivistas de Thomas Kuhn (1962). Dror (1970), propondrá una nueva aproximación analítica que llamará “Análisis de políticas” en vez de “ciencia” de la política. Dror consideraba en efecto que el análisis de políticas requería de una metodología diferente a la metodología científica tradicional, ya que era necesario reconocer, más allá de la reivindicada multi o interdisciplinariedad, el papel importante jugado en los procesos de política por “elementos extra-racionales” (como la creatividad, la intuición, el carisma, etc.) o “irracionales” (las motivaciones profundas). Más tarde, Majone (1989, no son problemas simples que se pueden resolver tal como en los “laboratorios”, sino que son frecuentemente problemas *transcientíficos* reacios al análisis y tratamiento científicos habituales¹¹. Se trataba, entonces, de metodologías que aliente la percepción de los fenómenos estudiados y la invención de nuevos diseños sociales, para la producción de políticas y propuestas de políticas alternativas (ver también las importantes contribuciones críticas de Lindblom, 1999). Igualmente, señaló como ilusoria la pretendida objetividad o neutralidad científica (el objetivismo) de los estudios de políticas. Es decir, el investigador de política no podía pretender abstraerse del contexto político en el cual desarrollaba sus labores. Con esto se resalta la acción de gobernar más como un arte¹² que como una ciencia exacta.

Debido a los límites conceptuales y las importantes críticas que sufrió el enfoque secuencial, en particular la ausencia de teoría causal, el hecho de que el enfoque se basa en una concepción idealizada y racional con un sesgo *top-down* (de arriba hacia abajo) y legalista, y por lo tanto, ideal (1993), muchos analistas consideraron que el modelo secuencial había cumplido su ciclo de vida y que debía ser remplazado por “mejores teorías” (Sabatier, 1999: 7). La caja de herramientas o el recetario analítico

producido por el enfoque secuencial y racional aparece ahora como, en el mejor de los casos incompleto o carente de capacidad explicativa (¿por qué cambian las políticas?), y en el peor de los casos, como inefectivo y antidemocrático por su sesgo tecnocrático positivista o neopositivista. Desde allí, para muchos analistas, era claro que se hacía necesario introducir elementos provenientes de las perspectivas pospositivistas, críticas o constructivistas para efectuar una renovación profunda del campo del análisis de políticas. Esto debería permitir, con la reintroducción clara de los aspectos valorativos, el llamado “giro argumentativo”, es decir propiamente *político*, dar un nuevo impulso al análisis de las políticas públicas (Deleon, 1994; Deleon, Vogenbeck, 2007).

Así, un autor como Majone (1997) mostró —y de manera magistral— las limitaciones intrínsecas de los enfoques y técnicas de análisis convencionales, tendencialmente disciplinarios y centrados en el cálculo con, por ejemplo, el uso del análisis costo/beneficio que tiende aún a ser dominante en la actualidad para el análisis y la elección de las políticas públicas en muchos trabajos científicos y académicos, en la práctica de las administraciones públicas y de los gobiernos. Los resultados de estos estudios pretenden ser considerados como insumos ciertos (evidencias) para la elaboración de políticas y la toma de decisión. Majone mostrará en particular, en acuerdo con los avances contemporáneos en la epistemología, las inconsistencias de este “decisionismo” tecnocrático¹³, la imposibilidad de disponer de evidencias científicas inequívocas para la acción pública y la necesidad de tener en cuenta, y con más razón en una democracia, tanto la complejidad de las acciones y de sus efectos como los aspectos argumentativos y persuasivos inscritos en los procesos de formulación y toma de decisiones. El autor sugiere así una reinterpretación de los estudios sobre teoría argumentativa y retórica de Aristóteles. Esta perspectiva (re)introduce la importancia de la argumentación en los procesos de políticas, rehabilita de paso la centralidad de la participación y deliberación ciudadanas en aras del interés mismo de la investigación racional, y de esta forma acerca el análisis de políticas a los debates contemporáneos en teoría política —democracia radical,

¹¹ Retomando a Alvin Weinberg, Majone (1997: 37) define como *transcientífico*, “cuestiones de hecho que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia pero que, en principio o en la práctica, es imposible que ésta los resuelva”.

¹² La palabra arte viene del latín *ars* que significa habilidad, oficio, conocimiento técnico. Durante el Medievo no se distinguían las artes de las ciencias.

¹³ Majone (1997: 48) considera que con el paso del tiempo “la eficiencia técnica como meta o como criterio de elección ha sido sustituida por la eficiencia económica”.

deliberativa, participativa—(Fischer, 2003). Majone (1997: 41), considera el análisis de políticas como una contribución a la “deliberación pública mediante la crítica, la defensa y la educación”, ya que un buen análisis debe proveer, además de datos, “normas para la argumentación y una estructura intelectual para el discurso público”¹⁴. De un cierto modo, la orientación inicial dada por Lasswell en los cincuenta, en particular su consideración frente a los valores, que fue minimizada por la mayoría de los analistas profesionales de los años sesenta y setenta, dominados por el *Project of Rationality* y su pretensión de una supuesta objetividad y positividad de la ciencia de la política, vuelve a cobrar hoy en día una gran importancia y validez con los enfoques pospositivistas, posempiristas o construccionistas.

Actualmente, la mayoría de los autores reconocen la existencia de varios tipos de factores explicativos de la acción pública. En particular, se reconoce obviamente la importancia de factores objetivos o racionales (las evidencias científicas)—lo que no es necesario discutir, según Aristóteles—, y los intereses, pero también de los factores institucionales y de los factores cognitivos (ideas, valores) en los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas y, más generalmente, en la política. La acción pública (y política) es compleja y difícilmente reducible a unos cuantos datos que se pueden medir objetivamente de forma cuantitativa y que se considerarían como determinantes universales o cuasi universales.

Sin embargo, la integración de estos múltiples factores—las racionalidades económica (los intereses) y científica, las instituciones, y las ideas¹⁵— en los análisis implica el uso de marcos de análisis y metodologías más complejas y resulta, por lo tanto, más trabajoso. En términos muy generales y demasiado esquemáticos, podemos considerar hoy que las diversas corrientes analíticas en políticas públicas se dividen en tres grupos. Un primer grupo de teorías, que llamamos *tradicional*, enfatiza sobre los *factores y variables objetivos* que permiten explicar las políti-

cas públicas. Un segundo grupo, que podemos llamar *integracionista o mixto*, considera imposible limitarse solamente a las variables objetivas, medibles, para explicar las políticas públicas. Estos enfoques mantienen el esquema general explicativo de las políticas públicas, pero pretenden *complementarlo*, de forma variada y con más o menos importancia, con la integración de variables valorativas o subjetivas en su marco explicativo (referenciales, creencias, comunidad epistémica, ideas, etc.). Finalmente, un tercer grupo, que llamamos *interpretativista*, considera que el análisis tradicional—objetivista y neopositivista—ha fracasado en sus objetivos de construir una ciencia de la política con validez universal, y apunta a reincorporar de manera central en sus propuestas analíticas los fundamentos valorativos presentes en Lasswell y desarrollar un marco de interpretación (más que de explicación) de las políticas públicas, basado principalmente en la importancia de la argumentación (el “giro argumentativo”), de la retórica¹⁶, de la subjetividad y de los discursos.

Como ya lo anotábamos en otro texto (Roth, 2008a), el análisis de política es un insumo fundamental para el debate político, el cual se debe concebir entonces como una *erística*, es decir un diálogo combativo, un pugilato verbal basado tanto o más en argumentos como en evidencias y pruebas científicas, en donde la persuasión a los auditores pertinentes es un elemento fundamental para imponer una política. Y con más razón en regímenes democráticos. Motivo por el cual consideramos que es preciso integrar esta dimensión interpretativa en el análisis. Parafraseando una célebre expresión de Bourdieu, entonces el análisis de política también es, como la sociología, un deporte de combate. A continuación se presenta de manera sucinta una serie de enfoques teórico-conceptuales, que intentan situarse en una perspectiva renovadora del análisis de políticas frente al tradicional ciclo de políticas. Por lo tanto, a continuación se hace más énfasis en las perspectivas de los grupos bautizados como integracionista e interpretativista.

