

WAYNE PARSONS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una introducción a la teoría
y la práctica del análisis
de políticas públicas



*La obra del Dr. Parsons ofrece una muy clara y útil recopilación de los numerosos enfoques
relacionados a la política pública y los procesos que la definen y modifican*

Herbert A. Simon, Universidad Carnegie Mellon, EE.UU, Premio Nobel de Economía 1978



350
P27/p

Parsons, Wayne

Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas / Wayne Parsons ; traducción de Atenea Acevedo. – México: FLACSO, Sede Académica de México, 2007. 816 p.; 170 x 245 cm. + Capítulo V: Casos Latinoamericanos

1. Políticas Públicas. 2. Administración Pública. 3. Teoría Política.
4. Ciencias Políticas. Atenea Acevedo, trad.

Título original en inglés:

Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis,

D. Wayne Parsons

© Edward Elgar Publishing Limited, 1995, reimpresión 1997.

© Wayne Parsons, 1997.

© Flacso-México, 2007.

© Miño y Dávila srl, 2007.

Traducción al castellano: Atenea Acevedo Aguilar

Supervisión técnica de traducción y coordinación del capítulo V:

Irma Méndez de Hoyos y Tomislav Lendo Fuentes

Todos los derechos reservados.

Prohibida su reproducción total o parcial,

incluyendo fotocopia, sin la autorización

expresa de los editores.

Primera edición: octubre de 2007

ISBN-10: 970-9967-06-1

ISBN-13: 978-970-9967-06-7

IMPRESO EN ARGENTINA

Armado interior y composición de página: Eduardo Rosende

Cuidado de la edición y corrección: Carmela Cuño y Julio Roldán

Diseño de forros: Carlos Aguirre

WAYNE PARSONS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una introducción a la teoría y la práctica
del análisis de políticas públicas

Traducción al castellano:
Atenea Acevedo Aguilar

Supervisión técnica de traducción
y coordinación del capítulo V:
Irma Méndez de Hoyos y Tomislav Lendo Fuentes



ÍNDICE GENERAL

<i>Prefacio</i>	XV
<i>Prefacio a la edición en castellano</i>	XVII
<i>Presentación a la edición en castellano</i>	XXI
<i>Introducción</i>	31
Capítulo I: Meta-análisis	
Analizar el análisis	35
1.1 Introducción	35
1.2 Lo “público” y las “políticas” como conceptos	36
1.3 La evolución del enfoque de las políticas públicas	50
1.4 Tipos de analistas y análisis de políticas públicas	63
1.5 Variedades de marcos de análisis	66
1.6 Marcos filosóficos de análisis	75
1.7 El análisis y el proceso de las políticas públicas	89
1.8 Modelos, mapas y metáforas	92
1.9 Paradigmas perdidos y encontrados: cambios en el objetivo y los marcos de análisis de las políticas públicas	102
1.10 Etapas y ciclos: el mapa del proceso de las políticas públicas	111
1.11 Contenido de los Capítulos II, III y IV de este libro	115
Capítulo II: Meso-análisis	
Análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas	117
2.1 Introducción	117
2.2 Enfoques para el análisis de los problemas sociales	124
2.3 Opinión pública y políticas públicas	141
2.4 Teorías sobre el control de la agenda	156
2.5 Tipologías de los asuntos de las políticas públicas	162
2.6 El pluralismo, la no decisión y la tercera dimensión del poder	165
2.7 Enfoques neomarxistas y críticos	176
2.8 El conocimiento y la agenda de las políticas públicas	184
2.9 Las políticas públicas y los problemas como símbolos	206

2.10	Redes, corrientes, coaliciones promotoras y equilibrio interrumpido	213
2.11	El análisis de los límites	236
2.12	Globalización y formulación de políticas públicas: parámetros internacionales	260

Capítulo III: Análisis de las decisiones

Análisis del proceso de toma de decisiones y análisis de las políticas públicas para la toma de decisiones		273
3.1	Introducción	273
3.2	Toma de decisiones: marcos y contextos disciplinarios	275
3.3	Enfoques del poder ante la toma de decisiones	276
3.4	Racionalidad y toma de decisiones	300
3.5	El enfoque de la elección pública ante la toma de decisiones	333
3.6	Enfoques institucionales	349
3.7	Personalidad, cognición y procesamiento de la información en la toma de decisiones	362
3.8	Análisis de políticas públicas y decisiones públicas	405
3.9	La toma de decisiones racional y la búsqueda de una gobernanza informada ..	450
3.10	Críticas al análisis de políticas públicas	455

Capítulo IV: Análisis de la implementación y los resultados

Análisis de la implementación, la evaluación, el cambio y el impacto		477
4.1	Introducción	477
4.2	Contenido del Capítulo IV	481
4.3	Implementación	481
4.4	Sistemas de implementación y resultados (<i>delivery systems</i>)	509
4.5	Evaluación	560
4.6	Cambio y continuidad en la formulación de políticas públicas	586
4.7	Promesas y desempeño: evaluar el impacto y los resultados	615
4.8	Conclusión: más allá de la implementación y los resultados, el camino hacia la democratización	629

<i>Bibliografía</i>	633
---------------------------	-----

Capítulo V: Casos latinoamericanos

Introducción		685
El programa “Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI”. Argentina, 1994-1999 <i>Inés Aguerrondo</i>		689
El “Programa de Capacitación para el Trabajo” de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social mexicana <i>Ivico Abumada Lobo</i>		701
Las redes ciencia-industria: nuevas perspectivas de la política científica y tecnológica en México <i>Mónica Casalet</i>		707

El aseguramiento de la calidad en la educación superior en México: una experiencia exitosa de política pública <i>Gloria del Castillo Alemán</i>	715
La participación de organizaciones civiles en el diseño e implementación de políticas: el caso del Proyecto de la Salud Sexual y Reproductiva en el Distrito Federal <i>Fabiola Fernández Guerra</i>	727
La seguridad en los Centros Federales de Readaptación Social en México <i>Rodolfo Jiménez González</i>	735
El programa “Bibliotecas de Aula”: un caso exitoso de innovación y calidad gubernamental en México <i>Pedro Langre Rosado y Jorge Velasco y Félix</i>	743
La naturaleza cambiante de lo público y lo privado. El caso de la política de privatización en México <i>Tomislav Lendo</i>	751
La reforma de la educación secundaria en México. Una experiencia de política pública <i>Francisco Miranda</i>	763
Políticas de combate a la pobreza en Costa Rica: el caso del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Fodesaf <i>Carlos Sojo y Guillermo Acuña</i>	773
Estudio de caso: una mirada a la evaluación de impacto del programa Oportunidades en México <i>Iliana Yaschine, Citlalli Hernández y Ana Núñez</i>	781
Nuevos procesos de gestión pública: las mujeres en la formación de políticas sociales. Un análisis comparado del Consejo Provincial de la Mujer (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Servicio Nacional de la Mujer (Chile) <i>Gisela Zarembeg</i>	789
<i>Índice analítico</i>	799

INTRODUCCIÓN

Los “estudios sobre políticas públicas” se han convertido en un aspecto importante para la industria editorial académica; así lo evidencian el creciente número de títulos vinculados a la noción de “políticas públicas” y el hecho de que constituye un elemento importante en numerosos cursos y programas de estudio en muy diversas disciplinas. La expansión ha sido tan rápida que muchos de quienes nos desempeñamos en la docencia y la investigación sobre el tema empezamos a sentir grandes dificultades para enfrentarla. Una de las razones por las que las políticas públicas han demostrado ser tan difíciles de comprender es que se refieren a la propiedad de todos y de nadie. Las disciplinas necesarias para comprender las políticas públicas atraviesan los viejos límites académicos. De hecho, el carácter interdisciplinario de la materia explica por qué el enfoque resulta tan interesante a estudiantes y profesores. No obstante, la otra cara de una moneda que muestra una extraordinaria disposición de ideas y técnicas en las que se traspasan todos los límites entre disciplinas y subdisciplinas es que el tema siempre se encuentra al borde de la fragmentación absoluta. Esto resulta muy evidente en la práctica docente de las políticas públicas.

Política pública y análisis de políticas públicas

Las políticas públicas se refieren a aquello que alguna vez Dewey (1927) expresara como “lo público y sus problemas”. Se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Asimismo, estudian “cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan” (Heidenheimer *et al.*, 1990: 3) o, en las palabras de Dye, estudian “qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto” (Dye, 1976: 1). Este estudio sobre “la naturaleza, las causas y los efectos de las políticas públicas” (Nagel, 1990: 440) exige evitar una perspectiva “cuadrada” y echar mano a una

variedad de enfoques y disciplinas. El análisis de políticas públicas constituye un enfoque de aproximación a las propias políticas públicas reales que busca integrar y contextualizar modelos e investigaciones desde aquellas disciplinas que tienen una orientación hacia la problematización y las políticas públicas. Así, siguiendo la definición de Wildavsky: “El análisis de las políticas públicas es un subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser definido a partir de límites entre disciplinas, sino con base en aquello que parece adecuado a las circunstancias del momento y a la naturaleza del problema” (Wildavsky, 1979: 15).

De esta manera, la orientación de las políticas públicas podría sintetizarse, de acuerdo con los términos de Harold Lasswell, como:

- Multimetódica.
- Multidisciplinaria.
- Orientada a los problemas.
- Preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las políticas públicas.
- En busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas, para contribuir a la democratización de la sociedad (véase Lasswell, 1951a, 1968, 1970 y 1971).

En esta obra se combinan dos tipos de enfoques que suelen aparecer de manera separada en los libros de texto: el análisis del proceso de las políticas públicas y el uso de técnicas y conocimientos analíticos en y para la formulación de políticas públicas. Así, al considerar diversos marcos de análisis en los cuatro capítulos del libro, se emplean dos grandes clasificaciones:

- *Análisis del proceso de las políticas públicas*: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas públicas.
- *Análisis en y para el proceso de las políticas públicas*, que comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación.

El propósito de este libro es presentar a los estudiantes los diversos marcos y enfoques que pueden emplear para analizar los problemas y los procesos de las políticas públicas. Lo incluido no representa una serie completa ni definitiva de aquello útil a la “ciencia de las políticas públicas”. Dror (1989: 320-326), por ejemplo, presenta un listado de 23 disciplinas para incorporarlas en el abanico de las políticas públicas; aquí se propone una selección más modesta. Además de las ciencias políticas, la administración pública y la teoría política, el texto se alimenta de otras disciplinas clave para las políticas públicas, como la sociología, la psicología, la economía y la administración. De ninguna manera se pretende presentar una lista exhaustiva de ámbitos de investigación orientados a las políticas públicas; el hecho de que el espíritu de este libro sea aportar una introducción al tema justifica la decisión de limitar, hasta cierto punto, el rango de disciplinas abordadas.

Cómo usar este libro

Este libro no sigue el formato puro de etapas consecutivas. El enfoque más común consiste en dividir el proceso de las políticas públicas en fases y etapas, que empiezan con la formulación de las políticas y terminan con su evaluación e impacto. En la realidad, los límites entre fases y etapas tienden a desdibujarse, superponerse y entremezclarse. Al mismo tiempo, la disposición de dichas fases se inclina a omitir la consideración del hecho de que existen múltiples caminos para aproximarse al proceso de formulación de políticas y al análisis de las políticas públicas. No obstante, este libro no desecha del todo el concepto del ciclo de las políticas públicas, independientemente de los inconvenientes que entraña. Como se explica en el Capítulo I, la razón que subyace a esta preferencia por el paradigma de la “ciencia normal” es que, tal como lo demuestra (en su totalidad) la obra de Lasswell, la idea de las “etapas” debe ampliarse para incluir una contextualización más amplia de diversos marcos y métodos o enfoques. Por ende, no puede haber una sola definición de análisis de políticas públicas (Wildavsky, 1979: 15) ni una sola teoría o modelo capaz de aprehender o explicar la complejidad de aquello que Easton denominara la “red de decisiones” (Easton, 1953: 130) que constituyen las políticas públicas.

Aunque el libro está dividido en capítulos, no es necesario hacer una lectura secuencial. Los capítulos no fueron pensados como etapas, sino como guías que muestran la forma en que diversos marcos se aproximan al análisis y al proceso de las políticas públicas. Así, en vez de dedicar diez o más capítulos a las etapas del proceso de las políticas públicas, se decidió agruparlas en tres grandes niveles o dimensiones de análisis que se interseñan. (Los lectores que no estén familiarizados con la noción del ciclo de las políticas públicas podrían empezar por las ideas expresadas en la sección 1.10.)

En consecuencia, se sugiere seguir un método de lectura interactivo y no lineal; es decir, el lector tomará en cuenta las referencias a otras partes del libro y a otros textos para avanzar y retroceder en la lectura, en vez de empezar por la primera página del Capítulo I y terminar en la última del Capítulo IV. No olvidemos que, tal como todos los críticos del modelo del ciclo de las políticas públicas se apresuran a señalar, en el mundo real no hay fases claramente definidas.

Se recomienda ampliamente la lectura de este libro acompañada de material sobre estudios de caso que sean pertinentes a los problemas o inquietudes de política pública del lector o del curso en cuestión. En general, los textos de Harrop (ed.) (1992) y Heidenheimer *et al.* (1990) son idóneos. Se han seleccionado textos y artículos para brindar un punto de introducción a otros estudios en función de las necesidades del docente o el estudiante con un contexto más específico dentro de determinado curso. Algunos textos sirven como estudios de caso de políticas públicas reales; otros aportan ideas de manera más tangencial.

A modo de estrategia de lectura para complementar el libro, se recomienda a los estudiantes familiarizarse con las obras fundamentales de algunos de los

fundadores del enfoque de políticas públicas, como Lasswell, Simon, Lindblom, Etzioni, Dror y Wildavsky. Habría que empezar por el principio con la lectura de *The Policy Orientation* (1951b) de Lasswell y algunas de las reseñas más recientes de su obra, como la publicada por Torgerson (1985). Después, en lugar de leer lo que se ha escrito sobre Simon, sería aconsejable leer su libro *El comportamiento administrativo* (1988). Dos textos clave son el volumen de Lindblom sobre el proceso de la formulación de políticas (Lindblom y Woodhouse, 1993) y su obra titulada *Inquiry and Change* (1990). La mejor introducción a la obra de Etzioni sigue siendo *The Active Society* (1968), aunque sus trabajos más recientes sitúan sus ideas en un contexto más amplio. El texto de Dror, *Public Policy Making Re-examined* (1989), no ha dejado de ser un excelente punto de partida para conocer la obra de este autor. Por último, el libro de Wildavsky sobre el “arte y oficio” de hablarle al poder con la verdad, titulado precisamente *Speaking the Truth to Power* (1979), constituye una lectura obligada.

Nada sustituye la acuciosa lectura de los textos que han dado forma a las políticas públicas como campo de estudio, por lo que no se aconseja a los estudiantes esperar de este o cualquier otro libro de texto nada más que una introducción a obras fundamentales. Tras haber leído a los “grandes maestros”, los estudiantes estarán preparados para comprender libros de texto como los de la autoría de Hogwood y Gunn (1984), Rossi y Freeman (1993), Weiss (ed.) (1992) y Heineman *et al.* (1990). Para redondear su formación, los estudiantes deberán recurrir a aportaciones más recientes, como los textos de Bobrow y Dryzek (1987), Fischer y Forester (ed.) (1993), Kooiman (ed.) (1993), y Sabatier y Jenkins-Smith (ed.) (1993). El impacto de la administración en las políticas públicas obliga a los estudiantes a familiarizarse con las principales ideas y desarrollos en ese campo. Las encuestas anuales de la OCDE y los textos de Massey (1993) y Hughes (1994) constituyen tres excelentes fuentes.

META-ANÁLISIS

Analizar el análisis

1.1/ Introducción

Toda actividad humana seria engendra “meta-actividad”, profundas reflexiones personales o conversaciones dentro de un grupo. Lo anterior es tan cierto cuando se trata de la cacería, el juego de azar o la construcción de casas como cuando se trata de política; a su vez, esas conversaciones siempre “retroalimentan” la actividad original en una u otra forma.

(W.J.M. Mackenzie, citado en Gregor, 1971: 1)

El meta-análisis implica la consideración de métodos y enfoques empleados en el estudio de las políticas públicas y su discurso y lenguaje. El “meta” análisis “retroalimenta”, como señala la cita de Mackenzie, la práctica del análisis de las políticas públicas. El meta-análisis es aquel análisis que se ocupa de la actividad de análisis; en otras palabras, el meta-análisis busca comprender la idea de que el análisis de las políticas públicas se vale de metáforas: al analizar describimos un hecho comparándolo con otro. El análisis de las políticas públicas, al igual que otras formas de análisis político, emplea metáforas o modelos como recursos para explorar “lo desconocido” (Landau, 1961: 353) y tal vez lo imposible de conocer del mundo de la política. La disyuntiva, como señala Landau, no radica en usar o no usar modelos, sino en hacer de ellos un uso abierto e “higiénico” que fomente una conciencia crítica en cuanto a sus supuestos, orígenes e importancia.

A partir de ese objetivo, el Capítulo 1 de este libro aborda la idea de las políticas “públicas” y se aproxima al significado de la noción de esfera pública, así como a la forma en que la cambiante conceptualización de lo público y lo privado ha definido el estudio de las políticas “públicas”. Más adelante se revisa la idea de “políticas públicas”, su evolución y uso moderno (1.2). La siguiente sección está dedicada al desarrollo de las políticas públicas y al análisis de las

políticas públicas como materia o campo de investigación (1.3), y en ella se estudian los tipos, la ubicación y las actividades de los analistas de políticas (1.4). Así como hay diferentes tipos de analistas, hay una gran variedad de clases y tipos de “marcos” de análisis. En la sección 1.5 se revisan los principales marcos o enfoques empleados por los analistas de las políticas públicas. La sección 1.6 trata los marcos “filosóficos” clave que han influido los enfoques normativos, éticos y metodológicos para la teoría y la práctica de las políticas públicas. Una de las grandes preocupaciones en el estudio de las políticas públicas es el “proceso” de formulación de las propias políticas; la sección 1.7 incluye algunos de los principales enfoques para el estudio de la formulación y el análisis de las políticas públicas. A partir de ahí, se hace necesario ocuparse de cuestiones metodológicas más amplias. El uso de palabras como “marcos”, “metáforas” y “modelos” exige revisar el significado de cada uno de estos conceptos y la forma en que ocurren cambios y “virajes” entre diversos marcos o “paradigmas” (1.8). La penúltima sección (1.9) aplica la idea de los virajes de paradigma para explicar el cambiante objetivo del análisis de las políticas públicas a partir de la década de 1950 hasta la fecha. La última sección (1.10) aborda la forma en que el proceso de las políticas públicas ha sido “esquemático” en etapas y ciclos, y define el enfoque que permea el resto del libro.

1.2/ Lo “público” y las “políticas” como conceptos

El punto de partida en el debate sobre las políticas públicas debe ser el análisis acerca de lo que se entiende por “lo público” y el recuento del desarrollo de este concepto en la teoría y en la práctica. Esto reviste particular importancia ante el hecho de que la idea de “lo público” ha sufrido cambios considerables en años recientes, tanto en el mundo anglosajón como en otros espacios.