¹⁴ Como lo señala Aristóteles (2005) en su *Retórica*, es necesario deliberar sobre “todo lo que puede ser de otra manera”.

¹⁵ Se conoce esta clasificación bajo el nombre de las “tres *res*”, por *Intereses*, *Instituciones*, *Ideas*.

¹⁶ Es tal vez preciso recordar la clara relación existente entre el desarrollo de la retórica, como arte de la persuasión y del escuchar bien, y el florecimiento de la democracia. La democracia instaura el diálogo persuasivo y la deliberación como modo de toma de decisión, en vez de las decisiones unilaterales y autoritarias. Como lo señala Ramirez (2001: 73), “la retórica es necesaria como antidoto de la mentalidad tecnocrática”.

LOS ENFOQUES TRADICIONALES

Como se mencionó, este primer grupo de enfoques tradicionales se apoya en teorías “objetivistas” que hacen énfasis en los factores objetivos medibles. Es el caso en particular de los enfoques basados en una epistemología neopositivista, y frecuentemente en las teorías de la elección racional, del *Public Choice* y de los principios de la economía neoclásica y del individualismo metodológico. Es la corriente dominante del análisis de política pública, generalmente adoptada por las instancias gubernamentales e internacionales para el análisis y la evaluación de las políticas públicas a partir de los años sesenta y setenta hasta hoy en día. Autores como Stokely y Zeckhauser (citados en Majone, 1997: 47) consideran que el tema central del análisis de política es el mismo que el de la ciencia económica: el problema de la distribución de recursos escasos entre distintos fines. Gran parte de los trabajos de consultoría se realizan también en esta perspectiva¹⁷. Estos análisis se sitúan en la tradición (neo) positivista de la investigación, sus autores consideran que sus análisis son objetivos y de carácter científico, ya que se basan en datos medidos y pretenden aportar pruebas y evidencias empíricas. Esta postura, que es también una estrategia discursiva o retórica, lleva a difundir y persuadir que sus conclusiones tienen una validez universal, aunque ya no se habla de “ley social”, de verdades o de pruebas sino, más modestamente, de “lecciones aprendidas”. Una concepción común a esta vertiente, de un lado, es la consideración de que las políticas públicas no son más que el resultado de una lucha, de una competencia entre los distintos intereses objetivos de los individuos o de grupos de interés (pluralismo liberal, teorías elitistas) presentes en una sociedad. De otro lado, se trata de una lucha de clases o fracciones de clases (teorías marxistas y neomarxistas más o menos refinadas) por el control legítimo sobre el Estado (Mény, Thoenig, 1992: 58). Así, desde una perspectiva neomarxista, Offe (en Mény, Thoenig, 1992: 60) considera por ejemplo, que

¹⁷ La práctica general del análisis de política pública ha ampliamente desnaturalizado la ambición inicial de ser una actividad ilustradora y formativa para los ciudadanos/as y que fortalezca los valores e instituciones democráticas, para volverse una práctica profesional de expertos ligados a las instancias gubernamentales, universidades y organizaciones privadas (*think tanks*). El resultado es una actividad empobrecida en donde se ha minimizado tanto el estudio de los problemas, como la importancia de la multidisciplinariedad, y que se pretende objetiva o apolítica, haciendo del análisis una actividad frecuentemente tecnocrática e instrumentalizada que ofrece “recetas” por y para los gobiernos de turno en busca de reforzar su legitimidad.

las políticas sociales del Estado de Bienestar contribuyen a eliminar las disfunciones sistémicas que aparecen entre la economía y las estructuras de socialización que inculcan la lealtad al sistema. De su lado Pulantzas considera que la función del Estado a través de sus políticas consiste en “perpetuar las relaciones capitalistas de producción” (en Mény, Thoenig, 1992: 62). A pesar de representar posturas ideológicas diferentes, estas perspectivas comparten la idea de que su análisis es objetivo y, por lo tanto, verdadero, “científico”. Las investigaciones empíricas realizadas a partir de estos fundamentos buscan, en lo esencial, confortar y reafirmar la validez de sus postulados de base, proteger su “núcleo duro”.

LOS ENFOQUES INTEGRACIONISTAS

El segundo grupo, llamado “integracionista” o mixto, es muy amplio y variado. Va de unas perspectivas neoinstitucionales neopositivistas cercanas a las teorías del primer grupo, hasta posturas que se alimentan de la epistemología neopositivista y de la teoría crítica. Podemos situar en este grupo, en particular, los enfoques neoinstitucionalistas, el *Advocacy Coalitions Framework* de Sabatier y Jenkins, los enfoques de redes, y el enfoque por los referenciales de Jobert y de Muller (ver textos relacionados en este libro).

Muchos de los analistas que pertenecían al primer grupo, a partir de los años ochenta y noventa se han desplazado hacia posturas que integran factores de tipo institucional y/o cognitivo a las explicaciones basadas en los factores “objetivos” tradicionales. Los enfoques comúnmente llamados hoy neoinstitucionalistas se centran en el papel fundamental que juegan las instituciones (en una definición renovada), en la comprensión y explicación de la acción pública y de los comportamientos humanos. Se desarrollaron en los años ochenta en reacción a las perspectivas conductistas entonces dominantes durante el periodo anterior. Peter Hall y Rosemary Taylor (1994), en un texto de referencia para la disciplina política, subrayan que en el neoinstitucionalismo, aunque no constituye un cuerpo teórico unificado—lejos de eso—, es posible distinguir tres grandes vertientes para la ciencia política contemporánea: las vertientes histórica, de elección racional (o económica), y sociológica.

El neoinstitucionalismo, como le indica su nombre, consiste en una renovación—desde inicios de los años ochenta—, del institucionalismo.

Se inscribe generalmente en la perspectiva neopositivista (en particular su vertiente economicista). Tradicionalmente, el análisis institucional se centraba en un énfasis descriptivo de las constituciones, de los parlamentos y del poder ejecutivo (Parsons, 1995). Esa era la perspectiva que generalmente se consideraba como "ciencia política" en las Facultades de Derecho. En ruptura y en reacción con esta perspectiva descriptiva, el desarrollo de la ciencia política y del análisis de políticas públicas en los años sesenta había inicialmente minimizado la importancia del contexto institucional en el curso de acción política para centrarse en el sistema político como un todo. La "restauración" liberal de los años ochenta (neoliberalismo) sirvió de catalizador para evidenciar el papel de las instituciones: si para los neoliberales era necesario reformar las instituciones políticas, significaba entonces que estas sí tenían impacto. Se atribuye con frecuencia a March y Olson (1984, 1989), el mérito de haber puesto en evidencia la importancia de las instituciones en la actividad política, con la publicación de su obra *Redescubriendo las instituciones*. Según estos autores (1997: 43), "las reglas y los entendimientos (generados por las instituciones son las que) dan marco al pensamiento, restringen las interpretaciones y dan forma a la acción".