❖ Textos clave

La lectura de los siguientes textos puede ser útil para analizar la idea de “lo público”:

- S.I. Benn y G.F. Gaus (editores), *Public and Private in Social Life*, 1983: sobre las ideas de lo público y lo privado.
- J. Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, 1989: sobre el desarrollo de la esfera pública.
- J.A.W. Gunn, “Public Opinión”, “Public Interest”, 1989: sobre la “opinión pública” y el “interés público”. ♦

Empecemos por algunos términos de uso común:

- Interés público
- Opinión pública
- Bienes públicos
- Derecho público

- Sector público
- Salud pública
- Transporte público
- Educación pública
- Difusión de servicios públicos
- Rendición de cuentas públicas
- Sanitarios públicos
- Orden público
- Deuda pública

Se puede decir que las “políticas” se ocupan de aquellas esferas consideradas como “públicas”, a diferencia de una lista parecida que se podría elaborar con expresiones que implican la idea de “lo privado”. La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes. La esfera de lo público, ¿requiere una forma distinta de análisis de la que se emplea en relación con lo privado o con el mundo empresarial? ¿Cuál es la relación de lo público con lo privado? ¿Qué debería considerarse público y qué privado? Estas preguntas no resultan ajenas a los estudiantes de la política moderna; no obstante, la relación entre “lo público” y “lo privado” constituye un asunto inconcluso que data del principio de la civilización. En este apartado se resumen algunas de las principales características del desarrollo de estos conceptos en la sociedad occidental y se pretende mostrar la forma en que la historia de las ideas aporta los antecedentes indispensables para los estudiantes de políticas públicas. Como se verá, siempre ha habido cierta tensión o conflicto entre lo que se considera “público” y lo que se considera “privado”, y al estudiar las políticas “públicas” es fundamental situar las posturas dentro del debate en un contexto histórico más amplio.

Grecia y Roma antiguas constituyen un buen inicio. Nuestro concepto de lo público y lo privado es parte del legado de los antiguos romanos, quienes dividían estos ámbitos usando los términos *res publica* y *res priva*. La idea griega de lo público y lo privado se expresa con los términos *Koinion* (*grosso modo*, lo público) e *Idion* (*grosso modo*, lo privado). El análisis que hace Hannah Arendt sobre la dicotomía griega de lo público y lo privado puede resumirse con la siguiente serie de opuestos (cita tomada de Saxonhouse, 1983: 380):

Público	Privado
Polis	Unidad doméstica
Libertad	Necesidad
Masculino	Femenino
Igualdad	Desigualdad
Inmortalidad	Mortalidad
Abierto	Cerrado

Sin embargo, tal como señala Saxonhouse, se trata de una caracterización un tanto simplista de las fronteras o líneas de demarcación entre los dos ámbitos. Esta relación era más compleja en la teoría y en la práctica, y reflejaba la “trágica” interdependencia entre lo público y lo privado. De hecho, Saxonhouse argumenta la ausencia de una concepción homogénea de la relación entre ambas esferas. Por otra parte, el análisis de la literatura de la Grecia antigua sugiere la posibilidad de que hubiera por lo menos siete conceptualizaciones claramente diferenciadas de la tensión entre las incompatibles demandas de lo público y lo privado. El primer intento por encontrar algún tipo de solución al conflicto entre lo público y lo privado en la idea de la “polis” como forma superior de asociación humana se encuentra en la obra de Aristóteles. Esta búsqueda de algún arreglo que permita resolver o mediar la tensión entre lo público y lo privado habría de permear la historia del pensamiento político hasta nuestros días. En el siglo XIX, las ideas de los economistas políticos aportaron una sólida fórmula para resolver la división entre la esfera pública y la esfera privada. Esa manera de problematizar la relación entre las esferas pública y privada aún es predominante en el debate contemporáneo en torno a la función de las políticas “públicas”.

Según los economistas políticos, el secreto para resolver la tensión entre los “intereses” públicos y los privados se encontraba en el desarrollo de su idea de los mercados. Como apuntaba Habermas, a principios del siglo XIX, la “esfera pública” se desarrolló en Gran Bretaña a partir de una clara diferenciación entre el poder público y el ámbito de lo “privado” (Habermas, 1989). Gracias a las fuerzas del mercado, la maximización del interés individual promovería el “interés público”. El argumento sostenía que el libre funcionamiento de la elección y la libertad individuales sería capaz de fomentar tanto los intereses de los individuos como el bien y el bienestar públicos. Así, la función del Estado y de la política consistía en crear condiciones que coadyuvaran a garantizar el interés público. Por ende, se consideraba que el gobierno se desempeñaría mejor cuanto menos activo se mostrara. Para los economistas políticos esto no significaba que el Estado no debía participar en el suministro de servicios “públicos”, sino que la línea crucial que marcaba el límite era la libertad económica. En este sentido, el interés público tendría más probabilidades de ser satisfecho cuando el Estado facilitara los intereses de la libertad económica y del mercado, en vez de constreñirlos o regularlos. El orden sería, básicamente, el resultado espontáneo de la suma de elecciones privadas. La intervención pública sería deseable en la medida en que asegurara un marco legal y de derechos, pero sin interferir en el equilibrio natural que derivaría de los intereses personales. Los intereses privados convergerían con el interés público.

X Los argumentos clásicos de esta perspectiva se encuentran, por supuesto, plasmados en *La riqueza de las naciones* de Adam Smith (1776) y en las obras de James Mill, Torrens, McCulloch y autores posteriores que las han divulgado (Parsons, 1989). Esa noción de lo público como un espacio que, en esencia, no implica la interferencia en las actividades económicas y empresariales, y en el que existe una clara frontera entre la esfera pública y la privada contrastaba, como lo demuestra Habermas, con la tradición de la Europa continental en la

que lo público abarca lo empresarial y comercial y la vida “privada” en mucho mayor medida que en Gran Bretaña y en Estados Unidos. En Francia y Alemania, por ejemplo, la relación del Estado y las empresas con el comercio sería notoriamente distinta de la establecida en Estados Unidos y en Gran Bretaña.

Sin embargo, la idea (y el ideal) liberal de una clara distinción entre lo público y lo privado empezó a derrumbarse a partir de fines del siglo XIX. Las políticas públicas penetraron en prácticamente todos los aspectos de la “vida social”, en espacios que los economistas políticos hubieran considerado privados. Cuestiones relativas a la educación, la salud, el bienestar social, la vivienda y la planeación urbana acabaron por quedar sujetas a regulación y/o intervención estatal (véase Heidenheimer *et al.*, 1990: *passim*). Este proceso de colectivización dentro del espacio público tuvo lugar en diversos momentos en varias naciones industrializadas, pero siempre debido a que determinados problemas dejaron de ser considerados puramente “privados”. A mediados del siglo XIX, J.S. Mill había aportado el criterio esencial para explicar semejante viraje en el establecimiento de la frontera: el perjuicio. A la esfera de lo privado pertenecía aquello en lo que no se perjudicaba a otros (Mill, 1968). Evidentemente, el problema era que la noción de lo que se consideraba “perjuicio” cambiaba y se ampliaba a medida que surgía más y más información acerca de problemas sociales y de otra índole que legitimaban las preocupaciones acerca de las consecuencias que podrían tener en lo público las acciones realizadas en lo privado. De esta manera se apoyaban los argumentos que propugnaban una reforma. Además, el utilitarismo de Mill y Bentham aportó otra importante prueba para decidir las políticas públicas: la mayor felicidad del mayor número de individuos (véase la sección 1.6). Hacia principios del siglo XX, la concepción liberal de lo “público” y lo “privado” sufriría un cambio muy profundo. El “nuevo liberalismo”, representado por Dewey en Estados Unidos, y Hobbouse y Keynes en Gran Bretaña, discrepaba de la idea de que el mercado era capaz de hacer converger los intereses “públicos” y “privados”, o que, de dejarlo en libertad, fomentaría un orden espontáneo. Dewey y Keynes coincidían en que el conocimiento (la inteligencia organizada, según el término empleado por Dewey) era el factor capaz de aportar los medios para equilibrar y promover las esferas y los intereses públicos y privados: era el fin del *laissez faire*. Según el nuevo liberalismo, la clave para resolver el conflicto entre las demandas de lo privado y lo público era contar con una forma de gobernanza más erudita. Claro que no se trataba de una idea nueva: mucho tiempo atrás, Platón ya había llegado a la conclusión de que los filósofos serían los mejores reyes.

El enfoque de las “políticas públicas” se desarrollaría precisamente en el contexto de aquel “nuevo liberalismo” formulado por Dewey y Keynes (y otros autores), que encontró su expresión práctica en el *New Deal* de Roosevelt y la administración y la reforma en tiempos de guerra. Como señala Lasswell, la forma en que evolucionó la ciencia de las políticas públicas después de la segunda guerra mundial no fue sino “una adaptación del enfoque general de políticas públicas recomendado por Dewey y sus colaboradores” (Lasswell, 1971: xiii-xiv). Durante la posguerra se predicaban ideas liberales acerca del propósito

de la formulación de políticas a partir de la creencia en el Estado como entidad administradora de lo “público” y sus problemas, a fin de ocuparse de aquellos aspectos de la vida económica y social que el mercado no era capaz de resolver. En este audaz mundo nuevo, la clave era el desarrollo del proceso de las políticas públicas y la toma de decisiones de políticas públicas con más información y erudición que en tiempos pasados.

El “viejo” liberalismo no había muerto, pero sus signos vitales fueron débiles hasta la década de 1970. La afirmación de que el gobierno erudito era capaz de “resolver” o mediar mejor la relación entre los intereses públicos y los privados empezó a arruinarse en el período de estancamiento. La administración económica y las reformas al sistema de bienestar inspiradas en el keynesianismo parecían haber creado más problemas de los que habían resuelto. Entonces, la mano invisible del mercado de la que hablaba Adam Smith cerró el puño y asestó su primer golpe. Los campeones de la “nueva *[sic]* derecha” eran Hayek y Friedman. Su argumento, bastante exitoso, sostenía que el intento de usar las políticas públicas para promover el “interés público” era un error, puesto que, como los economistas políticos del siglo XIX habían demostrado, el interés público sólo podía fomentarse dando libertad a los intereses privados. Para estos y otros autores pertenecientes a la “nueva derecha”, la respuesta consistía en contraer el “sector público” y expandir el uso del mecanismo del mercado para asegurar la existencia de un sector público que funcionara de manera consistente con los principios de “gestión” del mercado y del “sector privado”.

Una de las consecuencias del crecimiento del Estado como medio para reconciliar los intereses públicos y privados había sido el desarrollo de la “burocracia” como una forma de organización más racional (véase Weber, 1991: 196-252). La “administración pública” evolucionó como un medio que permitía asegurar el “interés público” gracias a una clase neutral de servidores públicos, cuya tarea consistía en llevar a cabo la voluntad de aquellos elegidos por el pueblo. Así, la burocracia pública se diferenciaba de la burocracia del sector privado (empresas, comercios e industrias) porque su motivación era asegurar el “interés nacional” y no algún interés privado. Por eso, mientras que para los economistas políticos (y la nueva derecha) sólo el mercado era capaz de equilibrar los intereses privados y públicos, el “nuevo liberalismo” se basaba en la creencia de que la administración pública era un medio más racional de fomentar el interés público.

En la década de 1880, cuando Woodrow Wilson formuló la teoría esencial para su conceptualización de la burocracia como entidad defensora del “interés público”, postuló la necesidad de establecer una clara distinción entre la política y la administración (Wilson, 1887). La administración pública como marco para el análisis de la burocracia en los sistemas políticos democráticos liberales tuvo auge en el período en que el servidor público era visto como un funcionario implicado en la consecución racional de los intereses públicos definidos por el proceso político. La idea de una forma de administración apolítica, racional y jerárquica era fundamental para la idea de democracia liberal (véase, por ejemplo, Mill, 1968). La división del Estado en un ámbito político y un ámbito

“racional” o burocrático era paralela a la demarcación entre las esferas de lo público y lo privado. A medida que la división entre lo público y lo privado parecía desdibujarse, el Estado reclamó legitimidad sobre la base de su capacidad para aminorar una creciente gama de problemas definidos como “públicos”. En ese período (aproximadamente entre la década de 1950 y la de 1970), el enfoque de las políticas públicas empezó a tomar vuelo y el de la administración pública comenzó a ser desplazado y tuvo un franco declive durante la década de 1980.

Parte central de este cambio de orientación era la noción de racionalidad. Weber había mostrado que el crecimiento de la burocracia se debía al proceso de “racionalización” en la sociedad industrial. El burócrata era el funcionario racional que servía al interés público. El argumento del interés público racional empezó a perder fuerzas a partir de fines de la década de 1940 y tomó tres orientaciones básicas:

- Estudios que postulaban la racionalidad burocrática (propuesta por Weber) como una teoría que necesitaba ser revisada. Tanto la teoría como la práctica habían demostrado que las burocracias exhibían un grado considerable de “irracionalidad” o, por lo menos, una racionalidad “limitada” (véanse Simon, 1945 y Lindblom, 1959).
- Estudios que sostenían que, en la práctica, los burócratas no trabajaban en función del “interés público”, sino que hacían uso de su capacidad de tener objetivos propios (véase Mueller, 1989).
- Una investigación que cuestionaba la distinción entre políticas públicas y administración (véase Appleby, 1949).

Hacia fines de la década de 1970, las fronteras entre lo público y lo privado, así como las políticas públicas y la administración lucían cada vez más borrosas. Por ende, como señalaba un estudio comparativo precursor acerca de la burocracia: “Los últimos veinticinco años de este siglo son testigos de la casi desaparición de la distinción de Weber entre las funciones del político y el burócrata, que ha producido lo que podría denominarse como un ‘híbrido puro’” (Aberbach *et al.*, 1981: 16). La “nueva” “solución” liberal para manejar la relación entre los intereses públicos y los privados a través del Estado era menos fácil de defender a la luz de las “fallas” de las “políticas públicas” en numerosas áreas. Se cuestionaron dos ideas de lo “público”: la motivación de burócratas y profesionales en el servicio público en relación con el interés “público”, y la relación entre las esferas de lo público (*qua* Estado) y lo privado (*qua* mercado).

Sin duda, la “nueva derecha” (los “antiguos” liberales) había definido gran parte de la agenda en torno a este debate. Volviendo a las posturas de Adam Smith y los economistas políticos del siglo XIX, Hayek, Friedman y otros autores afirmaron que la relación entre lo público y lo privado se definía mejor mediante el mercado y la libre elección, y no con el Estado actuando en función del “interés público”. En las décadas de 1980 y 1990, el argumento de que la frontera entre las esferas pública y privada debía quedar en manos del mercado constituyó el marco dominante para la teoría y la práctica de las políticas públicas. El viraje del “nuevo” liberalismo a la “nueva derecha” en políticas públicas adquiere

matices mucho más claros ante el auge del enfoque de la gestión del sector “público” y la desaparición del enfoque de la “administración pública”¹.

❖ El nuevo liberalismo y los ámbitos de lo público y lo privado

Diversos textos clave aportan los antecedentes para el nuevo enfoque acerca de la función del Estado como entidad que se ocupa de los problemas e intereses públicos:

- J.M. Keynes, “The End of *Laissez-faire*”, en *Essays in Persuasion*², 1926; y *The General Theory of Employment*³, 1936.
- J. Dewey, *The Public and its Problems*⁴, 1927.
- W.H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, 1944⁵.

Tal vez el ensayo de Keynes sobre el fin del *laissez-faire* constituya la expresión más concisa de la afirmación de que el Estado (armado con los nuevos conocimientos y la “sabiduría”) debería perseguir un papel más intervencionista en los problemas sociales y económicos. En ese ensayo, Keynes detalla la evolución del liberalismo a partir del siglo XVII y sostiene que fueron los economistas quienes aportaron el “pretexto científico según el cual el hombre práctico podía resolver la contradicción entre egoísmo y socialismo derivada de la filosofía del siglo XVIII” (Keynes, 1926: 277). En el siglo XX, Keynes pensaba que los economistas volverían a asumir un papel de liderazgo, pero que sus teorías apuntarían hacia un nuevo tipo de equilibrio de intereses. Afirmaba que el progreso yacía en el camino que conducía al reconocimiento de las entidades semiautónomas dentro del Estado “cuyo único criterio de acción en su propio ámbito es el bien público según lo entienden, y de cuyas deliberaciones se excluyen los motivos de las ventajas privadas” (Keynes, 1926: 288). La principal tarea, afirmaba, era distinguir aquellos servicios que son “técnicamente sociales” de aquellos que son “técnicamente individuales”. El gobierno no debía ocuparse de asuntos que los individuos ya podían atender, sino de aquellos aspectos sociales y económicos que no pueden ser “técnicamente” resueltos por los individuos.

La semilla del análisis moderno de las políticas públicas se encuentra en la noción de que la sociedad debe mejorar las “técnicas” para conducir un sistema capitalista con el fin de hacerlo “más eficiente” mediante la “gestión inteligente”. Mientras que Dewey (1927) sostenía que los experimentos podían conducir al descubrimiento de dichas técnicas novedosas, Keynes creía que ese descubrimiento debía ser resultado del “pensamiento” o la “elucidación de nuestros sentimientos”, un “cándido análisis de nuestro fuero interno en relación con los hechos externos” (Keynes, 1926: 294).

Al respecto, la idea de “análisis de las políticas públicas” de Keynes se acerca más al pensamiento de Lasswell y Vickers que a la tradición del experimentalismo y el científicismo, escuelas que tienen sus orígenes en Dewey. ♦

¹ El caso de “Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI” de Inés Aguerrondo (véase Capítulo V: Casos latinoamericanos) es un excelente ejemplo de la aplicación del enfoque gerencial en la política educativa en Argentina. El programa “Bibliotecas de Aula” como un caso exitoso de innovación y calidad gubernamental en México, que presentan Pedro Langre y J. Velasco, muestra la aplicación de la nueva gestión pública durante el gobierno del Presidente Fox de 2000-2006. Véase Capítulo V: Casos latinoamericanos.

² La edición en castellano es Keynes, J.M., *Ensayos de persuasión* (1988).

³ La edición en castellano es Keynes, J.M., *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1983).

⁴ La edición en castellano es Dewey, J., *La opinión pública y sus problemas* (2004).

⁵ La edición en castellano es Beveridge, W., *La ocupación plena: sus requisitos y consecuencias* (1947).

❖ ¿Cuáles son las diferencias entre el sector público y el sector privado?

Las líneas que separan ambas esferas, ¿siguen siendo claras?

W.F. Baber (citado en Massey, 1993: 15) sostiene que el sector público tiene diez diferencias clave en relación con el sector privado:

- Asume tareas más complejas y ambiguas.
- Enfrenta más problemas al poner en práctica sus decisiones.
- Emplea a más personas que tienen una amplia gama de motivaciones.
- Se preocupa más por asegurar oportunidades o habilidades.
- Se interesa más por compensar las fallas del mercado.
- Participa en actividades de mayor importancia simbólica.
- Está sujeto a normas de compromiso y legalidad más estrictas.
- Tiene más oportunidades de responder a problemas relacionados con la justicia.
- Debe funcionar o aparentar funcionar en nombre del interés público.
- Debe mantener niveles mínimos de apoyo público superiores a los requeridos en el sector privado.

Esta perspectiva se concentra en las características de “lucro” del sector público y el sector “no lucrativo”, como las escuelas, las universidades, las organizaciones filantrópicas, los hospitales, et- cetera, y lleva a Anthony y Herzlinger a señalar la siguiente distinción: “En las organizaciones no lucrativas, las decisiones de la administración están diseñadas para proporcionar los mejores servicios posibles con los recursos disponibles, y su éxito se mide básicamente a partir del servicio que brindan y cómo lo hacen llegar a la gente” (Anthony y Herzlinger, 1980: 31). Así, los sectores “no lucrativos” se miden más por criterios de bienestar social que por ganancias financieras. Estos autores identifican las siguientes características en las organizaciones del sector no lucrativo:

- Ausencia de una medición de utilidades.
- Tendencia a ser organizaciones que brindan servicios.
- Mayores limitaciones a las metas y estrategias que pueden desarrollar.
- Mayor dependencia de sus clientes para obtener recursos financieros.
- Estar más dominadas por profesionales.
- Tener formas de rendición de cuentas distintas de las de organizaciones privadas/lucrativas.
- Contar con personal de alto nivel que no tiene las mismas responsabilidades ni la misma remuneración económica.
- Deber una rendición de cuentas, como organizaciones del sector público, al electorado y al proceso político.
- Falta de una tradición de controles gerenciales.

Sin embargo, como se verá en la sección 1.5 y en el Capítulo IV, la distinción entre las organizaciones públicas y privadas, así como entre las lucrativas y no lucrativas, ha cambiado considerablemente debido a las reformas de los sectores público/no lucrativo con el fin de hacerlas más parecidas a las de los sectores privado/lucrativo.

En contraposición a esta perspectiva de convergencia gradual entre los sectores se encuentra el siguiente recordatorio, proporcionado por el *Cabinet Office* (1988, párrafo 1.5):

Es necesario ser cautelosos ante la comparación con el sector privado. En el sector privado hay una relación directa entre el éxito comercial [...] y la norma del servicio al cliente. La posición del sector público es más complicada y, en muchos casos, notoriamente distinta. En general y para empezar, las razones que subyacen al suministro del servicio, la naturaleza de dicho servicio y la forma en la que se presta no están definidas por el mercado. En tales circunstancias, el equilibrio entre las expectativas del público y el nivel del servicio que será proporcionado se decide sobre la base de criterios políticos a partir

de prioridades económicas y sociales. Dicho lo anterior, los servidores públicos tienen la responsabilidad profesional de desempeñarse de manera acorde a los más altos estándares de servicio que sea posible, dentro del contexto de los recursos de que disponen; ése debe ser el objetivo de todo servidor público. ♦

❖ Pero, ¿qué es exactamente el sector público?

Los economistas aportan uno de los principales marcos para responder a esta pregunta, ya que sostienen la posibilidad de analizar lo público y lo privado como "bienes".

(Un bien público es un "bien" o servicio que está disponible para todos. Los bienes públicos puros son aquellos que son fabricados por el Estado y no por el mercado. Los bienes privados puros son aquellos que se consumen por elección y sólo quienes pagan por ellos tienen acceso a su consumo.) Samuelson (1954) sugiere que la principal característica de los bienes públicos es su indivisibilidad, es decir que todas las personas tienen acceso a ellos y que no admiten la posibilidad de exclusión, a diferencia de los bienes privados que son, por definición, exclusivos. Los bienes públicos se pagan con recursos públicos provenientes de impuestos o endeudamiento, y su precio puede expresarse en el nivel de impuestos necesarios para financiar su producción. Los bienes privados se pagan mediante el sistema de precios que opera en el mercado.

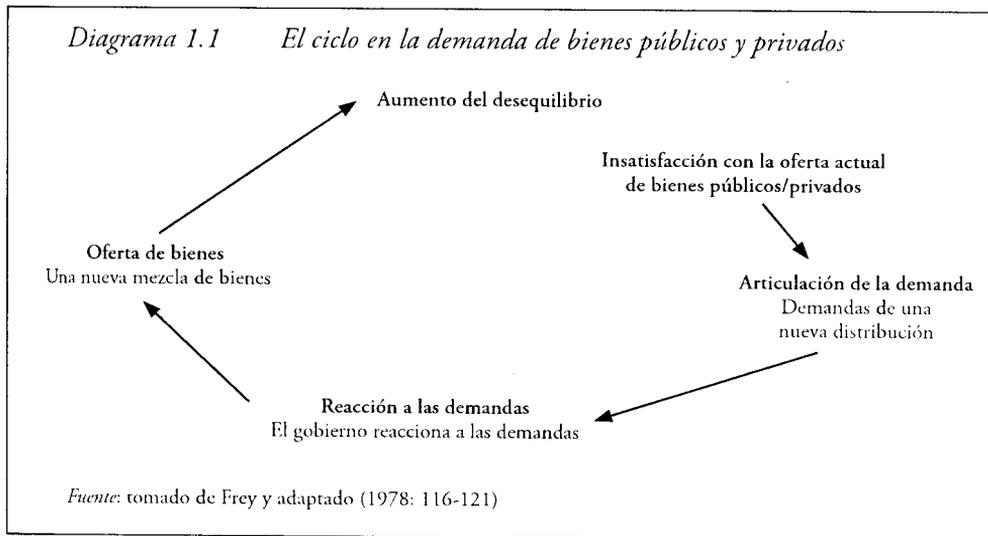
En términos generales, se puede decir que las elecciones públicas sí implican decisiones acerca de "bienes públicos" o "privados". Por ejemplo, en algunos países la política de salud pertenece a un ámbito público y proporciona atención médica a todos los ciudadanos; en otros países predomina la consulta privada y los seguros personales de gastos médicos. En algunos países, el transporte público está considerablemente subsidiado; en otros, el transporte público es casi inexistente o implica un alto costo para los usuarios.

Así, la dicotomía bien público/bien privado es útil, hasta cierto límite, para responder a la pregunta sobre la definición del sector público. No obstante, la propia definición de bien público ha sido (desde la década de 1960) tema de controversia entre los economistas. Buchanan (1968), por ejemplo, cuestionó la pureza de los bienes públicos según la concepción de Samuelson de 1954 y sugirió la existencia de numerosos bienes que no podían clasificarse de manera tan tajante. Algunos bienes públicos podían tener beneficios que admitían la posibilidad de exclusión. Buchanan sugirió la existencia de "clubes" que excluyen a ciertos miembros del público mediante un mecanismo determinado, como una cuota o tarifa. La teoría sobre los bienes club surgió como un importante aspecto del debate público-privado y puso de manifiesto el hecho de que, tanto en la teoría como en la práctica, el bien público "puro" está sujeto a (crecientes) impurezas. Desde el punto de vista de la pureza de los bienes públicos, las políticas públicas tratan de definir qué puede considerarse público, quién lo suministra, quién y cómo lo paga y a quién se lo paga. Esto no significa que, al admitir que determinado servicio es "público", su suministro dependa del Estado ni deba estar abierto a todas las personas. Por ejemplo, en el régimen socialista chino los camaradas pagan por diversos servicios de salud y educación. Es posible que un bien público sea suministrado desde el sector privado y que su consumo tenga un costo (o cuota de uso). Por citar otro ejemplo, el ejército puede solicitar un tanque, pero su manufactura depende de una empresa privada. Además, un bien "público" podría cumplir con el tipo de criterios establecidos por Samuelson, pero el acceso a sus beneficios podría depender de otros criterios contemplados en una política pública: beneficios que sólo pueden distribuirse entre determinados grupos o tipos de personas. Los llamados bienes "preferentes" excluyen a ciertos sectores del público que no cumplen con determinadas características o no están en determinada situación (Musgrave, 1956⁶). En otras palabras, los sectores público y privado, analizados desde la perspectiva de la teoría de los bienes, se revelan como partes que se intersectan e interactúan, y no como categorías

6 La edición en castellano es Musgrave, R.A., *Teoría de la hacienda pública* (1968).

claramente definidas. El sector público es una combinación de lo público, lo privado y los bienes públicos que se racionan mediante una cuota o por un criterio preferencial.

¿Qué determina la combinación de bienes públicos y privados? El argumento de Frey (1978) señala la existencia de un ciclo en la demanda de bienes públicos, es decir, que el sector público/privado, con el tiempo cambiará en respuesta a la interacción de los votantes, el gobierno, los servidores públicos y los productores (Diagrama 1.1).



En ciertos periodos habrá insatisfacción por la manera en que se suministra un bien público o por su precio. El gobierno responderá cambiando la forma en que suministra dicho bien, o las dimensiones o escala del suministro; esta nueva combinación se convertirá en fuente de futuras insatisfacciones. ¿Es eso lo que ocurrió en la década de 1980: una demanda (de votantes/capitalistas) de más bienes “privados” en detrimento de los bienes “públicos”, una nueva oferta (más bienes “exclusivos”, la reducción de bienes públicos “puros”)? La década de 1990, ¿habrá estado dedicada a redefinir la combinación público/privado? ♦

❖ ¿Lo público según quién?

¿Son los varones quienes han definido la esfera de lo “público”?

A partir de las décadas de 1970 y 1980 las críticas feministas a las políticas públicas han señalado que la formulación de políticas públicas ha estado circunscrita a aquello que los hombres consideran como dominio público.

Carole Pateman, *Feminist Critiques of the Public/Private Dichotomy*, 1983

La dicotomía entre lo privado y lo público es uno de los temas centrales a lo largo de casi dos siglos de bibliografía y lucha política feministas; en realidad, es el tema primordial del movimiento feminista [...] El feminismo liberal tiene implicaciones radicales, máxime al momento de desafiar la separación y la oposición entre las esferas pública y privada, que son fundamentales para la teoría y la práctica liberales. El contraste liberal entre lo privado y lo público es más que una mera distinción entre dos tipos de actividades sociales. La esfera pública y los principios que la rigen son vistos como entidades separadas o independientes de las relaciones que tienen lugar en la esfera privada [...] El feminismo argumenta

que el liberalismo está estructurado a partir de relaciones patriarcales y de clase, y que la dicotomía entre lo privado y lo público oculta la sumisión de las mujeres a los hombres dentro de un orden aparentemente universal e individualista de igualdad.
(pp. 281-283)

Kristie Beuret, "Women and Transport", en Mavis Maclean y Dulcie Groves (editoras), *Women's Issues in Social Policy*, 1991

A partir de datos sobre métodos de transporte, la edad y el sexo de las personas que se desplazan, la propiedad y el uso de automóviles, la autora argumenta que la falta de un buen sistema de transporte público representa una desventaja considerable para las mujeres en cuanto a oportunidades de empleo, así como un factor que limita en gran medida sus actividades familiares y de ocio. Su conclusión es que las mujeres necesitan definir las agendas y las políticas de transporte público para mejorar sus oportunidades económicas y sociales. Para ello, Beuret aboga por diversas políticas, entre las que destacan las siguientes: políticas para mejorar la seguridad del transporte público, mejor acceso a la propiedad de automóviles, esquemas de transporte público que abaraten el servicio y lo adapten a las necesidades de las mujeres, y más estrategias radicales para reducir la necesidad de que las mujeres se desplacen.

Los autores incluidos en el libro editado por Maclean y Groves señalan que las fronteras de la esfera pública se han construido de tal manera que los problemas privados que enfrentan las mujeres en general en relación con el transporte y otras áreas de la vida social y económica han sido excluidos de las consideraciones pertinentes a los "asuntos públicos". De esta manera, aquellas áreas en las que las mujeres se ven más afectadas que los hombres cuentan con pocos recursos y no gozan de visibilidad en la esfera pública.

Jan Pahl (editor), *Private Violence and Public Policy*, 1985

Este libro analiza cómo las políticas "públicas" en las sociedades occidentales han excluido a la familia de la esfera pública. Así, la violencia doméstica ejercida contra las mujeres es un tema poco atendido al formular las políticas públicas. La cuestión ilustra el problema de definir el dominio de lo público y el dominio de lo privado, así como la relación entre las políticas públicas y la privacidad individual. La conclusión de Pahl es que la forma en que (los varones) definen la privacidad da mucha información acerca del poder y la indefensión en la sociedad.

E. Meehan y S. Svehuijsen (editores), *Equality Politics and Gender*, 1991

Se trata de una excelente selección de textos sobre el debate político y las políticas públicas de equidad de género en varios países europeos. Diversos autores comentan el impacto de la dicotomía esfera pública/privada sobre el tema⁷. ♦

1.2.1/ La idea de las "políticas"

Los significados de las palabras cambian. Al igual que la noción de lo "público", la idea de las políticas no es, como señala Hecló (1972), un término preciso ni evidente:

7 Gisela Zarenberg, en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, muestra los estilos de gestión pública de dos organizaciones de mujeres —una argentina y otra chilena— dedicadas a la formación de políticas sociales de género.

En los círculos académicos, sugerir la existencia de un acuerdo general sobre cualquier tema equivale a vestirse de carmín en un toril, pero *políticas* es un término sobre el que parece haber un cierto grado de acuerdo en cuanto a su definición. En su uso común, suele considerarse adecuado para referirse a algo “más grande” que las decisiones individuales, pero “más pequeño” que los movimientos sociales en general. Así, las políticas, en términos del nivel de análisis, constituyen un concepto que se encuentra, digamos, en el medio. Un segundo elemento que es esencial en el uso que la mayoría de los autores dan a este término es algún tipo de intención. (Hecko, 1972: 84)

A pesar de ese acuerdo, el autor señala las diferencias en el debate en torno a si las políticas son más que una estrategia “con un fin pretendido”. Una política pública también podría ser algo que carece de un fin pretendido y que, sin embargo, se lleva a cabo en la práctica de la implementación o administración. En algunos idiomas, como el inglés, existe una clara distinción entre la palabra “políticas” (*policy*) y la palabra “administración” (*administration*), en otros idiomas la diferencia no es evidente. El *Oxford English Dictionary* ofrece definiciones de políticas públicas, entre las que destacan las siguientes: “sagacidad política; oficio del Estado; conducta prudente; actuar con oficio; medida adoptada por un gobierno, partido, etcétera”. En un diccionario de sinónimos y antónimos se encuentra lo siguiente: “políticas, labor de estadistas, administración, sabiduría, plan, función, acción, tácticas, estrategia, sagacidad”. ¿El antónimo? Falta de rumbo. Dror señala que la noción de “formulación de políticas” en tanto “tener una conciencia plena de la elección entre dos grandes alternativas para orientar a las sociedades” (Dror, 1989: xiii) puede hallarse en la teoría política de los griegos y del Renacimiento, pero no es tan evidente en la civilización romana. Las políticas, en el sentido de elegir entre varias opciones, conforman, según Dror, una idea que también puede discernirse en los textos mercantilistas sobre comercio. Heidenheimer (1986), en un estudio sobre el concepto de las políticas en Europa, registra que a partir de fines de siglo XVIII se crearon cátedras académicas en ciencia de las políticas como un esfuerzo por sistematizar los conocimientos acerca de la administración y el bienestar social. La palabra para referirse a la noción anglosajona de las “políticas” (*policy*) encuentra dificultades en otras lenguas. En muchos idiomas europeos resulta problemático distinguir entre “políticas” (*policy*) y “política” (*politics*). Siguiendo a Ostrom y Sabetti: “El uso de esta palabra en inglés no se transmite fácilmente en francés, alemán, italiano o español”. La obra de Lerner and Lasswell, *The Policy Sciences in the United States* (1951) tuvo que traducirse al francés con el título *Les Sciences de la politique aux Etats-Unis* (Ostrom y Sabetti, 1975: 41).

El significado moderno de la noción inglesa *policy* es tomar una medida o formular un plan, una serie de objetivos políticos, en contraposición a la “administración” (Wilson, 1887). Sobre todo, el significado moderno de la palabra *policy*, que data específicamente del período de la segunda posguerra, se refiere a una lógica racional, una manifestación de un juicio meditado. Basta imaginar, por ejemplo, a los políticos que aceptan la ausencia de una política sobre el tema x. Una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar.

La función de las políticas cambia en la medida en que el Estado modifica su manera de legitimar el discurso. El Estado democrático liberal moderno de la segunda posguerra sería un sistema que busca definir su legitimidad a partir de sus políticas. Hogwood y Gunn (1984: 13-19) especifican diez usos del término “políticas públicas” en este sentido moderno:

- Etiqueta para referirse a un ámbito de actividades.
- Expresión del propósito general o de la situación deseable sobre determinados asuntos.
- Propuestas concretas.
- Decisiones gubernamentales.
- Autorización formal.
- Programa.
- Resultado (*output*).
- Impacto.
- Teoría o modelo.
- Proceso.

Asimismo, es necesario comprender el significado de la noción de las políticas en un contexto más histórico pues, al igual que el concepto de lo público, el cambiante significado de la palabra *políticas* dice mucho acerca de los cambios en su ejercicio. En inglés, “políticas” (*policy*) tiene un significado rico y complejo. En las obras de Shakespeare es posible encontrar cuatro usos distintos de esta palabra: prudencia, forma de gobierno, asuntos y administración, y “maquiavelismo” (véase la sección 1.6). Las políticas comprendían las artes de la ilusión política y la duplicidad. El espectáculo, la proyección de apariencias y las ilusiones eran la materia prima del poder. Shakespeare echó mano de los términos propios de la filosofía maquiavélica, muy divulgados en aquella época. El poder no puede sustentarse solamente en la fuerza; necesita, en un sentido maquiavélico, *policy*: y “ésta se encuentra por arriba de la conciencia”, como afirma el bardo en *Timón de Atenas*.

❖ El oficio de las políticas

Quizás en la obra del gran contemporáneo de Shakespeare, Marlowe, se encuentre una de las más interesantes ilustraciones del uso de la noción maquiavélica de las políticas. En la obra de Marlowe, *El judío de Malta*, la noción de políticas desempeña un papel fundamental; la propia palabra aparece como personaje en varias partes del texto. Por ejemplo, un caballero se refiere a ella como “simples políticas”, a lo que Barrabás añade “Sí, políticas, ésa es su profesión, y no la simplicidad como lo sugieren”. Políticas tiene un significado doble: simple e intrigante. Políticas implica idear una historia creíble que asegure la consecución del objetivo del confabulador de la trama: las políticas significan la interpretación de un papel. Además, como afirma Ithamore, “El significado tiene un significado”. Con sus políticas, Barrabás no se gana “un simple lugar” como gobernador de Malta: opone el turco al cristiano para su propio provecho, y esa política le aporta una “ganancia”.

En *Yes Prime Minister*, de Jonathan Lynn y Antony Jay (1987), se encuentra un interesante ejemplo que ilustra la manera en que una política puede ser poco más que un cuidadoso juego de apariencias. Sir Humphrey, al discutir un plan para abatir el desempleo, observa que en realidad el Primer Ministro “sólo está tratando de aparentar que trata de reducir las cifras del desempleo. Es así porque le preocupa el hecho de que no parece que esté tratando de aparecer como alguien que está tratando de reducir las cifras del desempleo” (pág. 26). ♦

Como se verá más adelante (1.6), Francis Bacon, contemporáneo de Shakespeare y Marlowe, también definió las políticas como astucia racional. Sin embargo, con el paso del tiempo esta noción de las políticas (*policy*) como política (*politics*) y viceversa fue reemplazada por la idea de que el carácter político de las políticas radicaba en el momento de su aplicación o implementación, en tanto “administración” o “burocracia”. Con el desarrollo de la sociedad industrial en los Estados nacionales y sus consecuentes formas administrativas, la burocracia, como quedó demostrado por Max Weber, se convirtió en la expresión del componente racional del Estado, cuya función era llevar a cabo la voluntad de sus amos políticos (electos).

La legitimidad de la burocracia derivaba de su carácter presuntamente apolítico, mientras que los políticos afirmaban que su autoridad descansaba en la aprobación de sus políticas o “plataformas” por parte del electorado. Por lo tanto, el término políticas (*policy*) se convierte en una expresión de racionalidad política. Disponer de una política es tener razones o argumentos racionales que incluyen tanto la presunción de que se comprende un problema como de que se tiene una solución. Pone sobre la mesa el problema y las medidas que deben tomarse. Una política ofrece un tipo de teoría sobre la cual se erige el reclamo de legitimidad. Con el desarrollo de los modernos sistemas electoral y de partidos en las sociedades industriales, el discurso de las políticas se convirtió en el principal modo a través del cual el electorado participaba en “política” y se relacionaba con élites políticas rivales. Se espera que el político disponga de “políticas” al igual que se espera que una tienda cuente con mercancías. En el sentido “realista” de la democracia según Schumpeter, las “políticas” o la “plataforma” constituyen la divisa básica del intercambio democrático:

El método democrático es aquel arreglo institucional para llegar a las decisiones políticas mediante el cual los individuos adquieren el poder para decidir por medio de una lucha competitiva por el voto de la población [...] por supuesto, todos los partidos, en algún momento, se presentarán con una serie de principios o plataformas, y tales principios o plataformas podrán ser el sello del partido que los adopte y tan importantes para su éxito como las marcas de las mercancías son el sello de una tienda departamental e importantes para su éxito [...] Los políticos al servicio del partido y los políticos al servicio de la maquinaria partidaria no son sino la respuesta ante el hecho de que la masa electoral es incapaz de hacer nada que no sea

salir en estampida [...] La psicotecnia en la administración de un partido y en su publicidad, lemas e himnos no es un simple accesorio; es la esencia de la política. (Schumpeter, 1974: 269-283)⁸

(Sobre el papel de la administración y publicidad de los partidos políticos, véanse Franklin, 1994 y la sección 2.3.2 del presente libro.)