El enfoque neoinstitucional propuesto inicialmente por estos autores se centra en el estudio del papel de las instituciones, considerándolas como un determinante esencial de los comportamientos individuales, de la acción colectiva y, por lo tanto, de las políticas públicas (*institutions do matter*). Los autores pretenden superar el institucionalismo tradicional a favor de una perspectiva de interdependencia entre instituciones sociales y políticas consideradas relativamente autónomas. Por eso, la definición de las instituciones que proponen los autores no se limita a la estructura formal de las instituciones. Para ellos, se debe incluir en la definición del concepto no solamente las organizaciones como tales (ministerios, etc.), sino también las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, y también las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías, y saberes que sostienen, elaboren y a veces contradicen estas reglas y rutinas. Las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores. La interrogación central del enfoque, en sus tres vertientes principales —histórica, económica y sociológica— (Hall, Taylor, 1996), se sitúa en el análisis de las condiciones de producción y de evolución de estas instituciones y cómo éstas, a su

vez, influyen en las dinámicas sociales, permitiendo así pensar el Estado en interacción (Muller, Surel, 1998). Este enfoque es revelador también de un fenómeno de sociedad creciente que considera o constata que las instituciones estatales, en general, se encuentran debilitadas frente a ciudadanos y a organizaciones privadas y sociales, más y mejor informados. Esta evolución obligaría al Estado a negociar o, por lo menos, a tener en cuenta en el ejercicio de su autoridad a otras instituciones (Lane, 1995). Esta percepción está también presente en las teorías de las redes y en el uso creciente del término gobernanza, para subrayar y legitimar la importancia de formas de gobierno compartido entre varios actores o instituciones.

El neoinstitucionalismo histórico

El enfoque histórico se centra principalmente en la necesidad de aprehender el Estado en una perspectiva de largo plazo y de manera comparativa situando el Estado en el centro del análisis. Los investigadores que se inscriben en esta corriente buscan conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente amplios. Ellos prestan particular atención a las asimetrías de poder que derivan de la acción y del desarrollo de las instituciones. Además, tienden a percibir el desarrollo institucional como el resultado de una "dependencia del sendero" (*path dependence*) y de consecuencias imprevisibles. El concepto de "dependencia del sendero", describe la existencia de movimientos acumulativos que cristalizan los sistemas de acción y las configuraciones institucionales propias a una política pública o subsistema particular. Situación que va a determinar con siempre más fuerza un camino específico para la acción pública. En otras palabras, la herencia institucional y política pesa sobre la selección de la acción pública: no hay *tabula rasa*. Finalmente, los investigadores intentan asociar el análisis institucional a la influencia que pueden ejercer factores cognitivos, como las ideas o la cultura, sobre los procesos políticos (Muller, Surel, 1998). Los principales temas de investigación han sido, por el momento, el análisis en una perspectiva comparativa de las políticas sociales y macroeconómicas.

El neoinstitucionalismo económico

El origen de la vertiente económica del neoinstitucionalismo se encuentra en la pretensión de construir una teoría general de la interac-

ción entre los intereses y las instituciones válida para el sector público. Se incorpora en la Escuela del *Racional Choice* (elección racional), una dimensión complementaria centrada en el rol de las instituciones como reductoras de incertidumbre y como factor determinante para la producción y la expresión de las preferencias de los actores sociales. Este enfoque parte del postulado de que los actores pertinentes tienen una serie de preferencias y gustos y que se comportan de manera instrumental, en base en una estrategia calculada, es decir racional, con el fin de maximizar sus posibilidades de realizar estas preferencias (Muller, Surel, 1998). En esta perspectiva, la más cercana a un enfoque epistemológico positivista tradicional, la permanencia de las instituciones se explica por el apego de los actores a éstas, ya que reducen la incertidumbre y facilitan a los actores pertinentes satisfacciones duraderas que neutralizan la competencia en el sector.

El neoinstitucionalismo sociológico

La vertiente sociológica del neoinstitucionalismo se inserta más precisamente en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones. Contrariamente a ésta, la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural, parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades. De esta forma, el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y de funcionamiento de las organizaciones: las disposiciones institucionales dentro de una sociedad moldean al comportamiento humano. Desde esta perspectiva ampliada, se desprende que los factores culturales son instituciones (Muller, Surel, 1998). Lo que incita al análisis de elementos cognitivos, entendidos como instituciones culturales, que pesan sobre los comportamientos individuales y las ideas (Parsons, 1995). Olson señala en particular que

Las instituciones disponen de autoridad y poder, pero también de sabiduría y ética colectivas. Proporcionan el contexto físico, cognitivo y moral para la acción conjunta, la capacidad de intervención, los lentes conceptuales para la observación, la agenda, la memoria, los derechos y obligaciones, así como el concepto de justicia y los símbolos con los que puede identificarse (Olson en Lane, 1993).

A partir de los años ochenta, se puede notar la importante influencia del neoinstitucionalismo económico con el auge de las políticas neoliberales¹⁸. Es también sintomático de la influencia casi hegemónica del pensamiento económico en la teoría política desde esta época, en particular con la teoría de la elección racional, la teoría de juegos y la escuela del *Public Choice*. Esta última es definida por uno de sus más prominentes representantes como

la aplicación de la teoría económica (*economics*) a la ciencia política. Su objeto de estudio es el mismo de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas del voto, el comportamiento electoral, la política de partidos, la burocracia, etc. La metodología del *Public Choice* es la de la economía (Mueller, 1979 en Lane, 2005).

Por eso, la mayoría de los estudios neoinstitucionales se han desarrollado bajo la sombra de las políticas neoliberales y han servido a su legitimación. Sin embargo, es pertinente recordar que la perspectiva neoinstitucional es mucho más amplia. Las investigaciones pueden perfectamente llevarse a cabo desde orillas ideológicas distintas. Se puede ver, por ejemplo, la sugerente obra de la antropóloga Mary Douglas (1986), quien ofrece una crítica contundente a la teoría de la elección racional, o el trabajo de Ostrom (2005), que señala que la validez de la teoría de la elección racional y de la teoría de los juegos en el análisis de la acción pública se limita a unos casos muy particulares, excepcionales. En la mayoría de los casos de acción pública estas teorías son insuficientes para dar cuenta de una explicación satisfactoria (o para producir un resultado eficiente –en particular sostenible a largo plazo–).

Un ejemplo de marco de análisis neoinstitucional

En la actualidad, la mayoría de los analistas de políticas públicas adoptan con más o menos énfasis aspectos del análisis neoinstitucional

¹⁸ En su concepción, una política neoliberal se caracteriza por fomentar la competición entre individuos y (eventualmente) organizaciones. Se parte de la idea que esta competición generará una distribución más eficiente de los recursos públicos. Se privilegia así la construcción de una sociedad basada en la lucha de todos contra todos y el individualismo (en particular para obtener contratos y empleos públicos) y se desincentivan las acciones públicas que favorecen la ayuda mutua, la solidaridad y la cooperación entre individuos o grupos sociales.

en sus marcos de análisis¹⁹. En particular, se destacan los trabajos de la norteamericana Elinor Ostrom (2005), politóloga, ganadora del premio Nobel 2009 de economía (ver el capítulo en este libro). Ostrom, busca entender como las instituciones afectan los comportamientos individuales de los actores inscritos en procesos de políticas públicas. Para ello, ha desarrollado un marco de análisis llamado *Institutional Analysis and Development* (IAD) que se fundamenta principalmente en la tradición de la nueva economía institucional desarrollada por autores como North y Williamson, es decir en una perspectiva híbrida del neoinstitucionalismo económico e histórico. El marco pone en su centro una "arena de acción" en la cual se interrelacionan "actores" individuales y colectivos, en una "situación" que corresponde al arreglo institucional específico y concreto operante para la política pública. En un primer momento, el análisis de estas interrelaciones, desde la perspectiva de la elección racional, permite explicar las características de una política pública (*the resulting outcomes*). En un segundo momento, se trata de entender los factores que influyen sobre la estructura misma de la arena de acción. Para ello, el modelo considera tres tipos de factores: las reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones (*rules-in-use*), las características materiales y físicas del contexto pertinente (estado del mundo) y, finalmente, lo que aleja un tanto el marco IAD de un neopositivismo reductor, las particularidades culturales propias a la comunidad de política (*attributes of community*).

El enfoque de redes

La emergencia de la noción de red (*network*) en el análisis de las políticas públicas corresponde a la insatisfacción creciente en relación con los enfoques tradicionales, centrados en el examen de los elementos formales de las estructuras y arreglos político administrativos. En los años 60 y 70, la visión de un proceso de política pública, esencialmente pensado como jerárquico, instrumental y formalista (*top down*), reñía con las evidencias de los análisis. Las políticas están siempre más formuladas

en instancias políticas informales, al exterior de las instituciones convencionales tipo parlamento o administración pública. La idea de red propone una nueva manera de concebir el mundo.