En consecuencia, la idea de las políticas como un “producto” o una “plataforma” desarrolló una connotación neutral, muy lejana del sentido maquiavélico al que hacían referencia Shakespeare o Marlowe. Actualmente, políticas (*policy*) y política (*politics*), por lo menos en inglés, son dos términos absolutamente distintos. Así, el lenguaje y la retórica de las “políticas” (*policy*) se convirtió en el principal instrumento de la racionalidad política. Según la observación de Lasswell:

La palabra “políticas” (*policy*) se usa comúnmente para designar las elecciones más importantes, ya sea en la vida organizada o en la vida privada [...] esta palabra carece de muchas de las connotaciones indeseables agrupadas en torno al adjetivo *político*, que con frecuencia parece implicar “partidismo” o “corrupción”. (Lasswell, 1951b: 5)

En los sistemas democráticos liberales, las élites políticas tienen que acompañar sus propuestas o sus actos de razones racionales. A Pedro el Grande le bastaba afirmar que no le gustaban las barbas para verlas afeitadas. En los regímenes que operan en función de un código de creencias religiosas, bastará con que un edicto o decisión se justifique sobre la base de un precepto religioso para considerarlo legítimo. En sociedades menos formadas en torno a valores religiosos, los políticos y los diseñadores de políticas tienen que declarar que sus actos son producto de una reflexión racional sobre los hechos; en otras palabras, esperamos que los gobiernos posean “una política”.

1.3/ La evolución del enfoque de las políticas públicas

La evolución del análisis de políticas públicas debe situarse en el contexto de esta racionalización del Estado y de la política como una actividad en la que se “formulan políticas públicas”. El surgimiento de los métodos propios de las ciencias naturales aportó el marco básico para el desarrollo del estudio de la sociedad y la “administración pública” durante los siglos XIX y XX. Como señala Trudi Miller:

Las ciencias naturales representan el enfoque sobre la administración pública y las ciencias políticas que ha dominado la mayor parte del siglo XX [...] Los supuestos implícitos de tal enfoque concentrado en la naturaleza son: 1) las leyes que rigen el comportamiento humano escapan al control humano, y 2) las unidades de análisis en los sistemas sociales son muy parecidas a lo largo del tiempo y el espacio.

8 La edición en castellano es Schumpeter, J.A., *Capitalismo, socialismo y democracia* (1983).

Los métodos cuantitativos convencionales de las ciencias sociales reflejan estos supuestos empíricos implícitos.

(Miller, 1984: 253)

Como se verá más adelante (4.5), esta afirmación sería particularmente certera en el caso del análisis diseñado para medir/evaluar el “desempeño” de las organizaciones, las personas y las políticas en un “mundo basado en suposiciones” (Young, 1977 y 1979: véase la sección 3.7.7) de “relaciones confiables y fenómenos medibles” (Kirlin, 1984: 161).

La noción de la Ilustración según la cual el mundo estaba plagado de enigmas y problemas que podían “resolverse” aplicando la razón y el conocimiento humanos está en el trasfondo del desarrollo de las políticas públicas. Lo que Newton hizo con las leyes del movimiento planetario se convirtió en el modelo de lo que era posible hacer con el conocimiento acerca de la sociedad humana. Así, se puede hacer un diagrama sobre la evolución de la ciencia de las políticas públicas en función del deseo de tener un gobierno erudito, es decir, la adquisición de los hechos y el “conocimiento” acerca de los “problemas” de manera tal que se formulen “soluciones mejores”. Como señalara Max Weber, el desarrollo de la civilización industrial trajo consigo la búsqueda de formas más racionales de organización del Estado, el comercio y la industria (Weber, 1991: 196-252). De ahí surgiría la separación entre la formulación de políticas públicas como una función política y la administración como una función burocrática. Al mismo tiempo, el deseo de contar con un enfoque más racional ante “problemas” sociales y de otro tipo se expresaba en la expansión de la capacidad del Estado de adquirir y almacenar información, así como en el desarrollo de investigaciones empíricas, como las encuestas sociales (véase 2.2.1).

Posteriormente, a principios del siglo xx, la idea de que el gobierno podría, mediante la formulación de políticas, “resolver” problemas, incluidos nada menos los asociados a “la economía”, significaba que las ciencias sociales empezaban a establecer una nueva relación con la política y el gobierno. En la década de 1930, los científicos sociales, cuyo representante más connotado era el economista John Maynard Keynes, afirmaban que, si se diera al gobierno la oportunidad de enfrentar los problemas del día, éste tendría que reconocer la necesidad de contar con un enfoque más informado y sustentado en la teoría para el ejercicio gubernamental. Su predicción era que las ideas de los economistas, y no los intereses políticos, acabarían por definir la toma de decisiones (Keynes, 1936).

Otras formas de investigación enfocadas a las “políticas públicas” habrían de desarrollarse en el período de entreguerras y hasta la década de 1950 y principios de la de 1960. Durante gran parte de esos años se conservó la relación entre campos de estudio como la sociología, la psicología, las ciencias políticas, la administración social, la gestión empresarial y las ciencias naturales con implicaciones para las políticas públicas, aunque sin conformar un enfoque común. Fue en Estados Unidos donde se registró un desplazamiento hacia un enfoque más unificado para el estudio de los problemas públicos y las políticas públicas a partir de la obra de Harold Lasswell (véase, por ejemplo, Lasswell,

1930a⁹, 1948b), que culminaría con la publicación del volumen sobre la “ciencia de las políticas públicas” de Lerner y Lasswell como coautores (1951).

❖ **Lasswell, la idea de la ciencia de las políticas públicas y el papel del analista de políticas públicas**

Las ciencias forman parte de la ciencia de las políticas públicas cuando aclaran el proceso de la formulación de políticas en la sociedad o aportan los datos necesarios para la elaboración de juicios racionales sobre cuestiones de políticas públicas [...] Si nos deshacemos de la actitud distante que ha mantenido a los hombres de conocimiento aislados en nuestra civilización, podremos reunirnos convenientemente y formar equipos de investigación capaces de aportar los conocimientos que necesita un sistema democrático de gobierno [...] Actualmente vivimos en un mundo cada vez más sombrío, en el que los valores democráticos elementales se ven desafiados de manera inaudita y en el que incluso la supervivencia de la especie humana está en juego. En esas circunstancias, tiene sentido desarrollar una estrategia que recurra a nuestros limitados recursos intelectuales para la defensa y expansión de nuestros valores. El uso del término “políticas públicas” es útil para indicar la necesidad de aclarar los fines sociales a los que debe servir determinada asignación (incluida la auto-designación) de energía científica.

(Lasswell, 1948b: 122)

La ciencia de las políticas públicas incluye: 1) los métodos de investigación del proceso de las políticas públicas, 2) los resultados del estudio de las políticas y 3) las conclusiones de las disciplinas que contribuyen de manera más importante a las necesidades de inteligencia de nuestro tiempo.

(Lasswell 1951b: 4)

Podemos pensar en la ciencia de las políticas públicas como las disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como de localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado período. El enfoque de las políticas públicas no implica que la energía se disipe en una miscelánea de cuestiones meramente tópicos, sino que debe ocuparse de los problemas fundamentales y, con frecuencia, poco atendidos, que surgen del ajuste del ser humano en la sociedad. El enfoque de políticas públicas no significa que el científico abandone la objetividad al reunir o interpretar datos, ni que deje de perfeccionar sus herramientas de investigación. El énfasis de las políticas públicas demanda elegir los problemas que coadyuvarán a enriquecer los valores meta del científico y aplicar una objetividad escrupulosa, así como la máxima habilidad técnica al ejecutar los proyectos convenidos. El marco de referencia de las políticas públicas requiere que se considere la totalidad del contexto de los eventos significativos (pasados, presentes y prospectivos) en los que está inmerso el científico [...] Es probable que la orientación de la ciencia de las políticas [...] esté dirigida hacia el mejoramiento de los conocimientos necesarios para enriquecer el ejercicio de la democracia. En una palabra, el énfasis especial se halla en la ciencia de las políticas públicas de la democracia, cuyo fin último es la realización de la dignidad humana en la teoría y en la práctica.

(Lasswell, 1951b: 14-15). ♦

9 La edición en castellano es Lasswell, H.D., *Sicopatología y política* (1963).

❖ Harold D. Lasswell, "The Emerging Conception of the Policy Sciences", 1970

Este artículo de Lasswell, publicado en el primer número de la revista especializada *Policy Sciences*, describía la situación de las ciencias de las políticas públicas en 1970. El autor introdujo la idea del conocimiento del proceso de las políticas públicas y en el proceso de las políticas públicas, y argumentó que la perspectiva distintiva de la ciencia de las políticas públicas es su orientación en función de los problemas. Dicha orientación significa que el tema apunta a la multidisciplinariedad y a la síntesis de ideas y técnicas. Lo que el científico de las políticas públicas aporta al análisis de los problemas es un "reacomodo creativo"; así como una expansión del mapa conceptual que define el problema como lo perciben los especialistas:

El científico contemporáneo de las políticas públicas se ve a sí mismo como un integrador de conocimiento y acción, por lo tanto, como un especialista en suscitar y dar efecto a toda la racionalidad de la que los individuos y las colectividades son capaces en cualquier momento. Es un mediador entre aquellos que se especializan en áreas específicas del conocimiento y aquellos que establecen los compromisos en la vida pública y privada [...] Tanto la comunidad intelectual como la comunidad en general empiezan a reconocer el lugar indispensable del integrador, mediador y mensajero...
(Lasswell, 1970a: 13-14)

Por lo tanto, la ciencia de las políticas públicas:

- Tenía un carácter contextual.
- Se valía de múltiples métodos.
- Estaba orientada en función de los problemas.

Una de las principales características de esta orientación hacia las políticas públicas como proceso de conocimiento fue la designación de etapas y funciones dentro de la formulación de políticas (véase la sección 1.10).

El análisis de las políticas públicas como terapia pública

No podemos temer al científico de las políticas públicas porque, a diferencia del político, el científico de las políticas públicas no es una personalidad condicionada. A partir del análisis de Lasswell tenemos la impresión de que, más tarde o más temprano, los conflictos políticos deben ceder a la lógica implacable y los datos empíricos del científico, al igual que en una situación terapéutica los conflictos personales del paciente gradualmente ceden a la atención especializada del analista [...] No podemos escapar al paralelo entre la función de la ciencia de las políticas públicas para los científicos de las políticas públicas y la función de la capacitación para el psicoterapeuta novato. El análisis en la etapa de capacitación permite al joven terapeuta comprender sus motivos más profundos, evitando así la proyección de los conflictos del terapeuta a los pacientes, y la consecuente perpetuación de la enfermedad en vez de su curación. De manera similar, aprender a ser un científico de las políticas públicas es una autoterapia, ya que desdibuja el ansia de poder del científico social. Así, la ciencia de las políticas públicas es terapéutica y pragmática: el médico social se sana a sí mismo en el proceso de aprender a sanar al sistema de gobierno.
(Merelman, 1981: 496) ♦

Muy pronto, la ciencia de las políticas públicas se decantó en dos grandes enfoques que, como señalara Lasswell, podrían definirse en función del conocimiento en el proceso de las políticas públicas y el conocimiento del proceso de las políticas públicas (Lasswell, 1970a):

- Análisis de las políticas públicas: se ocupa del conocimiento en y para el proceso de las políticas públicas.
- Análisis del proceso de las políticas públicas: se ocupa del conocimiento acerca de la formulación e implementación de las políticas públicas.

El origen del análisis de las políticas públicas puede encontrarse en los años de la guerra, en particular en la introducción de la investigación de operaciones (IO) y en las técnicas de análisis económico. Por ende, entre las primeras clases de análisis de políticas públicas se encuentra aquella que tuvo lugar en la formulación de políticas económicas y de defensa. No obstante, a fines de la década de 1960, en Estados Unidos y en otros países los gobiernos requerían cada vez más información y análisis acerca de la educación, el transporte, la planeación urbana, la salud, etcétera. En Estados Unidos esta expansión del gobierno como proveedor de soluciones para los problemas llegó a asociarse con los programas *New Frontier* y *Great Society* de Kennedy y Johnson. Estos programas inspiraron una nueva clase de métodos aplicados de investigación, cuyo objetivo principal era analizar “problemas” y desarrollar opciones o alternativas capaces de aminorarlos o resolverlos. Meltsner (1976: 2) señala que Dror (1967) comenzó a utilizar con frecuencia los términos modernos “análisis de políticas públicas” y “analista de políticas públicas” en la década de 1960 en diversos documentos gubernamentales (Congreso de Estados Unidos, 1969) y, según Meltsner, probablemente tales términos fueron usados por primera vez por Charles Lindblom en 1958. Esta clase de “análisis de políticas públicas” (lo que Wildavsky (1979) denomina “hablarle al poder con la verdad”) era esencialmente la creencia en las ciencias sociales como una forma de ingeniería o medicina. El conocimiento de la sociedad podía aportar una vía para mejorar la situación. Además, este auge de análisis para el gobierno estaba acompañado de las exportaciones del sector de la defensa y las ideas del mundo empresarial acerca de cómo mejorar la efectividad del proceso de toma de decisiones. Uno de los principales orígenes de estas ideas fue la investigación operacional o de operaciones, un método de análisis que se había desarrollado en Gran Bretaña y Estados Unidos durante la segunda guerra mundial. La otra gran influencia en el análisis de políticas públicas en el gobierno fueron las teorías y las técnicas tomadas de la gestión empresarial en el sector privado y corporativo. Como se verá más adelante, ambas influencias se conjugarían a través de la personificación del análisis en la década de 1960: Robert McNamara, Secretario de Defensa del presidente Kennedy. El enfoque de análisis de políticas públicas que surgió en aquellos años habría de permear, en un tiempo relativamente corto, otros sectores y departamentos de políticas públicas en Estados Unidos y en otros países del mundo.

Hacia la década de 1960, ingresaba cada vez más a la caja negra del “sistema” de la formulación de políticas. Cada vez con mayor frecuencia se exigía a los gobiernos democrático-liberales asumir la responsabilidad de una amplia gama de problemas sociales, económicos y de otra índole. En Estados Unidos se trata de un período estrechamente vinculado a los años de las administraciones Kennedy y Johnson. Ejemplo típico de la bibliografía que surgiría en la década de 1960

fue el volumen editado por Bauer y Gergen, *The Study of Policy Formation* (1968), que contenía capítulos en los que se revisaba lo que en aquel momento se consideraba más novedoso sobre el tema. El halagador prefacio del libro había sido escrito por Robert C. Wood, entonces Subsecretario del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano. Wood alaba al libro por ayudar a los practicantes profesionales como él a cumplir la tarea que el presidente Johnson describiera como “saber y hacer lo correcto”. Así, el análisis de políticas públicas evolucionó en una era en la que el gobierno era percibido como un “ente que resolvía problemas” y el sistema político como un procesador de problemas. Como señalara Keith Hope en relación a la política estadounidense de su tiempo:

En Estados Unidos, la palabra con la que típicamente se hace referencia a una situación social insatisfactoria es “problema”, es decir, algo que puede resolverse y por lo tanto desecharse; asimismo, la palabra con la que típicamente se hace referencia a una acción paliativa social es “programa”, es decir, algo que está organizado con una parte inicial, una intermedia y una final. Así, los científicos sociales de Estados Unidos hablan como si fuera posible dar el salto a la meta de la “Gran Sociedad” sin pasar primero por un período de Estado de bienestar... (Hope, citado en Sharpe, 1975: 16)

El otro tipo de análisis (que se desarrolló a la par que la orientación con énfasis en los problemas, a fines de la década de 1960) fue el análisis del proceso de las políticas públicas como perspectiva alternativa para el estudio de las constituciones, las asambleas legislativas, los grupos de interés y la administración pública. La atención a las políticas públicas en ciencias políticas se asocia con frecuencia a las aportaciones de cuatro autores: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton. Las ideas de estos autores aparecen constantemente a lo largo de este libro, y no existe mejor punto de partida para el estudio de la formulación de políticas públicas y el papel del análisis de políticas públicas que la lectura de sus primeras obras y el subsiguiente desarrollo de su pensamiento.

Quizá Lasswell se destaque como el prominente espíritu impulsor del desarrollo de un enfoque de políticas públicas. Sus primeros textos sobre el tema datan de la década de 1930, época en que sus inquietudes sobre los problemas encontraron inspiración en la Escuela de Chicago para adoptar un enfoque multidisciplinario. Por citar un ejemplo, en la década de 1940 su participación fue clave en el establecimiento de un incipiente *think-tank*, la *American Policy Commission*, cuyo objetivo era “cerrar la brecha entre el conocimiento y las políticas públicas” mediante el fomento de un diálogo constructivo entre científicos sociales, empresarios y diseñadores de políticas (J.A. Smith, 1991: 105). Además, participó activamente en uno de los *think-tanks* más importantes, la corporación RAND (como presidente de la junta de fideicomisarios de la facultad de posgrado RAND) (en relación a RAND, véase la sección 2.8.2). Lasswell (1956) representa uno de los primeros intentos por formular una serie de “etapas” del proceso de las políticas públicas (véase la sección 1.10).

La aportación de Herbert Simon a la evolución del enfoque de las políticas públicas ha sido, sin duda, más trascendental que la de cualquier otro teórico.

Dada la naturaleza multidisciplinaria de las políticas públicas, el hecho de que la obra de Simon haya impactado a una amplia gama de ciencias sociales (economía, psicología, administración empresarial, informática, sociología y ciencias políticas) significa que dondequiera que el estudiante dirija su mirada, se encontrará con Simon. Su interés en la toma de decisiones humanas se ha centrado en la idea de una racionalidad “limitada”, pero con capacidad de mejorar. Este autor ha analizado el tema con una perspectiva teórica y experimental. Su idea de analizar la toma de decisiones como una secuencia de etapas racionales (inteligencia, diseño y elección) se ha convertido en elemento central en el análisis de las políticas públicas. Simon también aparecerá a lo largo de este libro, sobre todo en las secciones 3.4.2 y 3.7.4.