En vez de intentar explicar la realidad como las consecuencias de una serie de relaciones causales lineales determinadas por fuerzas externas, las teorías de redes perciben la sociedad como realizándose mediante la interacción de individuos que intercambian información y otros recursos. El meollo de esta perspectiva considera el concepto de organización social y de gobernanza (*governance*) de manera descentralizada (en Marin y Mayntz, 1991: 26). De hecho, si esta perspectiva no era totalmente nueva en la ciencia política de la época, empezó a tener un auge a partir de la década de los años 70. Inicialmente, las perspectivas neocorporativistas se concentraron en el estudio de las relaciones triangulares y estructurales entre gobierno, administración y grupos de interés. Luego, esta idea fue ampliada por Hechlo (1978) que introdujo el concepto de red de controversia (*issue network*), para designar las complejas redes que incluyen en gran número de actores del proceso de política pública, en particular en problemas públicos "nuevos". Lo que predomina, entonces, es la visión de un proceso a lo largo del cual se establecen relaciones más informales, descentralizadas y horizontales.

Según Kenis y Schneider (en Marin et al., 1991: 33ss.), el surgimiento de esta concepción del mundo no es casual. En efecto, corresponde a transformaciones en la realidad de la hechura de las políticas públicas, en desarrollos teóricos y conceptuales en el área y en progresos en las herramientas metodológicas. Para el primer aspecto, los autores señalan el crecimiento del carácter organizado de la sociedad (ver Mayntz, 1982) y la extensión de los dominios de intervenciones públicas (extensión del Estado de bienestar y surgimientos de nuevos problemas), la elevación de la complejidad social y la creciente interdependencia entre las organizaciones, con saberes más dispersos o fragmentados, la tendencia a la descentralización y a la fragmentación del Estado, la atenuación de la frontera entre público y privado y la creciente transnacionalización de las políticas nacionales.

En forma paralela, la importancia de la información ha crecido y el desarrollo de la tecnología informática ha generado una demanda

¹⁹ Incluso las grandes instituciones internacionales (Banco Mundial, BID, Fondo Monetario Internacional, etc.) usan una perspectiva neoinstitucional para promover sus reformas post-Consenso de Washington. Aunque sus modelos simplificados de análisis aparecen más bien pobres frente al potencial de esta perspectiva analítica. Comparar por ejemplo BID (2006) con Ostrom (1990, 2005).

de cientificación de las políticas. El segundo aspecto mencionado por los autores, se relaciona con el abandono de una concepción analítica demasiado centrada en el Estado y las decepciones producidas por las fallas de la planificación en sus propósitos de transformar la sociedad. En particular se evidenció el viacrucis de la implementación *top down* de las políticas (Pressmann, Wildavsky, 1973), lo que puso en duda la validez de la distinción entre formulación (planificación) e implementación planteada por el modelo secuencial tradicional y dominante, incluso en su reactualización realizada por la nueva gestión pública (NPM) promovida a partir de los principios políticos neoliberales. Además, las herramientas informáticas han permitido un desarrollo de nuevas posibilidades de formalización, modelización y de tratamiento matemático y estadístico de los datos que permitieron vislumbrar mayores capacidades de análisis para los investigadores sociales.

Las redes de política son entendidas como una nueva forma de gobierno —la gobernanza— que refleja el cambio de naturaleza en las relaciones entre Estado y sociedad (Kenis et al., 1991: 41). Las redes de política son mecanismos de movilización de recursos políticos en temas en los cuales las capacidades y la información necesarias para formular, decidir o implementar programas de acción pública²⁰ son diseminadas entre muchos actores públicos y privados, algunos con poder de “veto”. Las redes de actores establecen un puente entre las jerarquías administrativas, los actores sociales y la lógica del mercado. El Estado ya no sabe todo y no es capaz de saberlo todo, y menos aún de imponerse en la sociedad mediante un proceso de implementación vertical de tipo comando-control autoritario. Se produce un proceso de reconocimiento de necesidad mutua de los actores: la gobernanza.

De manera general, se puede decir que con esta nueva manera de actuar, los costos de formulación serán más altos (concertación, parti-

cipación, costos de decisión, tiempo —los mal vistos costos de transacción del neoinstitucionalismo económico—, pero con ello se facilitará la implementación, ya que la participación de las redes a la elaboración y, eventualmente, a la implementación de la política permitirá que esta disponga de una mayor legitimidad y aceptación (reducción de la separación entre formuladores e implementadores). Sin embargo, los éxitos de un proceso de política basado en redes no son determinables *a priori*. Es una cuestión empírica. El enfoque de redes ofrece principalmente una serie de herramientas para describir y explicar los procesos de políticas públicas, tanto al interior de las etapas clásicas (modelo secuencial) o como un proceso continuo. Permite también el desarrollo de estrategias analíticas comparativas para explicar las diferencias entre políticas, por las variaciones existentes en la conformación y dinámica de las redes en cada caso. Si el análisis de redes se ha considerado principalmente hasta aquí como una estrategia de análisis, es de señalar también la posibilidad de utilizar el enfoque de redes desde una perspectiva normativa, es decir, como un modelo para la acción o la intervención pública (Kenis et al., 1991: 44-48, Zornoza, en este libro).

El concepto de red puede entenderse como un término genérico para señalar una configuración para la cooperación entre actores interesados en un mismo tema. Rhodes (en Faure et al., 1995: 112) ha propuesto una tipología con base en un *continuum* en el cual se ubica de un lado los *issue networks*, como redes cercanas a la teoría pluralista, de competición abierta, en donde las organizaciones participantes quedan autónomas y, del otro lado, las *policy communities*, las comunidades de política, que se caracterizan por establecer y mantener fuertes vínculos entre ellas hasta acercarse casi a la lógica corporativista (ver también Roth, 2002: 34-35). En forma de conclusión, como lo señala Zurbriggen (2004: 183), la perspectiva de redes ha contribuido a la elaboración de un enfoque “que trasciende la distinción tradicional entre agente y estructura (...)”, (entre las visiones socio-céntricas y Estado-céntricas”, gracias a un “concepto flexible diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración de políticas sectoriales”.

El enfoque *Advocacy Coalition* y el cambio de política

El origen del enfoque *Advocacy Coalition* (AC), representante emblemático de la perspectiva de análisis “mixta”, remonta, según su propio

²⁰ En la literatura francesa en particular, el concepto de “acción pública” tiende a remplazar el de “política pública”, como gobernanza el de gobierno, para señalar la necesidad para el Estado contemporáneo de coordinar sus intervenciones con otros actores, públicos, privados o asociativos, para formular e implementar las decisiones. La “acción pública” tiende a privilegiar una mirada en interacción, *bottom up*, incluyendo actores no estatales, mientras que la política pública se situaría más en una perspectiva *top down*, centrada en las actividades propias de las instituciones gubernamentales. (Lascoumes, Le Gales, 2007: 7-13).

autor Sabatier (1999: 117-120) a los años 1981-1982 cuando, con la intención de proponer una alternativa al enfoque secuencial entonces dominante, buscaba realizar una síntesis de los mejores dispositivos aportados por los enfoques *top down* y *bottom up* en el estudio de la implementación, e integrar de manera más satisfactoria el papel de las informaciones técnicas en los procesos de política. El autor se proponía construir un marco de análisis para explicar el cambio de política. Estas labores culminaron en 1993 con la publicación, en colaboración con Jenkins-Smith, de un libro que incluyó unos estudios empíricos basados en dicho modelo AC (ver Rubio y Rosero en este libro).