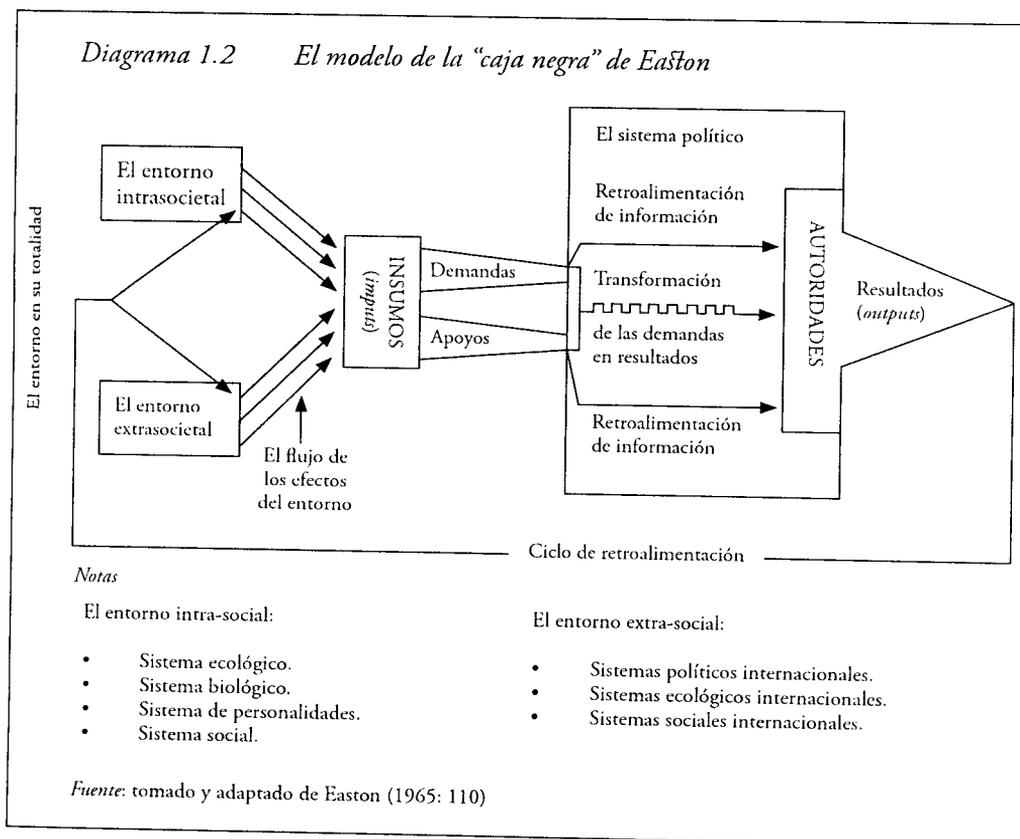
El tercer autor que ha ofrecido una gran aportación al análisis de las políticas públicas orientado al “proceso” de la formulación de políticas es Charles Lindblom, más conocido por su defensa de una alternativa al enfoque racional de Simon, denominada “incrementalismo”. Su artículo sobre “la ciencia de salir del paso”, publicado en 1959, es un clásico de la bibliografía de políticas públicas. Probablemente siga siendo la aportación más importante a la teoría del proceso de formulación de políticas. Con los años, el pensamiento de Lindblom evolucionó más allá de su argumento original; incluso algunos dirían que llegó al punto de crear un segundo Lindblom. Las ideas de este autor se abordan con mayor detalle en los Capítulos II y III de este libro. Al criticar el modelo “racional” expuesto por Simon y otros autores, Lindblom rechazó la idea de que pensar en función de “etapas” o relaciones “funcionales” (véase Easton, más adelante) añadía algún valor al estudio del proceso de las políticas públicas. Este autor consideraba que los modelos inspirados en Lasswell, Simon e Easton conducían a conclusiones falsas. A su vez, Lindblom (1968)¹⁰ proponía un modelo que tomaba en cuenta el poder y la interacción entre fases y etapas. Como lo explica en la edición más reciente de su libro de texto sobre el proceso de las políticas públicas: “Los pasos deliberados, ordenados [...] no constituyen un retrato preciso del funcionamiento del proceso real de las políticas públicas. Por el contrario, la formulación de políticas es un proceso complejamente interactivo que carece de principio y de fin” (Lindblom y Woodhouse, 1993: 11). Lindblom sugiere que, al estudiar el proceso de las políticas públicas, consideremos las elecciones, las burocracias, los partidos, los políticos y los grupos de interés, pero también las “fuerzas más profundas” (las empresas, la inequidad y las limitadas capacidades de análisis) que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas.

10 La edición en castellano es Lindblom, C.E., *El proceso de elaboración de políticas públicas* (1991).

❖ El marco de Lindblom

C.E. Lindblom y E.J. Woodhouse, *The Policy-Making Process*, 3ra. edición, 1993.

- ¿Cuáles son los límites del análisis en el proceso de las políticas públicas?
- ¿Cuál es el papel del análisis en una democracia?
- Gobierno convencional y política, y políticas públicas:
 - La imprecisión del voto.
 - El impacto de los funcionarios electos.
 - Burocracia y formulación de las políticas.
 - Grupos de interés y formulación de las políticas.
- Las influencias más amplias:
 - El papel de las empresas.
 - Inequidad política.
 - Investigación de capacidades limitadas.
- En esas condiciones, ¿cómo se mejora la formulación de políticas? ♦



Por último, la obra de David Easton (1953 y 1965), aun sin considerarse principalmente "políticas públicas", representa una aportación vital al establecimiento de un enfoque de políticas públicas tal como otros académicos lo han

señalado, ya que su modelo de “sistema” político influyó enormemente en la forma en que el naciente estudio de las políticas públicas (resultados o *outputs*) en la década de 1960 empezó a conceptualizar la relación entre la formulación de políticas públicas, los resultados de las mismas y su “entorno” más amplio (véase el diagrama 1.2).

Las principales características del modelo de Easton son la aproximación al proceso de las políticas públicas en función de los insumos (*inputs*) recibidos, en forma de flujos provenientes del entorno, mediados a través de canales de insumo (partidos, medios de comunicación, grupos de interés); las demandas dentro del sistema político (insumos internos) y su conversión en resultados (*outputs*) e impactos de las políticas públicas (véase el diagrama 1.3). Los marcos que han dominado este campo, desde la década de 1960 en adelante, derivan de la combinación del enfoque de “etapas” propuesto por el modelo de “sistema político” de Lasswell, Simon e Easton. Los libros de texto que, en el sentido en que lo diría Kuhn (véase la sección 1.8), aportaron la “ciencia normal” o el análisis de políticas públicas fueron, en su mayoría, derivados de la fusión de los modelos de toma de decisiones y “sistema” político de Lasswell, Simon e Easton (véanse, por ejemplo, Jones, 1970; Frohock, 1979; Dye, 1972 y Sharkansky, 1970¹¹).

Diagrama 1.3 El proceso de las políticas públicas como insumos (*inputs*) y resultados (*outputs*)



Fuentes: Frohock (1979) y Jones (1970)

Así, la combinación de etapas racionales y enfoques sistémicos brindó un modelo más dinámico de formulación de políticas, además de una base para entender las políticas públicas más allá de acuerdos institucionales y constitucionales; no obstante, en la perspectiva de Lindblom, los modelos desarrollados han servido más para ensombrecer que para iluminar el proceso de las políticas

¹¹ La edición en castellano es Sharkansky, I., *Administración pública: elaboración de la política en las dependencias gubernamentales* (1977).

públicas. A la par que el modelo de Easton, otros modelos estructurales funcionales o “sistémicos” desempeñaron un papel importante en el desarrollo de nuevos modelos del proceso de las políticas públicas en la década de 1960. Entre los más importantes destacan los contruidos por G.A. Almond y Karl Deutsch. (Para más información sobre Deutsch, véase la sección 3.7.6.) La introducción más exhaustiva a la obra de Almond se encuentra en Almond y Powell (1966¹² y ediciones posteriores) y Almond *et al.* (1993). Este último presenta un modelo del sistema político compuesto por insumos (articulación de intereses), funciones de procesos (agregación de intereses, formulación de políticas, implementación y adjudicación de las políticas) y función de las políticas públicas (extracción, regulación y distribución). El producto de las políticas públicas vuelve a entrar al sistema político que está situado en un entorno nacional e internacional. Esta versión (1993) reconoce haber tomado más en cuenta el papel de las instituciones, a diferencia de lo que sucedía cuando los científicos sociales estaban empeñados en hacer caso omiso del hecho de que las instituciones, las normas y las constituciones sí importan (véase, por ejemplo, March y Olsen (1989)¹³ y las secciones 2.11.6 y 3.6).

Los teóricos que ejercieron una mayor influencia en el desarrollo de modelos para analizar el proceso de formulación de políticas fueron estadounidenses, pero hubo varias excepciones al predominio de las ciencias políticas estadounidenses. Un teórico (y practicante) británico cuya obra fue importante, aunque considerablemente menos influyente en la forma en que evolucionó el enfoque de políticas públicas, fue Sir Geoffrey Vickers. En la sección 3.7.5 se analizan sus ideas con más detalle. La obra de Vickers subrayaba la importancia de analizar la interacción de los juicios de valor y los juicios de realidad, y es producto de una gran síntesis de ideas psicológicas, cibernéticas y políticas, además de experiencia administrativa. Ojalá que el creciente interés en el papel que desempeñan los valores en el proceso de las políticas públicas dé una mayor relevancia a su obra para el estudio de las políticas públicas.

❖ Sir (Charles) Geoffrey Vickers (1894-1982)

Nació en Nottingham. En 1913 asistió a *Merton College*, Oxford, para dedicarse al estudio de los clásicos. Durante la guerra fue condecorado con la Cruz de la Victoria y la Cruz de la Guerra. Al dejar el ejército volvió a Oxford para terminar su licenciatura y obtuvo la certificación de asesor jurídico. Durante la segunda guerra mundial estuvo a cargo de la inteligencia económica dentro del Ministerio de Guerra Económica. Se unió a la nueva Junta Nacional del Carbón y llegó a ser el miembro encargado del personal y la capacitación en 1948. Se jubiló en 1955. Vickers participó como voluntario para apoyar la investigación médica, particularmente en cuestiones de psiquiatría y enfermedades mentales. Su jubilación le permitió desarrollar sus ideas y publicar diez libros y numerosos documentos, artículos y conferencias. Su trabajo era ampliamente conocido y respetado en Estados Unidos y Canadá. Nevil Johnson comenta lo siguiente:

¹² La edición en castellano es Almond, G.A. y G.B. Powell, *Política comparada: una concepción evolutiva* (1976).

¹³ La edición en castellano es March, J.G. y J.P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política* (1997).

El principal problema que preocupaba a Vickers era cómo podían los individuos cumplir plenamente los requisitos para la cooperación social en condiciones de vertiginosos cambios económicos y científicos. Llegó a rechazar el individualismo moral y económico, y afirmaba que las instituciones son la condición necesaria para la coexistencia social satisfactoria. Influído por Michael Polanyi, concibió la comprensión de las instituciones como un desafío epistemológico: los individuos tienen que aprehender la manera en que sus actos siempre implican la regulación de relaciones con otras personas, lo que sólo puede ocurrir mediante el ejercicio del propio juicio. Por ende, gran parte de su obra está dedicada al análisis del juicio en función de lo que él denominaba "comportamiento valorativo". Si bien la valoración y el juicio expresan capacidades individuales, Vickers nunca vio al individuo como ente aislado o soberano, sino definido a partir de sus propias relaciones. Creía que el mejor análisis de las instituciones sociales tenía un carácter sistémico y sus obras publicadas [...] representan aportaciones trascendentales al pensamiento sistémico en cuanto a sus aplicaciones en la sociedad humana. Estos temas, pulidos, desarrollados y situados en diversos contextos organizacionales, son recurrentes en todas las obras de su madurez.

(Johnson, 1990: 400) ♦

Otra excepción al predominio estadounidense en este campo de estudios es el científico político israelí Yehezkel Dror. Aunque este autor coincide con Lindblom en que la formulación de políticas públicas es demasiado compleja para ajustarse a cualquier modelo, se opone a la postura incrementalista de Lindblom y propugna una forma modificada de racionalismo (véase la sección 3.8.8). Dror se basa en el análisis sistémico, el análisis de políticas públicas y las ciencias del comportamiento en un intento por desarrollar un enfoque "científico". *Public Policy-making Re-examined* (1968) fue ampliamente adoptado como texto a fines de la década de 1960 y durante la década de 1970. Esta obra sigue siendo una importante fuente para el enfoque de las políticas públicas. Por otra parte, una edición posterior (1989) se benefició enormemente de las experiencias prácticas del gobierno israelí. Desde la perspectiva mediorienta, Dror se mostró más sensible a las limitaciones del análisis de políticas públicas para el mundo en desarrollo en comparación con lo que se veía en los textos estadounidenses y europeos (Dror, 1989: 105-119). Esta deficiencia sigue siendo motivo de preocupación: pocos textos posteriores han planteado los problemas del análisis de las políticas públicas en el contexto del mundo en desarrollo (véase Bertsch *et al.*, 1992; Younis (editor), 1990: 117-38; Wildavsky, 1986).

❖ La evolución del enfoque de políticas públicas

El desarrollo inicial de los cursos académicos

Public Administration Bulletin publicó los siguientes artículos en abril de 1978, en un período en el cual el interés por las políticas públicas crecía rápidamente:

- Le Roy Graymer, "Profile of the Program at the Graduate School of Public Policy, University of California at Berkeley".

El autor describe el proceso para la preparación de un programa de estudios de políticas públicas en 1969 en la Universidad de California en Berkeley, y comenta el carácter multidisciplinario de la facultad y la manera en que llegó a desarrollarse un currículo que permitía a los graduados poner en práctica una amplia gama de habilidades en el análisis de problemas y políticas.

- Aaron Wildavsky, "Principles for a Graduate School of Public Policy".

El texto de Wildavsky constituye una importante referencia para entender la manera en que el tema evolucionó dentro de un contexto institucional. La experiencia del programa de estudios de Berkeley influiría en el desarrollo de otros programas de políticas públicas dentro y fuera de Estados Unidos, y representa una excelente introducción al "nebuloso mundo" (*sic*) del análisis de las políticas públicas.

Diversos textos surgieron de la experiencia de la docencia en temas de políticas públicas en la década de 1970; en el Reino Unido destaca el libro de Jenkins (1978) de la Universidad de Kent; el de Rhodes (1979) de la Universidad de Essex; el de Hogwood y Gunn (1984) de la Universidad Strathclyde, y el de Ham y Hill (1984) de la *School for Advanced Urban Studies*, Universidad de Bristol. ♦

❖ Lecturas y textos clave

El punto de partida para el estudio del enfoque de políticas públicas incluye los siguientes autores: Lasswell (1951, 1970, 1971), Simon (1947), Lasswell (1959), Easton (1965), Lindblom (1968), Almond y Powell (1966); Deutsch (1963)¹⁴ y Vickers (1965).

Década de 1960

Dos libros de texto pioneros, que contienen perspectivas diferentes en relación con la racionalidad de la formulación de políticas, son los de Lindblom (1968) y Dror (1968). Otros textos, también publicados en 1968, son los de Bauer y Gergen (editores) y Ranney (editor).

Década de 1970

El enfoque de políticas públicas "despegó" en los libros de texto durante esta década. Diversos libros desempeñaron un papel fundamental en muchos cursos nuevos de políticas públicas. Entre ellos destacan los volúmenes de Jones (1970), Dye (1972), Anderson (1975) y Jenkins (1978). De especial importancia fue el estudio de la crisis de los misiles publicado por Graham Allison¹⁵ (1971) que, a pesar de tratarse de un análisis de política exterior, fue rápidamente adoptado como texto central en cursos sobre toma de decisiones en el contexto de las "políticas públicas". Además, en ese mismo período, la *Policy Studies Organization* publicó una serie de libros con el objetivo de promover "la aplicación de las ciencias políticas a importantes problemas de políticas públicas". Dos de aquellos libros tienen gran importancia para los estudiantes, ya que proporcionan excelentes análisis de lo más novedoso sobre el tema a mediados de la década de 1970: Nagel (editor) 1975a y 1975b. En ese mismo período se publicaron textos de políticas públicas comparadas, de los cuales dos de los más notables son los de Heidenheimer (*et al.*, 1975) y Hayward y Watson (1975). En 1979 llegó la gran aportación del libro de Wildavsky, *Speaking the Truth to Power*; que fue publicado fuera de Estados Unidos con el título *The Art and Craft of Policy Analysis* (Wildavsky, 1980).

¹⁴ La edición en castellano es Deutsch, K.W., *Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control políticos* (1971).

¹⁵ La edición en castellano es Allison, G.T., *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba* (1988).

Década de 1980

En este período se registra el gran auge del enfoque de políticas públicas en los libros de texto. Son demasiados títulos como para presentar una lista exhaustiva, pero entre los más divulgados se encuentran los de Burch y Wood (1983), Peters (1982), Hogwood y Gunn (1984), Ham y Hill (1984), Hill y Bramley (1986), Jordan y Richardson (1987) y Richardson y Jordan (1979/1985).

Análisis de políticas públicas en y para el proceso de formulación de políticas públicas

El análisis que pretendía emplear técnicas racionales para la toma de decisiones y la evaluación de políticas públicas también derivó en la publicación de diversos libros de texto. Las lecturas clave en esa área incluyen, entre otras, las obras de: Campbell y Stanley (1966)¹⁶, Suchman (1967), Rivlin (1971), Rossi y Williams (1972), Quade (1976), Weiss (1977b), Stokey y Zeckhauser (1978), Rossi y Freeman (1979) y Carley (1980). ♦

El desarrollo de las políticas públicas como campo académico independiente data de fines de la década de 1960, época en la cual, después de una reunión celebrada con los auspicios del *American Social Science Research Council*, el resultado de dos conferencias fue la compilación de varios documentos editados por Austin Ranney (Ranney, 1968). En 1972 se fundó la *Policy Studies Organization*, que marcó el surgimiento de otras asociaciones y varias publicaciones dedicadas a las políticas públicas (Henry, 1990: 6). No obstante, más que estas vertientes formales (en gran medida dominadas por las ciencias políticas), el tema de las políticas públicas y los problemas públicos revistió gran importancia al merecer la atención de académicos provenientes de muy diversas áreas de interés. Las políticas públicas y los problemas públicos atraviesan las fronteras o líneas de demarcación, y el desarrollo de los estudios de políticas públicas se convertiría en característica intrínseca a todas las ciencias sociales. Ésa es la razón que explica el surgimiento del análisis de las políticas públicas en la década de 1970 como un enfoque que ofrecía posibilidades a una ciencia social unificada o integrada, capaz de tender puentes entre las fronteras de las disciplinas académicas. La expectativa del análisis de políticas públicas como ámbito de investigación con capacidad de integrar a las ciencias sociales inspiró un dinámico simposio, organizado con los auspicios de la *American Academy of Political and Social Science* en 1971 (Charlesworth, 1972). Las aportaciones al debate se mostraron, en gran parte, escépticas a la búsqueda de tales ciencias sociales integrales por la vía de la ciencia de las políticas públicas. A partir de entonces, la historia de las ciencias sociales en las décadas de 1970 y 1980 consistió en confirmar aquellas dudas. Particularmente, en las universidades había pocos indicios de que las fronteras entre las disciplinas se estuvieran abriendo o de que se estuviera adoptando un enfoque interdisciplinario. Aun así, en esas décadas se publicaron muchos libros de texto para cursos de licenciatura y posgrado acerca del análisis de la formulación de políticas y el papel del análisis en la toma de decisiones. En todo caso, es significativo que uno de los más importantes desarrollos del análisis de políticas públicas haya ocurrido fuera del ámbito académico. Las décadas de 1970 y 1980 atestiguaron una auténtica explosión de

¹⁶ La edición en castellano es Campbell, D.T., y J.C. Stanley, *Diseños experimentales y cuasi-experimentales en la investigación social* (1966).

think-tanks e instituciones de investigación que se convirtieron en el espacio para el florecimiento de enfoques interdisciplinarios de políticas públicas. Los incentivos de los académicos para producir permanecieron atados a la agenda de investigación de sus respectivas disciplinas, lejos de la “agenda de las políticas públicas”. Por otra parte, los *think-tanks* aportaron el entorno que colocaba el énfasis en los problemas y en las políticas públicas, y que sería el más propicio para la renovación de la “orientación de las políticas públicas” originalmente promovido por Lasswell (véase la sección 2.8.2).

Una de las características más distintivas del campo de las políticas públicas en las décadas de 1980 y 1990 es lo mucho que se ha extendido más allá de Estados Unidos para llegar a otros países. De hecho, actualmente algunas de las ideas y los enfoques más innovadores nacen en Europa. Se trata de una evolución importante porque, durante gran parte de la historia del tema, ha habido una tendencia al predominio de material e ideas estadounidenses. Habrán de consultarse varios textos para tener idea de la magnitud de la contribución europea en años recientes:

J. Kooiman y K.A. Eliassen (editores), *Managing Public Organizations*, 1987.

J. Kooiman (editor), *Modern Governance*, 1993.

M.J. Hill (editor), *New Agendas in the Study of Policy Process*, 1993.