El modelo se basa en cinco premisas. Primera, las teorías sobre proceso o cambio de política deben ser capaces de tener mejor en cuenta la información relativa a los problemas. Segunda, es necesario ver los procesos de política en una perspectiva temporal de larga duración (unos diez años o más). Tercera, la unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental, sino que se trata de develar la existencia de un "subsistema de política". Este subsistema, como parte del sistema político, está compuesto por una variedad de actores, públicos y privados, que están activamente implicados o interesados en un problema de política o en una controversia. Cuarta, al interior del subsistema, es preciso incluir también tanto actores como periodistas, investigadores y analistas de políticas por el papel importante que juegan éstos en la difusión de ideas, como a actores de todos los niveles gubernamentales activos en el proceso de formulación e implementación (se integra allí la teoría de las redes, ver *supra*). Finalmente, la última premisa consiste en considerar que las políticas públicas incorporan teorías implícitas sobre la manera de alcanzar sus objetivos. Estas teorías pueden ser entendidas como sistemas de creencias, que incluyen valores prioritarios, percepciones de relaciones causales y de la importancia del problema, y apreciaciones en cuanto a la eficacia de los instrumentos de política utilizados, que son incorporados por los miembros de coaliciones de actores "militantes" o coaliciones de "causa" (las *advocacy coalitions* - AC). La posibilidad de introducir tanto elementos subjetivos, como las creencias y los valores, como elementos más objetivos relativos al contexto y a los intereses de los actores en un único esquema-guía, ofrece así la perspectiva de seguir a través del tiempo la influencia sobre la política pública de varios elementos: actores, contexto, ideas, información, cambios tecnológicos.

Al interior de estos subsistemas de política, los actores se estructuran en comunidades de política²¹ (por lo general entre una y cuatro), cada una basada en un sistema de creencias específico (similar a un paradigma), que compiten entre ellas para influir sobre las decisiones públicas usando de manera instrumental los recursos que les procure el entorno del subsistema. Ese entorno influye sobre el subsistema y sus actores, y actúa como un proveedor de coerciones, limitaciones y recursos. El entorno está compuesto por factores estables, como las reglas constitucionales, las condiciones socioculturales o naturales, y otros más dinámicos, como las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, la mayoría parlamentaria o de gobierno. Un aspecto importante del modelo es la distinción entre cambios fundamentales y cambios secundarios en la política. Los primeros son asimilados a un cambio de comunidad de política dominante en el subsistema. Se asemeja, haciendo una analogía con la epistemología kuhniana, a un cambio de paradigma en la política. Estos cambios fundamentales son relativamente poco frecuentes²². En efecto, la mayoría de los cambios ocurren, no en el núcleo mismo de la política (*policy core*), sino a un nivel periférico, en los aspectos "secundarios" de la política²³ (reglamentaciones y cambios institucionales que

²¹ Sabatier (1988) define una comunidad de política como "el conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas (...) que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos". Estas comunidades de política están en la base de las coaliciones de "militantes" (*advocacy coalitions*).

²² Al aplicar este modelo a la política ambiental colombiana (Roth, 2002: 167-209), hemos detectado la ocurrencia de dos cambios paradigmáticos desde que el tema entró en la agenda pública: 1936 y 1993. En cuanto a la política de derechos humanos, utilizando un modelo un tanto diferente, se consideró que el cambio paradigmático que ocurrió hacia 1990 y con la nueva Constitución de 1991, se quedó prácticamente en el plano discursivo, pues no logró consolidarse posteriormente (Roth, 2006). Al respecto, Surel (1998: 176) señala que a diferencia de lo que ocurre con los paradigmas científicos, un paradigma "social" no es reemplazado totalmente por otro, sino que existen "retraducciones" de elementos, "mecanismos de resistencia" y de "adaptación" complejos y a veces contradictorios.

²³ La lectura del trabajo de Cortés (2010), quien usó el marco ACF para analizar los cambios ocurridos en la política pública para población afrodescendiente en Colombia, me ha sugerido una hipótesis explicativa relativa a la muy común brecha entre formulación e implementación: los cambios de política en Colombia ocurren *sin que se modifiquen las normas o políticas generales* en relación a un tema; lo que cambia es la coalición que domina el subsistema, generalmente luego de que ocurra un cambio en los "factores dinámicos" como un cambio de gobierno, un evento externo, o un simple cambio de un alto funcionario, cuyo impacto político administrativo es amplificado por las lógicas clientelistas. A partir de este cambio de coalición se inicia un proceso de modificaciones, más o menos paulatino, en la ejecución de la política mediante cambios más o menos discretos en la orientación operativa de la política, en

no cuestionen el núcleo o fundamento ni de la política (*policy core*), ni de las creencias (*deep core*) de la comunidad dominante acerca de la política en cuestión).

Posteriormente (Sabatier, 1999: 147-148; 2007), los autores han aportado correctivos a su modelo inicial atribuyendo más importancia a los cambios en la opinión pública como factor dinámico y tomando en consideración el grado de consenso necesario (variable según los países) para realizar un cambio profundo de política. En conclusión, para el enfoque AC los cambios de política ocurren debido a dos causas, una de orden cognitiva y otra de orden más objetiva. De una parte, porque suceden cambios en los valores fundamentales de los miembros de las coaliciones de actores y, por otra parte, como consecuencia de perturbaciones externas a la política (1999: 151). Para el autor, siendo estas últimas generalmente el elemento desencadenador para un proceso de cambio de política.

Desde entonces, el problema de la explicación del cambio de política ha tomado una gran importancia en la investigación en política pública. Al lado del marco AC propuesto por Sabatier, otros dos marcos de análisis dominan el debate en este campo paritario: el enfoque de la teoría del "equilibrio puntuado" propuesto por Baumgartner y Jones (1993)²⁴, y el enfoque de las "múltiples corrientes" de Kingdon (1984)²⁵.

²⁴ el personal, en el presupuesto y su direccionamiento, y en normas de nivel inferior (decretos, reglamentación, procedimientos, etc.) que terminan profundizando de modo incremental la brecha entre las normas generales superiores que siguen vigentes y la implementación concreta, entre lo que se dice y lo que se hace. Este proceso genera una ampliación incremental de la brecha hasta que ésta aparece como "insostenible" y que se logre un cambio en la política y en las normas generales que la sustentan discursivamente. La brecha también puede mantenerse por años en la medida que aparece como una especie de "fatalidad", de "situación casi natural" o de "impotencia". La formulación de las políticas, o sus principios, quedan así relegados a un deber ser cuyo concreción queda siempre postergado.

²⁵ *The Punctuated Equilibrium Theory* (PET), considera que una política pasa por fase de estabilidad e inestabilidad. La política cambia cuando actores políticos logran redefinir la "imagen" de True, Jones, Baumgartner en Sabatier, 2007).

²⁶ *The Multiple Streams Approach*, se centra en el proceso de puesta en agenda, en donde se abre una "ventana de oportunidad" cuando convergen simultáneamente tres corrientes independientes (problemas, soluciones de política y contexto político) provocando así el cambio de política (ver también Zaharadis en Sabatier, 2007 y Roth, 2002). Ver también el número especial del *Journal of Comparative Policy Analysis* (2009).