J.E. Lane, *Institutional Reform*, 1990.

J.E. Lane, *The Public Sector*, 1993.

1.4/ Tipos de analistas y análisis de políticas públicas

En cierta ocasión, el príncipe Metternich describió Italia, en aquella época formada por una colección dispersa de regiones, como poco más que una “expresión geográfica”. Este punto de vista tiene cierta relevancia para el análisis de las políticas públicas. Se trata de un campo de estudios compuesto por una diversidad de disciplinas, teorías y modelos. En palabras de Wildavsky: “El análisis de políticas públicas constituye un subcampo aplicado cuyos contenidos no pueden estar determinados por las fronteras entre disciplinas, sino por aquello que parece adecuado según las circunstancias de la época y la naturaleza del problema” (Wildavsky, 1979: 15). Las políticas públicas y los problemas públicos aportan un objetivo común para las ciencias sociales y para áreas de actividad e investigación científica que ahora están más al tanto del contexto político dentro del cual se desarrollan. Este objetivo común se ha traducido en la acen-tuación del carácter multidisciplinario del análisis de las políticas públicas y los problemas públicos. En este libro se incluyen varias disciplinas académicas implicadas en el análisis de las políticas públicas, como las ciencias políticas y la filosofía, la economía, la psicología y la sociología. No obstante, además de estos enfoques, el análisis de políticas públicas exige la comprensión de los contextos histórico, legal, antropológico y geográfico de las políticas públicas. El impacto de las técnicas cuantitativas y la informática en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas también debe contemplarse

dentro del ámbito del análisis de las políticas públicas. Éste necesita, por fuerza, mantener un enfoque nutrido de múltiples marcos analíticos. Quien se dedique a estudiar cualquier política pública o problema público deberá, ante todo, ser consciente de los diferentes marcos de análisis u ópticas que pueden influir en la interpretación de la información y los datos.

1.4.1/ *¿Quiénes son los “analistas de políticas públicas” y a qué se dedican?*

Hay diversos tipos de personas implicadas en el análisis de las políticas públicas. Algunas de ellas se sentirán satisfechas con la descripción de su trabajo como “análisis de políticas públicas”, otras no. En todo caso, tienen ciertas inquietudes en común:

- Les interesan los “problemas públicos” y su relación con las políticas públicas.
- Les interesa el contenido de las políticas públicas.
- Les interesa lo que los tomadores de decisiones y diseñadores de políticas hagan o dejen de hacer. Les interesan los insumos y el proceso de determinada área de las políticas públicas.
- Les interesan las consecuencias de las políticas públicas en cuestión de los resultados y los impactos.

La concepción de Harold Lasswell del analista/científico de políticas públicas comprendía diversas funciones y tipos. Merelman (1981: 492) ha hecho la siguiente clasificación:

- El médico de la personalidad política (véase Lasswell, 1948a: Capítulo 6).
- El ingeniero social (véase Lasswell, 1963, 1971).
- El recopilador de inteligencia (véase Lasswell, 1935: 134-135).
- El defensor de las políticas públicas (véase Lasswell, 1948a: 186-187).
- El estudiante de administración pública (véase Lasswell, 1930a).

Los últimos tres han surgido como “tipos” dominantes entre los analistas de políticas públicas. Los aspectos psicológicos/psicoanalíticos y experimentalistas o “prototípicos” del análisis de las políticas públicas se han desarrollado en una escala mucho menor (véanse las secciones 3.7 y 4.5.2).

1.4.2/ *¿En qué instituciones se encuentran?*

- Universidades: académicos interesados en las políticas públicas y en los problemas públicos, así como en el proceso de las políticas públicas. Se dedican a la investigación y concursan para obtener fondos de entidades que otorgan becas.
- Instituciones independientes de investigación y *think-tanks*: pueden contar con personal de tiempo completo y por contrato para trabajar en investigaciones especializadas.

- Unidades internas de políticas públicas: analistas responsables de la investigación y la inteligencia en el gobierno, las agencias gubernamentales y las entidades públicas.
- Grupos de presión y lobbies: grupos de interés que buscan influir en las políticas públicas; participan en el seguimiento de las políticas y en el desarrollo de ideas y propuestas alternativas.
- Partidos políticos: tienen departamentos/unidades o grupos dedicados a la investigación y formulación de políticas públicas para apoyar las actividades e intereses de los partidos.
- Consultores independientes: personas que hacen investigación por contrato y cobran determinados honorarios.

1.4.3/ *¿Cuáles son sus antecedentes profesionales y sus orientaciones académicas?*

Aunque tienen intereses compartidos y pueden pertenecer a una red o comunidad de políticas públicas (véase la sección 2.10), el perfil profesional de los analistas puede variar bastante. Los que se desempeñan en el ámbito de las políticas públicas pertenecen a un gran abanico de esferas académicas: economía, derecho, ciencias políticas, sociología, geografía, ciencias ambientales, estudio de transportes, etcétera.

1.4.4/ *¿En qué tipo de ámbitos, áreas, comunidades y redes de políticas públicas participan?*

Las políticas públicas conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores de políticas públicas. Es, en gran medida, dentro de esa modalidad que tiene lugar la interacción interdisciplinaria e interinstitucional. Además, los sectores proporcionan el contexto para los estudios comparados. Las siguientes son algunas áreas clave de las políticas públicas:

- Salud.
- Transporte.
- Educación.
- Medioambiente.
- Política social.
- Vivienda.
- Política económica.
- Temas raciales.
- Planeación urbana.

Dentro de cada una de estas áreas hay redes y comunidades de investigación especializada que estudian los problemas y las políticas públicas, y defienden ciertas posiciones. (Es posible encontrar comentarios comparativos a la investigación realizada en este sentido en Heidenheimer *et al.*, 1990 y en Harrop [editor], 1992.)

1.4.5/ ¿En qué fases del proceso de las políticas públicas concentran sus análisis?

Los analistas se concentran en diferentes etapas del proceso de las políticas públicas, establecen relaciones específicas con el proceso de las políticas públicas y albergan distintas ideas, convicciones y supuestos acerca de dicho proceso. Algunos, por ejemplo, se muestran muy interesados en el papel de los grupos de interés en la definición de políticas; otros, en el impacto de la burocracia en la toma de decisiones o en el papel de los profesionales en la ejecución de las políticas. Los analistas también pueden ocuparse de diferentes etapas del proceso, como la formulación, la implementación o la evaluación de las políticas.

1.5/ Variedades de marcos de análisis

Dada la amplia gama de entornos institucionales, orientaciones académicas, intereses de políticas públicas y relaciones con el proceso de las políticas públicas, no debe sorprender la diversidad y pluralidad de los marcos teóricos que emplean los analistas.

❖ Usar “marcos”

La idea de organizar el pensamiento a partir de “marcos” que estructuran y proporcionan un “discurso” de análisis empezó a usarse en las décadas de 1970 y 1980. Es posible pensar en los marcos como modos de organización de problemas que les dan forma y coherencia. Un marco implica la construcción de un límite alrededor de la realidad que se comparte o se tiene en común dentro de un grupo o comunidad. Puede surgir el conflicto dentro del marco o entre marcos diferentes. El estudio de las políticas públicas exige ser consciente de la manera en que los distintos marcos de análisis definen y discuten los problemas, y cómo éstos chocan, convergen y cambian (véase Rein y Schön, 1993). ♦

En una de las clasificaciones más perspicaces de este campo de estudio, Bobrow y Dryzek (1987) apuntan que el análisis de las políticas públicas comprende cinco principales marcos de análisis:

- La economía de bienestar.
- La elección pública.
- La estructura social.
- El procesamiento de la información.
- La filosofía política.

La economía de bienestar y la elección pública son marcos de análisis derivados de la economía; la estructura social, de la sociología; el procesamiento de la información comprende la mayor selección de disciplinas, incluidas la psi-

cología, el comportamiento organizacional, la inteligencia artificial y la ciencia de la información/la filosofía política también constituye una amplia categoría de interés que incluye tanto a la filosofía normativa como a la ética, además de una metodología propia.

Para efectos de este libro, se añaden tres marcos de análisis:

- El proceso político.
- La política comparada.
- El gerencial.

En esta sección se repasan los principales marcos de análisis propuestos por Bobrow y Dryzek, además de los tres que se acaban de añadir. El marco “filosófico” se aborda con mayor detalle en la sección 1.6. Lo que es necesario enfatizar acerca de estos marcos es que no son necesariamente exclusivos o independientes del todo. El análisis de las políticas públicas, lejos de mantenerse aferrado a un solo marco, tiende a recorrerlos de manera transversal y a nutrirse de ellos. De hecho, algunas de las aportaciones más importantes al estudio de las políticas públicas provienen de aquellos que se han mostrado más hábiles para trabajar con diversos marcos a la vez. Como señala Wildavsky, el análisis de las políticas públicas requiere tanto de arte como de oficio: “el análisis es imaginación” e implica “ejercicios experimentales de pensamiento” y creatividad (Wildavsky, 1979: 16-17). Brian Hogwood (1984: 25) sugiere al analista de políticas públicas plantearse como objetivo ser un “aprendiz de todo”, es decir:

una persona con una buena formación (o autodidacta) en una amplia gama de enfoques y técnicas, no necesariamente un experto en alguna de ellas [...] pero con la habilidad de identificar, si no es que poner en práctica, técnicas potencialmente relevantes, conocimiento de sus fortalezas y debilidades, y un fuerte énfasis en los problemas de los responsables de tomar decisiones.

Los marcos de análisis son las herramientas del aprendiz.

1.5.1/ La economía de bienestar

En línea descendente directa del utilitarismo de Mill y Bentham (véase la sección 1.6 a continuación), la economía de bienestar es un componente central del análisis de las políticas públicas en y para el proceso de las políticas públicas. Son muchos los libros que, al analizar las políticas públicas, presentan este tema como el paradigma dominante. En términos generales, implica la aplicación de las teorías y los modelos de la economía de bienestar para mejorar la racionalidad y eficacia de la toma de decisiones. A continuación se mencionan algunos de los textos que revisan o recurren a los enfoques del bienestar:

- E.S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, 1976.
E. Stokey y R. Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, 1978.
H. Jenkins-Smith, *Democratic Politics and Policy Analysis*, 1990.
M. Carley, *Rational Techniques in Policy Analysis*, 1980.

El análisis de las políticas públicas como una forma de “técnica racional” derivada de los postulados de la economía de bienestar se aborda en las secciones 3.8, 3.9, 4.5 y 4.7.

1.5.2/ *La elección pública*

Uno de los principales libros de texto sobre el tema define este enfoque de la siguiente manera:

La elección pública puede definirse como la economía de la toma de decisiones fuera del mercado, o simplemente como la aplicación de la economía a las ciencias políticas. La materia de la elección pública es la misma materia de las ciencias políticas: la teoría del Estado, las reglas para votar, el comportamiento del votante, la política de los partidos, la burocracia, etcétera. No obstante, la elección pública sigue la metodología de la economía.

(Mueller, 1979¹⁷: 1)

Entre los exponentes clave de este marco de análisis citados en este libro se encuentran los siguientes:

W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, 1971.

A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, 1957.

A. Downs, *Inside Bureaucracy*, 1967.

P. Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, 1991.

El enfoque de la elección pública se estudia con detalle en la sección 3.5.1. El institucionalismo económico o “nuevo institucionalismo” guarda una estrecha relación con el enfoque de la elección pública, y se ocupa de analizar el comportamiento y desarrollo del mercado y de las organizaciones sobre la base de las teorías económicas y de la elección racional dentro de la empresa. Las secciones 2.11.6 y 3.6.3 de este libro consideran la relevancia de dichas teorías al análisis de las políticas públicas.

Algunos textos clave del enfoque institucionalista son:

T.M. Moe, “New Economics of Organizations”, 1984.

L. Kiser y E. Ostrom, “The Three Worlds of Political Action”, 1982.

J.E. Stiglitz, “Principal and Agent”, 1987.

B.R. Weingast, “The Political Institutions of Representative Government”, 1989.

D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990.

1.5.3/ *La estructura social*

Los enfoques de estructura social incluyen el análisis de las políticas públicas a partir de la teoría sociológica. Este libro aborda la aportación de la sociología a la evolución del análisis de las políticas públicas desde diversos ángulos.

17 La edición en castellano es Mueller, D., *Elección pública* (1979).

La aportación de la sociología al análisis de los problemas sociales es de especial importancia (véase la sección 2.2.1-3). Entre los textos clave sobre este aspecto destacan los siguientes:

- R.C. Fuller y R.R. Myers, "The Natural History of a Social Problem", 1941.
C.W. Mills, *The Sociological Imagination*, 1959¹⁸.
H.S. Becker, *Outsiders*, 1963¹⁹.
H. Blumer, "Social Problems as Collective Behaviour", 1971.
M. Spector y J.I. Kitsuse, *Constructing Social Problems*, 1977.
R.L. Henshel, *Thinking About Social Problems*, 1990.

El enfoque "del ciclo de vida" para aproximarse a los problemas sociales también constituye una importante fuente para el modelo "por etapas" del proceso de las políticas públicas (véase Fuller y Myers, 1941). Los sociólogos han contribuido mucho a la comprensión sobre el poder en la sociedad (sección 3.3), en las organizaciones (secciones 3.6.2 y 4.3.7), en las instituciones (sección 2.11.6), y sobre la sociología del conocimiento (sección 2.2.1). A nivel más general, la sociología "funcionalista" (Parsons²⁰, 1937, 1951) ha ejercido una influencia predominante en el enfoque "sistémico" para el estudio del proceso de las políticas públicas (por ejemplo, Easton, 1953, 1965; Almond y Powell, 1966). El impacto de los enfoques sociológicos en las políticas públicas también ha sido importante, tanto por su influencia "directa" como "indirecta" (Bulmer, 1990).

1.5.4/ *El procesamiento de la información*

Como observan Bobrow y Dryzek, este marco de análisis tiene un alcance considerable en una amplia gama de disciplinas académicas. Quizá sea el marco de análisis más diverso de todos. Los analistas que trabajan dentro de este marco "comparten un interés por la forma en que las personas y las organizaciones [...] alcanzan determinados juicios, eligen, tratan la información y resuelven problemas" (Bobrow y Dryzek, 1987: 83). Este marco recurre a los siguientes enfoques:

- La psicología cognitiva.
- La psicología social.
- La ciencia de las decisiones.
- La ciencia de la información.
- La inteligencia artificial.
- El comportamiento organizacional.

Entre los textos clave sobre este marco de análisis destacan los siguientes:

18 La edición en castellano es Mills, C.W., *La imaginación sociológica* (1975).

19 La edición en castellano es Becker, H.S., *Los extraños: sociología de la desviación* (1971).

20 Las ediciones en castellano son Parsons, T., *La estructura de la acción social* (1968) y Parsons, T., *El sistema social* (1984), respectivamente.

- H.D. Lasswell, *Psychopathology and Politics*, 1930.
 —, *Power and Personality*, 1948.
 H.A. Simon, *Models of Man*, 1957.
 —, *The New Science of Management Decision*, 1960²¹.
 —, *The Sciences of the Artificial*, 1969.
 —, “Human Nature in Politics”, “The Dialogue of Psychology with Political Science”, 1985.
 C.E. Lindblom, “The Science of Muddling Through”, 1959.
 —, *The Intelligence of Democracy*, 1965.
 —, “Still Muddling Through”, 1979.
 — y D.K. Cohen, *Usable Knowledge*, 1979.
 A. Newall y H.A. Simon, *Human Problem Solving*, 1972.
 J.G. March y H.A. Simon, *Organizations*, 1958²².
 G. Vickers, *The Art of Judgment: A Study of Policymaking*, 1965.
 —, *Value Systems and the Social Process*, 1968.
 R.M. Cyert y J.G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, 1963/1992²³.
 K.W. Deutsch, *The Nerves of Government*, 1963.
 D.T. Campbell, “The Social Scientist as Methodological Servant of the Experimenting Society”, 1973.
 —, “Experiments as Arguments”, 1982.
 H.L. Wilensky, *Organizational Intelligence*, 1967.
 C. Argyris y D.A. Schön, *Organizational Learning*, 1978.
 C. Argyris, *Strategy, Change and Defensive Regimes*, 1985.
 I.L. Janis, *Groupthink*, 1972/1982.
 — y L. Mann, *Decision Making*, 1977.
 R. Jervis, “Hypothesis on Misperception”, 1968.
 J.S. Carroll y E.J. Johnson, *Decision Research, a Field Guide*, 1990.

Este marco de análisis se revisa más detalladamente en la sección 3.7 y aparece también en otras secciones (por ejemplo, 3.4 y 4.6.4).

❖ Psicología y análisis de las políticas públicas

La psicología ha realizado una aportación significativa a la ciencia de las políticas públicas y, hasta cierto punto, dicha contribución ha estado ensombrecida por la economía, específicamente por la teoría de la elección pública. La aportación de la psicología (de William James) al desarrollo del interaccionismo simbólico tuvo una enorme importancia para el estudio de los problemas sociales (véase la sección 2.2.2). Lasswell fue el primer autor que aplicó la psicología y el psicoanálisis en forma sistemática al estudio de la política. En la década de 1930 argumentaba, por ejemplo, que:

21 La edición en castellano es Simon, H.A., *Administración de empresas en la era electrónica* (1963).

22 La edición en castellano es March, J.G., y H.A. Simon, *Teoría de la organización* (1969).

23 La edición en castellano es Cyert, R.M. y J.G. March, *Teoría de las decisiones económicas en la empresa* (1965).

El ideal de la política de la prevención es obviar el conflicto mediante la reducción rotunda del nivel de tensión en la sociedad [...] Alcanzar el ideal de la política preventiva depende menos de los cambios en la organización social que de la mejora de los métodos y la formación de los administradores sociales y los científicos sociales. La política preventiva del futuro estará íntimamente vinculada a la medicina general, la psicopatología, la psicología fisiológica y otras disciplinas relacionadas... (Lasswell, 1930: 203)

Durante la década de 1960, Simon habría de realizar aportaciones clave a los enfoques cognitivos. El desarrollo de la investigación de evaluación tiene una gran deuda con autores pioneros como Campbell, entre otros (véanse la sección 4.5 y Stier, 1975: 107). Si además se incluye la contribución de la escuela de relaciones humanas de la teoría de gestión, entonces la aportación psicológica ofrece una visión considerablemente más depurada y con fundamento empírico del comportamiento humano que la noción del interés personal que empuñan los economistas. A lo largo de la década de 1970 la contribución de la psicología al entendimiento de la toma de decisiones colectivas en los textos de Janis (1972/1982) y Janis y Mann (1977) aportó nuevas reflexiones en torno al proceso de formulación de políticas públicas (véase la sección 3.7.3).

De manera más general, la psicología también ayudó a dotar de un marco al enfoque por etapas de análisis de las políticas públicas mediante el desarrollo de enfoques de toma de decisiones que desglosaron el análisis en diversas etapas. Esto se evidencia en la obra de Simon sobre psicología cognitiva (véase Carroll y Johnson, 1990) y sobre psicología social (véase Mann, 1969²⁴).

Mann, por ejemplo, distingue tres etapas: pre-decisión, decisión y post-decisión (Mann, 1969: 133-152). Si bien se trata de etapas lógicas, tanto Mann como otros psicólogos sociales recurren a este tipo de marcos para mostrar que la toma de decisiones es un proceso muy alejado de cualquier ideal racional.

Carroll y Johnson (1990: 16) han realizado bastantes investigaciones en psicología cognitiva (incluida la investigación de Simon) para presentar un marco útil al estudio empírico:

- **Reconocimiento:** ¿Quién se percata del problema? ¿Qué tuvo que ocurrir para que se lo etiquetara como un problema que requiere una decisión?
- **Formulación:** ¿Quién participó en la definición de los problemas? ¿Cómo se lo diferencia de otros problemas? ¿Qué metas surgieron y de quién son esas metas?
- **Generación de opciones:** ¿De dónde llegaron las alternativas? ¿Por qué se detuvo la búsqueda de opciones?
- **Búsqueda de información:** ¿Cuánta información se recopiló y quién la recopiló? ¿Qué tipo de información se buscó? ¿Qué uso se le dio?
- **Evaluación/elección:** ¿A qué tipo de juicios se recurrió, quién los empleó y qué tipo de conocimiento se usó?
- **Acción/reacción:** ¿Qué sucedió una vez tomada la decisión? ¿Quién recibe la reacción o retroalimentación? ♦

1.5.5/ Las políticas públicas dentro de un marco gerencial

La influencia de las ideas y las técnicas propias de la administración empresarial en la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas no ha sido menor. Para empezar, el desarrollo del análisis de las políticas públicas en Estados Unidos a partir de McNamara en la década de 1960 dio inicio a una era

La edición en castellano es Mann, L., *Elementos de psicología social* (1995).

en la que las ideas gerenciales (como la planeación corporativa) ejercieron gran influencia en el gobierno estadounidense y en otros países del mundo. Así, durante la década de 1970 surgió la noción de que la administración pública evolucionaba rápidamente a una forma de “gestión” pública. Se publicaron numerosos textos que pretendían aplicar enfoques gerenciales al estudio de la administración pública y se usaron como críticas a las deficiencias de la burocracia. Hacia fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, en un entorno de creciente presión sobre las finanzas públicas, el desarrollo del enfoque gerencial se aceleró, tanto en la teoría como en la práctica, y ofreció una alternativa a la larga tradición de la administración pública (Rainey, 1990). El fin del paradigma de la administración pública y el auge de las políticas públicas como gestión pública se precipitaron en las décadas de 1980 y 1990 (Metcalf y Richards, 1992²⁵; Lane, 1993; Flynn, 1990; OCDE, 1990, 1991, 1992; Osborne y Gaebler, 1992²⁶ y Hughes, 1994).

El enfoque gerencial se concentra en mejorar la eficacia y la economía del sector público a través de técnicas antes consideradas puramente adecuadas para el sector privado/lucrativo. Los orígenes de este marco de análisis son algo eclécticos y abrevan en diversas disciplinas, como los enfoques de administración científica, la economía, la psicología social y ocupacional, la contabilidad gerencial y la auditoría gerencial. El autor cuyo trabajo ha sido más influyente en este viraje hacia un marco gerencial es Peter Drucker, a quien se conoce por haber desarrollado la administración por objetivos (APO, por sus iniciales en inglés). Otro texto clave, al que podríamos considerar la biblia de este marco de análisis en la década de 1980, es el estudio realizado por Peters y Waterman (1982), en el que se hace un análisis de las principales empresas “excelentes” (*sic*). El estudio incluye una lista de verificación de las características de la excelencia que los reformadores seguirían al pie de la letra, particularmente los “de derecha” que estaban convencidos de la crítica hecha desde el marco de análisis de la elección pública en contra de las jerarquías administrativas (que velan por sus propios intereses). Estos habían resultado del supuesto “interés público” de Weber y se mostraban a favor del viraje hacia una “gestión” más orientada al mercado (véase Capítulo IV, *passim*)²⁷.

Las críticas al gerencialismo, ya sea como herramienta de control o como ideología (Massey, 1993 y Politt, 1990), desafían la idea de que los conceptos y los métodos para la gestión del sector privado sean adecuados para la administración del sector público en una sociedad democrática liberal. No obstante, esos argumentos académicos no restan mérito al atractivo de este marco para los diseñadores de políticas públicas que trabajan con presupuestos públicos cada vez más constreñidos. El impacto de este marco de análisis ha sido expan-

25 La edición en castellano es Metcalf, L. y S. Richards, *La modernización de la gestión pública* (1989).

26 La edición en castellano es Osborne, D. y T. Gaebler, *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (1995).

27 El caso de “Nueva Escuela Argentina para el Siglo xxi” de Inés Aguerrondo (véase Capítulo V: Casos latinoamericanos) es un excelente ejemplo de la aplicación del enfoque gerencial en la política educativa en Argentina.

sivo (OCDE, 1991 y 1992) y actualmente debe considerarse como el marco dominante en la práctica, si no es que en la teoría, del sector público moderno²⁸.

El gerencialismo ha tenido un gran impacto. El tema aparece a lo largo de este libro, sobre todo en las secciones 4.3.5 y 4.5.3.

Algunos de los textos clave de este marco de análisis son los siguientes:

- P. Drucker, *The Practice of Management*, 1954.
———, *Managing for Results*, 1964.
———, *The Age of Discontinuity*, 1969.
T. Peters y H. Waterman, *In Search of Excellence*, 1982²⁹.
J.L. Perry y K.L. Kraemer (editores), *Public Management*, 1983.
D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing Government*, 1992.
C. Pollitt, *Managerialism and the Public Sector*, 1990.
N. Flynn, *Public Sector Management*, 1990.
L. Metcalfe y S. Richards, *Improving Public Management*, 1992.
A. Massey, *Managing the Public Sector*, 1993.

1.5.6/ La política en el proceso de las políticas públicas

Este marco de análisis consiste en diversos enfoques para explicar el contexto político en la formulación de las políticas públicas. Es posible identificar seis enfoques principales:

- *Enfoques "por etapas"*. Conciben la formulación de políticas como un proceso compuesto por una serie de pasos o secuencias, derivado de Lasswell, Simon e Easton, y Almond (por ejemplo, Jones, 1970; Anderson, 1975; Hogwood y Gunn, 1984). Este enfoque analiza las políticas públicas como procesos que empiezan con la "definición de la agenda" y terminan con la evaluación y el resultado de las políticas públicas (véanse las secciones 1.3, 1.9 y 1.10).
- *Enfoques pluralistas-elitistas*. Se concentran en el poder y su distribución entre los grupos y élites (triángulos de hierro), en la forma en que definen la formulación de políticas (por ejemplo, Dahl, 1961; Lindblom, 1977; Lindblom y Woodhouse, 1993; Shattschneider, 1960³⁰; Cobb y Elder, 1972;

28 El caso presentado por Carlos Sojo y Guillermo Acuña, en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, es un ejemplo del impacto del enfoque gerencial en los cambios experimentados por la política de combate a la pobreza en Costa Rica. El caso que presentan Pedro Langre y J. Velasco describe cómo el paradigma de la nueva gestión pública se plasmó en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno en México en el período 2000-2006 que contempla 6 líneas de acción: gobierno honesto y transparente, gobierno de calidad, gobierno profesional, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria y gobierno que cueste menos. Véase Capítulo V: Casos latinoamericanos.

29 La edición en castellano es Peters, T. y R.H. Waterman, *En busca de la excelencia* (1984).

30 La edición en castellano es Schattschneider, E.E., *El pueblo semisoberano: la democracia norteamericana vista por un hombre práctico* (1967).

Bachrach y Baratz, 1962, 1963, 1970; Crenson, 1971; Lukes, 1974³¹; Gaventa, 1980) (véanse las secciones 2.4, 2.6 y 3.3).

- *Enfoques neomarxistas*. Se preocupan por la aplicación de las ideas de Marx a la explicación de la formulación de políticas públicas en la sociedad capitalista (Miliband, 1982; O'Connor, 1973; Poulantzas, 1978³²; Cockburn, 1977; Offe, 1985; véase, en general, Dunleavy y O'Leary, 1987) (véanse las secciones 2.7 y 3.3.3).
- *Enfoques subsistémicos*. Analizan la formulación de políticas públicas en función de nuevas imágenes, como “redes”, “comunidades” y “subsistemas” (Hecló, 1978; Richardson y Jordan, 1979; Rhodes, 1988; Atkinson y Coleman, 1992; Smith, 1993; Baumgartner y Jones, 1993; Sabatier y Jenkins-Smith (editores), 1993) (véanse las secciones 1.9 y 2.10).
- *Enfoques del discurso de políticas públicas*. Estudian el proceso de las políticas públicas en cuanto al uso del lenguaje y la comunicación. Se basan en la obra de teóricos críticos franceses y alemanes como Foucault y Habermas, además de Toulmin y Wittgenstein (Fischer y Forester [editores], 1993; Edelman, 1967, 1977 y 1988) (véanse las secciones 2.7.3 y 2.9.2).
- *Institucionalismo*. Tiene un desarrollo menos depurado que los enfoques anteriores, pero empieza a perfilarse como un nuevo conjunto de enfoques importantes para el proceso de las políticas públicas (véanse las secciones 2.11.6 y 3.6, y Almond *et al.*, 1993: 132-154). Textos clave: Skocpol (1985) y Hall (1986) (véanse las secciones 2.11.6 y 3.6.4) y Weaver y Rockman (editores) (1993) (véase la sección 2.11.6).

1.5.71 Políticas públicas comparadas

Las políticas públicas comparadas son, como señala Feldman (1978), un método para el estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto. Como lo sustenta uno de los principales textos con esta perspectiva: “Las políticas públicas comparadas se refieren al estudio de cómo, por qué y para qué los diferentes gobiernos toman determinada medida, incluida la de no hacer nada” (Heidenheimer *et al.*, 1990: 3). Los marcos de análisis recurren a diversos enfoques ante el planteamiento de esas preguntas, enfoques que pueden presentarse en diversas vertientes (véase *Ibíd.*: 7-9). Por supuesto, dichos enfoques no son exclusivos de las políticas públicas comparadas ni excluyentes entre sí. En este libro se mencionan algunos de ellos a partir de los siguientes textos clave:

- *Enfoques socioeconómicos*: revisan la forma en que las políticas públicas son resultado de factores económicos y sociales (Wilensky, 1975 y Hofferbert, 1974).

31 La edición en castellano es Lukes, S., *El poder: un enfoque radical* (1985).

32 La edición en castellano es Poulantzas, N., *Estado, poder y socialismo* (1991).

- *Enfoques del partido en el gobierno*: estudian la competencia en el partido y el control de sus miembros sobre lo que el gobierno “considera importante” en políticas públicas (Castles, 1982).
- *Enfoques de la lucha de clases*: explican las políticas públicas sobre la base de las formas políticas de la lucha de clases en diferentes países capitalistas (Offe, 1984³³).
- *Enfoques neocorporativistas*: tratan la influencia de los intereses organizados en la definición de las políticas públicas (Lehmbruch y Schmitter, 1982).
- *Enfoques institucionalistas*: se ocupan de la función del Estado y las instituciones sociales en la definición de las políticas públicas (Hall, 1986; Weaver y Rockman [editores], 1993).

El enfoque comparativo tiende a emplear tres métodos (véase Harrop [editor], 1992): estudios de caso de un tema de políticas públicas en un país (Parsons, 1988), análisis estadísticos de diversos estudios de casos y países (Castles [editor], 1989; Wilensky, 1975; Heidenheimer *et al.*, 1990) o una comparación más concreta de un tema o sector de políticas públicas entre un selecto número de países comparables (por ejemplo: política de salud, política industrial, el orden público entre países del G5) (véase Harrop [editor], 1992).

Este libro también emplea el enfoque de política comparada de manera específica en las secciones 2.11, 3.6.4 y 4.7.

1.6/ Marcos filosóficos de análisis

La aportación de la dimensión filosófica (ética, normativa, metodológica) al análisis de las políticas públicas es inmensa. De hecho, podría reconstruirse la historia de la filosofía política a fin de mostrar cómo la preocupación por las “políticas públicas” y los “problemas públicos” ha sido un elemento central de la teoría política desde tiempos inmemoriales (véase Nagel, 1990: 422-423). Sin embargo, para efectos de esta sección del libro nos contentaremos con siete grupos de filósofos (o teóricos sociales) cuyas obras han influido (e influyen) formativamente en las políticas públicas y en el análisis de las políticas públicas:

- Maquiavelo y Bacon.
- Bentham y Mill: la contribución utilitaria.
- James y Dewey: pragmatismo y el desarrollo de la ciencia de las políticas públicas.
- Rawls y Nozick: dos teorías de justicia.
- Karl Popper y el modelo de la ingeniería gradual.
- El argumento de Hayek sobre los mercados y la elección individual.
- El argumento de Etzioni sobre el “comunitarismo”.
- Habermas y la racionalidad comunicativa.

³³ La edición en castellano es Offe, C., *Contradicciones en el Estado de bienestar* (1990).

1.6.1/ Maquiavelo y Bacon

A Maquiavelo (1469-1527) le interesaba vincular las teorías sobre el gobierno con su experiencia de primera mano acerca de las realidades políticas y con sus estudios de la historia. Maquiavelo pensaba que era necesario para las personas en el poder comprender su funcionamiento, pero también estaba convencido, como diplomático, de la necesidad de contar con información de buena calidad con su adecuada interpretación. Asimismo, creía que era posible esbozar conclusiones generales acerca de la naturaleza del comportamiento humano y de la influencia de las instituciones y las estructuras. En pocas palabras, concebía el gobierno como un arte y el estudio del gobierno como algo cercano a una ciencia. Maquiavelo estaba interesado en el arte del Estado: creía que, mediante el conocimiento de la realidad de la política y el poder, los tomadores de decisiones estarían mejor preparados para controlar los asuntos de Estado y mejor capacitados para lidiar con los problemas. Las preocupaciones de Maquiavelo encuentran una curiosa resonancia en el moderno mundo del arte del Estado:

Quando Maquiavelo se sentó a escribir *El príncipe*, se sentía ansioso. Desempleado tras muchos años de servicio público, escribió este manual con consejos para los nuevos gobernantes como un intento por ganarse un empleo bajo el mando de la siguiente administración de los Medici. El problema de Maquiavelo resultará familiar a hordas de posibles y antiguos funcionarios gubernamentales del mundo actual: “intelectuales de las políticas públicas”, como los llaman en Estados Unidos [...] Hoy, [Maquiavelo] sería parte de un *think-tank*, estaría protegido por secretarías y sería halagado por un río de llamadas de productores de *talk shows*. Los “intelectuales de las políticas públicas” todavía luchan por presentar sus conclusiones como consejos expertos e imparciales; pero, al igual que Maquiavelo, siempre estarán tirando de las mangas de los políticos.
(The Economist, 25 de mayo de 1991)

Maquiavelo estaba fascinado por el poder y sus efectos para lograr cualquier objetivo de quienes lo detentaran. Creía haber descubierto las fuerzas fundamentales que daban forma a las políticas públicas y a la política en un mundo sujeto al cambio constante. Sobre todo, le preocupaba la relación entre los fines y los medios, y su contexto en procesos de cambio que rebasan el control racional de las personas: la *fortuna*. El político (príncipe) efectivo es aquel capaz de aprovechar al máximo los tiempos y las circunstancias. Maquiavelo creía que existía un tipo de conocimiento que podía facilitar la gobernanza erudita.

El príncipe conserva un toque moderno. El análisis de las políticas y el análisis de las políticas públicas en el siglo xx surgieron por razones igualmente maquiavélicas: el deseo de comprender lo que realmente sucede en el gobierno y hasta qué grado el desempeño gubernamental está a la altura de sus promesas. El éxito, el desempeño, la obtención de resultados son finalmente los criterios con los que hemos llegado a juzgar a las personas que se encuentran en el gobierno. Las políticas públicas son estrategias para el logro de las metas. El hecho de que la política en cuestión sea acertada o equivocada es irrelevante; al final, lo que importa es el objetivo para el que están diseñadas las políticas públicas. Ahí radica la única fuente real de legitimidad en tanto efectividad. /

❖ James Burnham, *The Machiavellians: Defenders of Freedom*, 1943

El libro de Burnham titulado *The Managerial Revolution*³⁴ (1941) fue una importante contribución al debate acerca de lo que le pasaba al capitalismo en una era en la que el poder cambiaba para orientarse a los administradores. Burnham argumentaba que las condiciones económicas habían causado una revolución en la que los dueños del capital eran reemplazados por una nueva élite gerencial. ¿Hasta qué punto era posible la gobernanza “científica”? Las conclusiones de la perspectiva maquiavélica llevaron a Burnham a pensar lo siguiente:

No debe imaginarse que incluso los procedimientos científicos más exhaustivos de parte de una clase en el poder serán capaces de “resolver” todos los problemas de la sociedad [...] Las medidas científicas podrían [...] marcar una diferencia únicamente dentro del marco de los patrones generales. Es muy probable que muchos problemas sociales importantes [...] carezcan de solución. En general, [...] resulta extremadamente difícil para los hombres ser científicos o lógicos acerca de los problemas sociales y políticos [...] Hay un dilema que atraviesa todo fragmento de la élite que trata de actuar científicamente. La vida política de las masas y la cohesión de la sociedad exigen la aceptación de mitos. La adopción de una actitud científica ante la sociedad no permite creer en la verdad que encierran los mitos. Pero los líderes deben profesar, de hecho fomentar, la creencia en los mitos; de no hacerlo, el tejido social se desgarraría y los líderes serían depuestos. En resumen, los líderes, si son científicos, deberán mentir. Es difícil mentir todo el tiempo en público y mantener una mirada objetiva sobre la verdad en privado [...] Los programas que profesan, así como aquellos que ponen en práctica, están vacíos de realidad...

Antony Jay, *Management and Machiavelli*, 1987

Este libro, publicado por vez primera en 1967, constituye uno de los textos más conocidos sobre administración empresarial y se han vendido más de 1.250.000 ejemplares del mismo en el mundo. Posteriormente se conocería a Jay como el coautor de las series de la BBC *Yes Minister* y *Yes Prime Minister*. Jay argumenta que la ciencia de la administración empresarial es, de hecho, la continuación de las viejas artes del gobierno:

cuando se estudia la teoría de la administración empresarial a la par que la teoría política [...] uno se da cuenta de que está estudiando dos vertientes muy parecidas del mismo tema.

Fue Maquiavelo quien, según Jay, le hizo llegar esa revelación. En su libro, Jay aplica el método de Maquiavelo al estudio de cuestiones y problemas de administración con cierto grado de efectividad: “En realidad, Maquiavelo está rebotante de consejos urgentes y observaciones agudas para todos los altos ejecutivos de las empresas...” (pp. 15-16)

Maquiavelo como santo patrono

En la Unidad de Eficiencia de la Oficina del Gabinete ministerial se encuentra enmarcado el siguiente fragmento de las obras del maestro:

Debe considerarse que no hay nada más difícil de realizar, nada cuyo éxito sea más dudoso, ni más peligroso de manejar que poner en práctica un nuevo orden de cosas.
(*Metcalfe y Richards*, 1992: 211) ♦

Si Maquiavelo fue el filósofo de las políticas públicas como astucia y engaño, Francis Bacon (1561-1626) fue el hombre del que podría decirse que analizó

³⁴ La edición en castellano es Burnham, J.. *La revolución de los directores* (1967).

las políticas públicas en su sentido más moderno, como acciones racionales basadas en el conocimiento. Contemporáneo de Shakespeare (de hecho, hay una teoría que sostiene que Bacon escribió las obras de Shakespeare), la idea que tenía Bacon de las políticas públicas era la de buscar el punto medio (*res mea*). Las buenas políticas públicas consistían básicamente en percatarse de que el ejercicio del poder requería la habilidad de sustentar la autoridad y la legitimidad al fomentar el apoyo y el acuerdo, no el antagonismo: un consejo que el Rey Jacobo I no habría de seguir del todo. El poder era el ejercicio del conocimiento. Y, como reza la famosa máxima de Bacon, el conocimiento es poder. Para Bacon, las *políticas públicas* eran el uso del conocimiento para cumplir los objetivos de la gobernanza.