El marco de análisis por el referencial (enfoque de la escuela francesa)²⁶

Otra perspectiva, cercana a la anterior, es la propuesta desarrollada por el francés Pierre Muller (ver Jolly en este libro). Al entender las políticas públicas como configuraciones de actores, Muller (2006: 67 y ss.) hace énfasis en tres puntos: 1) el problema de la racionalidad de los actores, 2) el papel de la administración pública y 3) las redes de actores. Sobre el primer punto, Muller señala la incertidumbre y la complejidad de los procesos de decisión, con base en autores clásicos como Simon, Lindblom o Cohen, March y Olson. En el segundo punto, Muller se fundamenta sobre lo que llama, para el caso francés, el medio decisional central. Este medio decisional está configurado por cuatro círculos de decisión. El primer círculo es por el cual transitan todas las decisiones (por ejemplo: primer ministro, ministro de hacienda, presidente). Un segundo círculo está compuesto por las administraciones sectoriales (ministerios) que intervienen en un campo específico. Un tercer círculo está conformado por los "socios externos al Estado", como los gremios, las grandes empresas privadas, las asociaciones, ONG, entre otros (Cf. Muller, 2006: 74). Por último, el cuarto círculo integra los órganos políticos como el Congreso, la rama judicial (Corte constitucional, Corte suprema en Colombia). Es en el "marco de negociaciones interministeriales" que los diferentes puntos de vista se expresan y pesan sobre la decisión, la cual aparece como un proceso de elaboración, por "poda sucesiva", de un "consenso mínimo entre los protagonistas" (Muller, 2006: 75-76). Finalmente, el tercer punto, se centra en mostrar cómo las redes de actores se constituyen en "redes de políticas públicas". Allí, se trata de "identificar los actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes", en la medida que serán ellos quienes "ejercerán la función estratégica de integración de las diferentes dimensiones de la decisión" (*policy brokers*, mediadores, empresarios políticos). Estas redes de políticas públicas, que se expresan en foros o comunidades de políticas públicas, son el lugar de la "producción de la significación de las políticas públicas" (Muller, 2006: 76). Con esto, Muller busca integrar el carácter irreducible de la dimensión global que obra en la formación de las políticas públicas. Para lo cual es necesario integrar el papel de las ideas. Según Muller, las

²⁶ Esta sección corresponde a una versión ligeramente modificada que publicó el autor en Roth (2008a).

políticas públicas no son solamente un proceso de decisión, sino el "lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo" (Muller, 2006: 95). Una política pública es entonces también la construcción de una "imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir" (Muller, 2006: 95). Es el *referencial* de la política pública. Un referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo –valores, normas, algoritmos e imágenes– que se descompone en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y operadores de transacción llamados la relación global-sectorial (RGS) (Muller, 2006: 100). El referencial global, es "una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales" (Muller, 2006: 100). El referencial sectorial, "es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión" y los operadores de transacción "corresponden a los algoritmos". Y para Muller, estos referenciales constituidos por "ideas, creencias y visiones del mundo tienen un estatus equivalente al de los recursos monetarios u organizacionales" (Muller, 2006: 106). Son ideas en acción (Muller, 2006: 107). En la acción política surgen "mediadores", como agentes de cambio que buscan afirmar su hegemonía y liderazgo en un sector, que establecen el puente, realizan los ajustes entre el referencial global y el sectorial. Este proceso de ajustes y desajustes entre referenciales constituye entonces una dinámica continua de cambio en las políticas públicas²⁷.

LOS ENFOQUES INTERPRETATIVISTAS

Con los marcos de análisis *Advocacy Coalitions* (Sabatier, 1993) y de los referenciales (Jobert, Muller, 1987, Muller, 1996) se ha introducido aspectos cognitivos para explicar las políticas públicas. Así desde los años 80, con el giro "neoliberal", estos autores y otros, insatisfechos con las explicaciones ofrecidas por las estrategias analíticas "racionales", buscaron entender el papel de las ideas en estos procesos²⁸. Al respecto,

las investigaciones realizadas por Jobert y Muller (1987), Haas (1990), Sabatier y Jenkins-Smith (1993), Hall (1993), fueron claves para demostrar el impacto de las ideas en los cambios de políticas y para desarrollar y comprobar nuevos marcos de análisis. Sin embargo, para unos analistas, la lógica de los intereses objetivos de los actores individuales y colectivos, la perspectiva utilitarista, privilegiada en la mayoría de los análisis tradicionales, incluso "reforzada" o sofisticada con la perspectiva neoinstitucionalista, el *Advocacy Coalitions* o el referencial, no era suficiente para explicar las políticas públicas y sus cambios. Consideraron que estas perspectivas seguían apostándole de todas maneras al paradigma de una ciencia globalmente neopositivista, empiricista, es decir capaz de encontrar explicaciones científicas basadas en evidencias, aunque entiquecidas con elementos cognitivos.

A partir de allí, un tercer grupo (Roe, 1994; Yanow, 2000; Fisher, 2003), muy crítico de la perspectiva "objetivista" y empiricista tradicional, se fundamenta en los postulados del constructivismo y/o de la teoría crítica para poner su mayor énfasis en los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos en sus análisis, asumiendo así una postura epistemológica posemipiricista que minimiza la importancia de los tradicionales factores objetivos e institucionales y es muy crítica con las pretensiones generalizadoras basadas en el empiricismo. Esta perspectiva significa también, en términos epistemológicos, entrar en diálogo con tesis relativistas²⁹, o basada en el anarquismo metodológico (ver Roth, 2007c).

Esta tendencia del análisis político ha logrado, sin embargo, un cierto impacto en la medida en que ha puesto en evidencia el efecto de las estrategias discursivas y de las representaciones (creencias, símbolos, metáforas), sobre el comportamiento político y en la toma de decisión. De hecho, se está redescubriendo, tal como ya le hemos señalado, la importancia de la retórica, de la argumentación, de la narrativa y del *storytelling* en la actividad política en general (Salmon, 2007), y por lo

²⁷ Un ejemplo de aplicación del marco de los referenciales al problema del estacionamiento vehicular urbano se encuentra en Meyer y Roth (1993).

²⁸ Es de anotar que considerar que las ideas cuentan no es tan nuevo. El liberalismo del siglo XIX estaba convencido de que las ideas cambiaban el mundo. Igualmente, Keynes creía en la primacía de las ideas sobre los intereses en los asuntos humanos: *I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas* (Keynes en Parsons, 1995: 169).

²⁹ El epistemólogo francés Latour (2005: 15) considera que el relativismo no es el enemigo de la ciencia sino su mejor aliado, ya que las ciencias son relativistas por completo. Negar el relativismo es caer en su contrario: el absolutismo. La ciencia, la moral, la política avanzan cuando se ponen en relación con otros puntos de vista, lo que, sin embargo, no quiere decir que todo vale por igual.

tanto también en las políticas públicas³⁰. Esta postura se acerca más a la de Aristóteles y se aleja de la de Platón. En la perspectiva de Aristóteles (2005), la retórica, entendida como teoría de la argumentación persuasiva y no como mero ornamento lingüístico (Perelman, 2002), ocupa un lugar central en la acción y decisión humanas (Roth, 2007c). Para él, el racionalismo científico es incapaz de dar razón de todo. Si es así, en ausencia de evidencias científicas, solo quedan argumentos que buscan convencer o persuadir al auditorio sobre un curso de acción probable (ver también Cano en este libro). Y ese es el espacio de la política y también de las políticas públicas: las pruebas científicas sobre los méritos de las acciones públicas son, por su complejidad, por lo general escasas, como lo demostró Majone (1997)³¹. Por lo tanto, en el análisis, es imposible dejar a un lado los aspectos retóricos o argumentativos³²—de allí la importancia de la comunicación— que se encuentran en los fundamentos de cada política pública; es más, estos aspectos serían primordiales. Esta corriente pretende así volver a dar importancia a la tercera característica de la propuesta inicial formulada por Lasswell: unas ciencias de la política como una actividad claramente orientada por valores. Es sobre esta característica, olvidada o minimizada por la orientación predominantemente empiricista, positivista y tecnocrática de los analistas, que esta corriente legítima su “filialidad” en la disciplina, al mismo tiempo que critica esta orientación positiva que la ha conllevado, según esa perspectiva de análisis, a un impase.

Un pionero de esta corriente claramente constructorista es sin lugar a dudas Emery Roe (1994). Para este autor, basándose, entre otros, en su

³⁰ En este sentido vale la pena señalar con Hood (1998:176) el carácter retórico, argumentativo y claramente *no científico* de la muy influyente obra de Osborne y Gaebler (1992). Basándose en unos pocos ejemplos exitosos bien seleccionados (conocida figura de la retórica) de reforma privatizadora a la gestión pública, los autores se proponían “reinventar el gobierno”. Este texto sirvió como “evidencia” para legitimar la reforma neoliberal del Estado y de la gestión pública, en particular en América Latina.

³¹ Es pertinente señalar que Majone (1997: 80), se distancia explícitamente del anarquismo metodológico, considerando que es necesario encontrar para el análisis (calificado por él más como un arte que como una ciencia) un camino, un “plan seguro entre el extremo de la certeza absoluta y el del anarquismo metodológico”.

³² Latour (2005: 81ss, 146-151), muestra también como la retórica, entendida como el estudio de la manera como se persuade a la gente de creer algo o de comportarse de una cierta manera, es la forma habitual de los debates y que estos son los que favorecen, a través de una *retórica científica*, el desarrollo de la ciencia.

experiencia con proyectos de desarrollo en África, las políticas públicas deben ser consideradas como “relatos”. Otro autor, Hajer (2003: 102), las identifica, por su lado, a “coaliciones discursivas”. Estos conceptos que, tal como los que hemos visto de “referencial” y “sistemas de creencias”, tienen en común dar “importancia a los valores, a las ideas y a las representaciones en el estudio de las políticas públicas” (Muller, Surel, 1998: 48). Se reconoce por allí la existencia e importancia de “matrices cognitivas y normativas” que influyen en la determinación y concepción de las políticas públicas. La introducción de estos conceptos se relaciona con la importancia creciente tomada por la epistemología constructorista en las ciencias sociales (Berger, Luckmann, 1975). De esta manera, se insiste en “la importancia de las dinámicas de construcción social de la realidad en la determinación de los marcos y prácticas socialmente legítimos en un momento preciso” (Muller, Surel, 1998: 47).

Como ilustración de esta corriente que radicaliza el giro argumentativo o interpretativo, se destacan autores como John Forester (1993) y Frank Fischer (1993; 2003) quienes, apoyándose en propuestas teóricas de Habermas y Foucault han desarrollado un importante trabajo en relación con la planeación de políticas y la democracia (ver los textos de Camacho y Cerón y de Herrera en este libro), que recogen las posibilidades de democratización de la formación de las políticas públicas, en particular con los “jurados” o “foros” ciudadanos como mecanismos de participación o deliberación pública. Otro autor, Roe (1994) considera que los relatos usualmente utilizados para describir y analizar las controversias de políticas públicas representarían por sí mismos una “fuerza”, la cual debe ser considerada explícitamente (ver Arrubla, Ballesteros y Martínez en este libro). De manera que esos relatos de políticas se resisten a cambiar o a modificarse, incluso en presencia de datos empíricos o evidencias que los contradicen, ya que continúan subyaciendo y persistiendo en las creencias de los actores y decisores, particularmente en casos de gran incertidumbre, complejidad y polarización. Para Roe, es justamente en estos casos, cuando las evidencias y conocimientos científicos son escasos, cuando intervienen muchas variables interdependientes, y cuando hay una polarización fuerte entre los diferentes actores que participan en una controversia, que resulta particularmente pertinente realizar un análisis narrativo de las políticas públicas.

Según Roe (1994: 155-156), un análisis narrativo procede en cuatro etapas. Primero se trata de identificar las principales historias o relatos en relación con la controversia de política, cada una con su particular inicio, desarrollo y final, es decir su guión. Luego, es necesario identificar relatos alternativos a los que dominan en la controversia, son los "contra-relatos". En la tercera etapa, se trata de comparar estas dos series de relatos con el fin de generar un "metarelato". Finalmente, el analista debe determinar en qué medida este metarelato permite replantear el problema de la manera más amena que le permitan hacer las tradicionales herramientas del análisis de las políticas públicas provenientes de la microeconomía, el derecho o la gestión pública. Debido al grado elevado de incertidumbre y complejidad del problema en cuestión, estas herramientas no son capaces de aportar una solución consensual. Metodológicamente, la generación de los relatos se obtiene mediante la realización de entrevistas abiertas y el análisis de los discursos de los actores activos en la controversia de la política pública. En este sentido, el analista ya no se considera como un investigador objetivo y distante, sino como un actor más del debate público.

Como se nota, esta corriente analítica pone de relieve la importancia de los discursos y las ideas como determinantes o condicionantes de la acción y la decisión públicas. Pero, ¿de dónde provienen las ideas? En la medida en que las ideas y los valores "no flotan libremente" en el espacio (Risse en Palier, Surel, 2005), —son productos de una situación humana particular—, nos parece que podría ser también fructífero introducir la noción de *habitus*, desarrollada por Pierre Bourdieu, para servir de puente entre condicionamiento estructural (ideas, instituciones, evidencias científicas) y actitudes y decisiones de los agentes (interés condicionado). Bourdieu (1997: 164) considera precisamente que su concepto de *habitus* tiene la función de devolver a los agentes un poder a la vez generador y constructor, pero recordando que esta capacidad de construir la realidad social está también socialmente construida por una práctica adquirida en el curso de una experiencia social situada y fechada. Según el autor, la noción de *habitus* permite descartar, de un lado, el positivismo mecánico de la coacción de las causas externas y, del otro, el finalismo que considera que la acción del agente es el producto autónomo. Libre, de un cálculo racional (elección racional). De modo que el *habitus* permitiría comprender prácticas de percepción, de apreciación y de acción de los agentes

fundamentadas en el reconocimiento de los estímulos condicionales y convencionales a los cuales están dispuestos a reaccionar, y de engendrar, sin posición explícita de fines ni tampoco de cálculo racional de los medios, estrategias adaptadas y siempre renovadas, pero en los límites de las coerciones estructurales de las cuales son el producto y que las definen (Bourdieu, 1997: 166).

Es decir el individuo tendría una suerte de "autonomía limitada", o mejor aún, "autolimitada".

Por eso, consideramos que la construcción de un enfoque analítico que retomaría el concepto de *habitus*, en su intento de articular los condicionamientos estructurales que pesan sobre los agentes y de tomar en consideración su capacidad creativa, limitada por su experiencia social, asociada con el concepto de *campo*, como espacio de posicionamiento de los agentes en la estructura social de la política considerada, podría entonces abrir también nuevas pistas analíticas en un campo que Bourdieu solamente analizó de manera marginal (Bourdieu, Christin, 1990). Podría tal vez ser para el analista uno de esos caminos, o "plan seguro", intermedios entre determinismo y relativismo absolutos buscados por Majone (1997: 80) (*supra*, pie de página 26).

PARA CONCLUIR: HACIA EL ANÁLISIS Y LA CONSTRUCCIÓN DELIBERATIVOS DE LAS POLÍTICAS

El recorrido por esta peculiar disciplina muestra la búsqueda de una renovación y una diversificación profundas de las perspectivas de análisis. Si tradicionalmente, desde una perspectiva *top-down*, se consideraba que la política pública era un producto de la actividad política (*politics*), actualmente existen muestras claras que es también la *policy* que determina la *politics* y no solo al revés. Debido a la pérdida de centralidad de los partidos políticos y del debilitamiento de la democracia representativa, el escenario decisivo de la política parece haberse desplazado hacia las políticas públicas, y en particular en la valoración de sus resultados y efectos. Las políticas públicas son la concreción de ideas y valores. Un síntoma de este desplazamiento, de esta pérdida de centralidad del sistema político tradicional y nacional, se evidencia con la intervención creciente de las instancias judiciales, de los tribunales, en el ámbito de

las políticas públicas: la tan mencionada “judicialización de lo político” (Shapiro, Stone, 2002; Commaille, 2010), que se observa también en Colombia (Uprimny, 2007). Igualmente, en un contexto de globalización, las políticas públicas nacionales y locales resultan también del desarrollo de las transferencias internacionales en materia de saber hacer, concepciones, ideas y modelos de políticas (*policy transfer*) tanto por parte de los gobiernos (en América latina, las políticas de ajuste estructural de los años 80 y 90 son un buen ejemplo de estas transferencias en las tecnologías de gobierno), como por parte de organizaciones sociales y políticas no gubernamentales o de instituciones internacionales tipo Naciones Unidas (por ejemplo, las políticas de derechos humanos) (Delpuech, 2008). La adopción de modelos de políticas públicas de un país en particular por otros, representa así una prueba del poder o influencia de éste en la competición internacional para la imposición de valores sociales y políticos (Dezailey, Garth, 2002)³³. En efecto, los valores, las opiniones públicas y las identidades políticas tienden a forjarse también mediante la experiencia práctica vivida de y en la política pública.

La perspectiva posempírica de análisis abre así nuevas pistas para la intervención política. Si hasta hoy, la principal corriente de análisis consideró la información ofrecida por los análisis de política pública como una información útil solo para los decisores políticos—en una perspectiva *top-down* netamente tecnocrática si no autoritaria—, los aportes realizados por la teoría crítica, el constructivismo y la corriente de análisis interpretativa permiten reintroducir los valores y el debate democrático en el proceso mismo de las políticas y de la acción pública. Es decir, se reafirma el carácter fundamentalmente político, “en valor”, del análisis frente a una ilusoria pretensión de objetivismo científico y apolítico. Se rehabilita el valor del debate político, en donde se confrontan diferentes puntos de vista, frente a unas ciencias de la política que pretendieron quedar separadas de la política y que desembocaron, debido al enfoque epistemológico investigativo escogido, en elitismo y tecnocracia—en una ingeniería política— frecuentemente al servicio de los “poderosos” o de los grupos dominantes. Ahora, el análisis interpretativo señala nuevos

horizontes para el desarrollo de modalidades alternativas de gestión pública (ver también Hood, 1998), promoviendo un marco de acción más incluyente y más democrático, reconociendo el valor del saber profano, para que todas las partes involucradas en un problema público participen y deliberen en el proceso de formulación y de decisión pública en pie de igualdad (ver Torgerson, 1986). Dicho de otro modo, el análisis deliberativo de política pública abre camino para construir una democracia participativa y deliberativa como alternativa a una democracia representativa hoy desgastada y desprestigiada (ver Fisher, 2003; Hajer, 2003), la cual tiende a encarnar, además, un modelo de representación social y política y de gestión pública excluyente, elitista y vertical, y frecuentemente oligárquico y plutocrático.

En este sentido, el análisis de política, renovado por su perspectiva posempírica y deliberativa, permite abrir las vías para refundar tanto la disciplina como tal, como la práctica política y las instituciones de la democracia reintroduciendo y legitimando en éstas la participación y la deliberación de la ciudadanía como modo de construcción e implementación de las decisiones públicas, como suele practicarse frecuentemente en espacios locales en América Latina en particular, en complemento a la representación política. Esta última, como práctica política tradicional basada en el ritual democrático delegacionista y representativo (elecciones parlamentarias), se ha transformado en un juego político siempre más parecido a un proceso mercantil y publicitario. La deliberación argumentada y el debate político entre ciudadanos han sido desplazados a favor de una democracia de mercado, que actúa como un espectáculo orquestado por medios de comunicación. En ésta, bajo la influencia de poderosos grupos de intereses (*lobbies*), también activos en los medios de comunicación, el ciudadano es sustituido por el consumidor y/o el espectador. La actividad política se ha vuelto un *entertainment*, un divertimento o entretenimiento mediático.

Hoy, el poder emancipador que la investigación científica y la razón moderna han significado desde la Ilustración se ha merariado. La pérdida de autonomía de los científicos frente a los poderes religiosos, políticos y económicos, así como frente a las burocracias de Estado, está propiciando hoy una ciencia globalmente al servicio de los intereses dominantes (Bourdieu, 2001: 5-8). Actualmente, gran parte de la investigación científica ha perdido su autonomía debido a una dependencia financiera siempre

³³ Existe toda una corriente de investigación en política pública que se interesa particularmente en las prácticas y consecuencias de la globalización en las políticas públicas, en particular el *import-export*, la transferencia de políticas, la política internacional, que no hemos tratado en este libro, al igual que para el análisis comparado de las políticas públicas.

más condicionada a intereses empresariales y burocráticos (políticas de integración Universidad-Empresa, desarrollo de la investigación privada, políticas públicas de Ciencia y Tecnología orientadas a sectores productivos y a problemas específicos, dogma de la "pertinencia", de la utilidad inmediata, etc.). Una clara muestra de una instrumentalización creciente de la actividad de investigación científica por intereses burocráticos, políticos e económicos se observa, por ejemplo, con el desarrollo de la evaluación de política. Esta práctica profesional de investigación social, estandarizada por la difusión internacional de modelos y metodologías, promovida y financiada por organismos internacionales y oficinas gubernamentales, con su reclutamiento de científicos sociales a cambio de remuneraciones y reconocimientos simbólicos, se muta de *facto* frecuentemente en una estrategia de legitimación de las políticas públicas de los gobiernos de turno (ver Roth, 2009) mediante el uso retórico de un lenguaje científico.

A contrario, el desarrollo de un análisis de política deliberativo o participativo debería facilitar, desde una postura crítica y radical, escribir una nueva página al servicio de procesos emancipatorios tanto para la ciudadanía como para la misma disciplina demasiado tiempo ligada a los intereses establecidos y a los poderes y saberes de Estado (Dryzek, 1993; Fischer, 1993). El reto es, como ya le señalábamos en 2002 (Roth, 2002: 218), avanzar hacia la construcción de una sociedad posestatal, es decir de una organización de la sociedad que supere la visión de una institución tutelar, *top down*, que nos domina para, supuestamente, nuestro bien³⁴. Para ello, es preciso promover la experimentación de modelos institucionales de democracia participativa y deliberativa, de democracia directa en donde las instituciones públicas, el "Estado", asumirían más bien un rol de proveedor de medios y recursos, y de organizador de una deliberación en condiciones de igualdad entre las partes involucradas en la formación de las políticas, y no de un actor político

que busca imponer un punto de vista. Se trata entonces de generalizar y profundizar las experiencias de acción pública ya existentes mediante las cuales se favorece mecanismos participativos y deliberativos entre ciudadanos, entre expertos y ciudadanos, como los foros ciudadanos, los presupuestos participativos, etc. (ver Fischer, 1993; Torgerson, 1986) que permita democratizar el trabajo de las instituciones administrativas y gubernamentales.

Finalmente, cabe resaltar la poca contribución latinoamericana al desarrollo de marcos y teorías para el análisis de la acción pública, a pesar de la existencia de un gran número de experiencias participativas en la formación de la acción pública estos últimos años (Roth, 2008b). Consideramos en particular, que ya es tiempo que la academia latinoamericana participe en el debate relativo al lugar y a la tarea del análisis y evaluación de las políticas públicas en la sociedad, aportando desde este contexto cultural, social y político específico elementos que podrían generar, de un lado, un fructífero diálogo entre tradiciones académicas diferentes y, de otro lado, y de manera más fundamental, un fortalecimiento de la cultura y de las prácticas democráticas deliberativas en la acción pública de la región, como contribución a las importantes experiencias políticas innovadoras que se viven en varios países latinoamericanos. En este sentido tenemos la convicción y la esperanza de que el análisis de políticas públicas debe retomar un camino que lo comprometa radicalmente como una herramienta para la formación y participación ciudadanas y populares, la emancipación, la transformación y el progreso sociales basada en valores y prácticas democráticos. Como le decía el mismo Lasswell: una disciplina orientada por los valores democráticos y el respeto a la dignidad humana.

³⁴ Al respecto, nos parece interesantes las reflexiones de Roitz sobre el curso particular del establecimiento del Estado occidental moderno a partir del siglo XIII, concebido como resultado de la constitución de una sociedad "vigilante", que se caracteriza por considerar la vida como una guerra incesante y que termina identificando la política con la guerra. Siendo la alternativa propuesta la construcción de una nueva ciudadanía basada en la recuperación de la antigua tradición retórica mediterránea de Marco Fabio Quintiliano y Giambattista Vico (Roitz, 2008).