Tanto Bacon como Maquiavelo fueron hombres profundamente interesados en la política y activos en el ejercicio gubernamental de su época, y ambos sufrieron la desgracia de perder su lugar en la corte. En la perspectiva de Maquiavelo, las políticas públicas eran la actividad de mantener el poder; para Bacon, eran la actividad de mantener el equilibrio y la autoridad. En opinión de Maquiavelo, la función del asesor de políticas públicas era ayudar al Príncipe a mentir, engañar y asesinar efectivamente. Bacon, por su parte, veía en la función de los asesores algo mucho más elevado y poderoso, como lo plantea en su *New Atlantis* (publicación póstuma, de 1627), donde describe un mundo en el que los científicos detentan el verdadero poder dentro de un nuevo orden social.

Éste, por supuesto, será un tema central del pensamiento social “positivista” a partir de Bacon, Comte y St. Simon. No obstante, es cierto que el estilo y el método de Bacon eran francamente maquiavélicos. Como filósofo, Bacon buscó organizar el conocimiento científico y el método inductivo de su tiempo, y como teórico político se esforzó por definir y destilar el pensamiento y el aprendizaje político. En esencia, Bacon argumentaba que el progreso dependía de la organización del conocimiento científico y la gobernanza de la organización del conocimiento de las políticas. El gobierno implicaba el complejo arte de aplicar el juicio y el conocimiento.

En lo que respecta a Maquiavelo, su noción de las políticas públicas estaba incorporada en la idea de la posibilidad de adquirir conocimientos para formular mejores políticas. La diferencia entre la idea baconiana y la maquiavélica de las políticas públicas se halla, en gran medida, en el contexto histórico. Bacon escribía en un período en el que las políticas públicas necesitaban enmarcarse en el consentimiento y el acuerdo. Para este autor, el rey necesitaba estar al tanto de la necesidad de construir dicho consentimiento y las políticas públicas implicaban lo que en el lenguaje moderno podría expresarse como legitimidad. Las políticas públicas eran espacios en los cuales las decisiones del rey facilitaban el equilibrio entre las fuerzas políticas. Por el hecho de combinar su inductivismo y su convicción en la ciencia, podría afirmarse que Bacon representa la génesis de la idea moderna de las políticas públicas como producto de la consideración racional y la ciencia (Bell, 1976³⁵).

35 La edición en castellano es Bell, D., *El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social* (1976).

❖ Francis Bacon

Bacon fue hijo de Sir Nicholas Bacon, Canciller de la Reina Isabel. Estudió en el *Trinity College* en Cambridge, recibió el título de abogado y fue Miembro del Parlamento. Fue condecorado caballero en 1603 y en 1612 fue Notario General. En 1616 fue Consejero Privado de la Corona y en 1617 Canciller del Sello de la Puridad. En 1621 se lo acusó de aceptar sobornos y cayó de la gracia de la corona. A partir de entonces se dedicó a escribir.

Bacon fue uno de los grandes políticos de su tiempo y abrigó ambiciones considerables que, al final, pudo realizar sólo parcialmente. Buscó impulsar su carrera política y llegó a creer que la forma de gobierno y el orden político exitoso serían aquellos en los que el gobierno estuviera informado gracias al aprendizaje. Al igual que Maquiavelo, cuya obra admiró enormemente e influyó en su propio pensamiento, Bacon tenía un plan para su país. El plan de Maquiavelo era la Italia unificada, con un gobierno efectivo y una moral política distinta y separada de la ética ordinaria. El plan de Bacon era la fusión del conocimiento y el poder en un nuevo orden político. Maquiavelo se dirigía al Príncipe de los *Medici*; Bacon dedicó sus textos a los hombres poderosos de su época: el Rey Jaime I y el Duque de Buckingham. Según Johnson:

Habiendo fallado aparentemente al tratar de obtener las preferencias a las que aspiraba en su carrera política, Bacon esperaba atraer al rey gracias a sus planes de regenerar el mundo de la educación. No sugiere que el aprendizaje debería ser la ocupación de unos cuantos hombres retirados de los asuntos más activos, sino que los hombres responsables de los asuntos de Estado deberían pensar en el aprendizaje como el más alto y más práctico de sus objetivos. Bacon desea una sociedad buena, gobernada, ordenada, religiosa, casta, valiente y rica, y cree que solamente una sociedad que ve el aprendizaje como meta es capaz de alcanzar esos objetivos.

(Bacon, 1973³⁶, pág. x)

En su libro titulado *New Atlantis*, Bacon describe una isla utópica fundada por un tal Rey Salomón, cuya filosofía es que el conocimiento es la base de una buena sociedad. El rey crea un espacio para la investigación científica (la Casa Salomón) y una de sus tareas es obtener conocimientos de todo el mundo. Esta casa de estudios se convierte en los cimientos de la paz y la prosperidad de la isla y el sostén para que el rey mantenga su poder y autoridad. Radical en su visión del progreso y los descubrimientos científicos, Bacon era sumamente conservador en política. Creía que el conocimiento estaba destinado a ser el pilar del orden político racional. La isla *New Atlantis* es un lugar ordenado en el que cada persona sabe qué sitio le corresponde en la jerarquía social; por su parte, el conocimiento, aunque propicia el bienestar de todos, finalmente tiene una función política en cuanto a la preservación del poder del Estado. La visión de Bacon era la de una nueva Gran Bretaña en la que el poder del conocimiento estuviera enlazado al poder del Estado. *New Atlantis* es el lugar donde las políticas públicas están informadas por el conocimiento, la verdad, la razón, los hechos, y no por lo que el propio autor denomina en otra obra (*Novum Organum*, 1620) los "ídolos de la mente": ídolos de la tribu, de la cueva, del mercado y del teatro. Las ideas de Bacon motivaron el desarrollo de las universidades y las sociedades doctas a partir del siglo XVII, y fueron fuente de inspiración para los enciclopedistas franceses. ♦

1.6.2/ La aportación del utilitarismo: Bentham y Mill

El utilitarismo, del que Jeremy Bentham (1748-1832) y James Mill (1773-1836) fueron dos de sus principales exponentes, sostenía que el principio de la

36 La edición en castellano es Bacon, F., *El avance del saber* (1988).

utilidad (la mayor felicidad para el mayor número) debía encontrarse en la base de las acciones individuales y de las políticas gubernamentales. Así, las buenas decisiones tendrían consecuencias positivas. La convicción del utilitarismo en la posibilidad de calcular los placeres y los pesares, y comparar las acciones con base en sus consecuencias, coadyuvó naturalmente al desarrollo de teorías que buscaban cuantificar y modelar el bienestar humano. El argumento en favor de una reforma en las políticas públicas suele adquirir un matiz utilitario en tanto promotor de un mayor bienestar social y una mayor libertad individual. En tanto teoría, el utilitarismo ha sido objeto de numerosas críticas que señalan, por ejemplo, que este tipo de cálculo hace caso omiso de cuestiones morales y de equidad o justicia. No obstante sus deficiencias filosóficas, el utilitarismo no ha dejado de ocupar un papel central en el desarrollo de las políticas públicas y del análisis de las políticas públicas.

Si se define el análisis de las políticas públicas como “una serie de técnicas con las cuales evaluar las opciones de políticas públicas y elegir alguna de ellas” (Jenkins-Smith, 1990: 1), entonces la aportación de Bentham y Mill, y otros filósofos del utilitarismo define elementos nodales del paradigma analítico: la noción de que es posible y deseable calcular el bienestar humano. A partir de esa premisa, los economistas pudieron apoderarse del diseño de métodos para comparar costos contra beneficios y definir niveles de eficacia.

1.6.3/ *El “pragmatismo” de James y Dewey y el desarrollo de la ciencia de las políticas públicas*

William James (1842-1910) se formó en medicina y se interesó por la psicología y la filosofía. James y Dewey son conocidos como los padres del “pragmatismo” moderno (James, 1970³⁷), una filosofía originalmente presentada por Charles S. Peirce. James creía que la psicología tenía que fundarse en el conocimiento biológico empírico, y no en la introspección. Como filósofo, sostenía que la verdad es algo que le ocurre a las ideas; las ideas se vuelven verdaderas gracias a los eventos. Las ideas son, en un sentido biológico, la actividad que permite a los seres humanos modificar su entorno para sobrevivir y desarrollarse. A James le gustaba distinguir entre los filósofos “tenaces”, atentos al conocimiento empírico, y los filósofos “suaves”, cuyas ideas se derivaban del pensamiento abstracto. La idea de la tenacidad prendió en los nuevos reformadores sociales, científicos sociales y políticos ansiosos por cambiar las políticas públicas en Estados Unidos durante el período de entreguerras. El lema de James sobre el “empirismo radical” fue fuente de inspiración para una generación que creía en la posibilidad de mejorar y adaptar las políticas y los procesos para impulsar el progreso de la humanidad.

John Dewey (1859-1952) fue un longevo y prolífico autor y reformador para quien el pragmatismo era un método de experimentación social, una forma

37 La edición en castellano es James, W., *Pragmatismo* (1975).

de aprendizaje sobre la base de la prueba y el error (Dewey, 1927, 1963³⁸). Dewey entendía la democracia como una actividad de investigación en la que se intercambiaban ideas y en la que la sociedad resolvía los problemas mediante el aprendizaje y el ensayo. Era un entusiasta defensor del desarrollo de nuevas “tecnologías políticas”, capaces de construir un enfoque más científico para los métodos de resolución de problemas de la democracia. Lasswell afirma que:

La ciencia de las políticas públicas es una adaptación contemporánea del enfoque general ante las políticas públicas recomendado por John Dewey y sus colaboradores en el desarrollo del pragmatismo estadounidense.
(*Lasswell, 1971: xiv*)

En décadas recientes, las ideas de Dewey acerca de la toma democrática de decisiones como forma de comunicación y experimentación se desarrollaron en la obra de teóricos críticos, como Richard Rorty, Jürgen Habermas (véase la siguiente sección y las secciones 1.9, 2.7.3, 3.9 y 3.10.5) y Raskin (1973), así como en la obra de los experimentalistas sociales, como Campbell (véase la sección 4.5.4).

El legado pragmático de Dewey y James fue un llamado a tomar medidas y a fomentar la participación activa de las ciencias sociales en los esfuerzos por crear mejores gobiernos y sociedades. Este llamado a concentrarse en la resolución de problemas se convertiría en una de las convicciones centrales del enfoque de políticas públicas durante la posguerra, tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo.

1.6.4/ *Rawls y Nozick: dos teorías de la justicia*

Precisamente cuando parecía seguro volver a adentrarse en aguas intelectuales carentes de filósofos y abundantes en ciencias sociales empíricas, dos filósofos habrían de revolver el río en el interior de más de un *think-tank*. Rawls y Nozick nutrieron la mayor parte del debate filosófico sobre las políticas públicas desde la década de 1970. El libro de John Rawls titulado *A Theory of Justice* (1971)³⁹ tomó el interés utilitarista en el bienestar y propuso un modelo de justicia que implicaba la imparcialidad. Las diferencias sólo podían ser aceptadas si las desigualdades sociales y económicas fueran tales que maximizaran los beneficios de los menos favorecidos. El mundo de Rawls demanda imparcialidad en los resultados y en la igualdad de oportunidades. Las personas que tienen habilidades similares deberían tener oportunidades similares en la vida. Los críticos de Rawls han visto en él la esencia del absurdo de la intervención del Estado, mientras que los defensores de su modelo sostienen que éste aporta los cimientos filosóficos para formular mejores políticas públicas.

38 La edición en castellano es Dewey, J., *Libertad y cultura* (1965).

39 La edición en castellano es Rawls, J., *Teoría de la justicia* (1995).

El libro de Nozick titulado *Anarchy, State and Utopia* (1974)⁴⁰ ha influido en la “nueva derecha” al presentar una fuerte crítica a la teoría y la práctica de la formulación de políticas públicas al estilo Rawls. En contraposición a la noción de justicia de Rawls, relacionada con la distribución de los resultados de manera “imparcial”, Nozick argumenta que la justicia distributiva no se sostiene ni en la teoría ni en el ejercicio de la realidad cotidiana. El ataque de Nozick se basa en la idea del “derecho a” y de los derechos del individuo. Para este autor, la justicia tiene que ver con aquello a lo que las personas tienen derecho, y no con la imparcialidad: la distribución puede ser justa, pues cada uno tiene derecho a aquello que posee, pero puede no ser imparcial en un sentido distributivo. Los individuos y los mercados son el único medio, en un mundo libre, que permite la organización de la sociedad con una aspiración de justicia. Quienes deseaban ver menos políticas públicas y más libertad de elección individual no desaprovecharon esta tesis. El debate Rawls/Nozick ha sido en parte responsable del resurgimiento de una filosofía aplicable a las políticas públicas, algo que no se veía desde Dewey y el utilitarismo. Entre los teóricos cuya obra también se ha ocupado de las problemáticas de las políticas públicas destacan Ronald Dworkin, Thomas Nagel, T.M. Scanlon y Bernard Williams.

1.6.5/ Karl Popper y el modelo de ingeniería gradual

La contribución de Popper a la filosofía de las políticas públicas ha tenido dos vertientes. En primer lugar, en un sentido metodológico, su filosofía desafió la validez de la idea de Bacon de la ciencia como inducción: la observación de hechos a partir de los cuales pueden deducirse teorías o leyes generales. En segundo lugar, defendió un método de políticas públicas que buscaba aproximar la toma de decisiones políticas al enfoque científico de la resolución de problemas (Popper⁴¹, 1957 y 1976: 72).

En el razonamiento de Popper, el método científico no comprendía el proceso lógico de la prueba, basado en la acumulación de “hechos” y evidencias, tanto que creaba condiciones que daban lugar a la posibilidad de refutar teorías. Además, la idea de que los hechos existían independientemente de las teorías también era dudosa. Los problemas, afirmaba Popper, existían dentro de una estructura de conocimientos. Así, refutó la noción que abrazaban los positivistas (como Bacon): la existencia de los “hechos” está separada de las percepciones, los valores, las teorías y las soluciones.

40 La edición en castellano es Nozick, R., *Anarquía, Estado y utopía* (1988).

41 Las ediciones en castellano son Popper, K., *La miseria del historicismo* (1996) y *Búsqueda sin término: una autobiografía intelectual* (2002), respectivamente.

❖ ¿Qué fue primero?

El problema “qué fue primero, la hipótesis (*H*) o la observación (*O*)”, tiene solución, al igual que el problema “qué fue primero, el huevo (*H*) o la gallina (*G*)”. La respuesta a este último es “un tipo de huevo más prematuro”; la respuesta al primer problema es, “un tipo de hipótesis más prematura”. Resulta bastante cierto que cualquier hipótesis que se elija estará precedida por observaciones... pero esas observaciones, a su vez, presuponen la adopción de un marco de referencia: un marco de expectativas: un marco de teorías.
(Popper, 1963⁴²: 47) ♦

Las implicaciones de este argumento son inconmensurables para las ciencias sociales empíricas (y para las ciencias naturales). Las teorías científicas eran aquellas que podían ser “desaprobadas”, lo que dejaba a las ciencias sociales con un tipo de estatus científico cuestionable. El marxismo fue particularmente elegido como objeto de críticas en este tenor, porque propugnaba una teoría de la historia que no podía establecer aquellas condiciones en las que sería posible probar su falsedad. Según Popper, las teorías generales de ese tipo eran peligrosas para una sociedad abierta en tanto pretendían haber alcanzado una verdad o un conocimiento absoluto. No obstante, para Popper el conocimiento nunca era absoluto; todas las teorías son tentativas y la propia naturaleza del conocimiento es conjetural. El conocimiento evoluciona mediante un proceso que da paso a las teorías tentativas, sujetas a pruebas de posibilidad de ser declaradas falsas, a partir de lo cual surgen nuevos problemas.

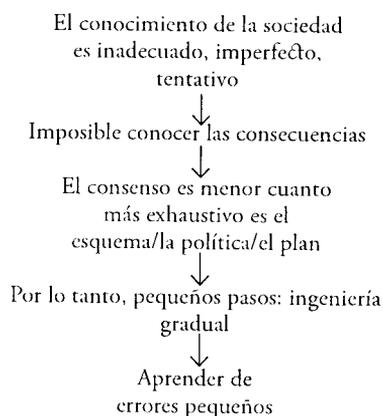
$$P_1 \rightarrow TT \rightarrow EE \rightarrow P_2$$

donde *P* = problema inicial; *TT* = teoría tentativa/solución de prueba, y *EE* = eliminación de errores.

Aplicado a la sociedad, este modelo le indicaba a Popper que el progreso social no podía tener lugar como resultado de grandes cambios o cambios totales, sino como un ciclo de experimentación de ensayo y error, a lo que él mismo denominó, siguiendo a Roscoe Pound, “ingeniería social gradual” (Popper, 1969: 46, 69 y 83). Este modelo de formulación de políticas ha demostrado tener influencia tanto en el ejercicio de la política como en la filosofía de las ciencias. En vez de tratar de encontrar leyes de la sociedad o desarrollar programas de reforma a gran escala, la política debería ocuparse de comprender las limitaciones del conocimiento y de las instituciones humanas. Popper creía que una sociedad liberal (una sociedad abierta) es aquella en la que el argumento y la adaptación racionales forman el método del ejercicio de gobierno, no así los grandes esquemas utópicos, cuyo registro en la historia es, para este autor, siempre trágico y violento.

42 La edición en castellano es Popper, K., *Conjeturas y refutaciones: el desarrollo del conocimiento científico* (1994).

Diagrama 1.4 El modelo de “ingeniería gradual” de Popper



Así, la formulación de políticas en tanto resolución científica de problemas tenía que estar impregnada de un espíritu crítico, abierto, experimental. Los principales representantes del enfoque de Popper en el análisis de las políticas públicas son Donald Campbell y Alice Rivlin. El método de aprendizaje a partir de la experiencia paso a paso también es un tema en las teorías de decisión que enfatizan la naturaleza “iterativa” de los enfoques de “ensayo y error” (diagrama 1.4) (véase Collingridge, 1992). Para las críticas a Popper, véanse Magee (1973: 74-107), Parekh (1982⁴³: 124-153) y Bobrow y Dryzek (1987: 136-148). Sobre el experimentalismo, véase Rossi y Freeman (1993: 297-329).

1.6.6/ *El argumento de Hayek en favor de los mercados y la elección individual*

La influencia de las teorías de Hayek en las políticas públicas ha sido considerable. No obstante, durante la mayor parte de su vida, su obra estuvo más difundida en el terreno de las ideas que en el de la formulación de políticas. En el apogeo de la “era keynesiana”, los textos de este autor acerca del papel del gobierno eran hasta cierto punto marginales a la manera en que se formulaban las políticas (económicas y de otra índole) y se definían los problemas. Obras como *The Road to Serfdom* (1944)⁴⁴ y *The Constitution of Liberty* (1960)⁴⁵, en las que aplicaba su filosofía y teoría económica a la política y al gobierno, no llegaron a formar parte de la bibliografía dominante en la agenda de las políticas públicas hasta fines de la década de 1970, cuando se produjo el aparente fin

43 La edición en castellano es Parekh, B., *Pensadores políticos contemporáneos* (1986).

44 La edición en castellano es Hayek, F.A., *Camino de servidumbre* (2000).

45 La edición en castellano es Hayek, F.A., *Los fundamentos de la libertad* (1961).

del keynesianismo (Skidelsky, 1977⁴⁶). En ese período, Hayek se convirtió (junto con Nozick) en una de las principales fuentes, si no *la* principal fuente de ideas para el surgimiento de la “nueva derecha” (Levitas, 1986; Smith, 1979). Otra importante aportación de Hayek al ámbito de las políticas públicas fue su apreciación de la política de las ideas y la importancia de promover ideas a través de las organizaciones. Fue el fundador de uno de los primeros *think-tanks* (Mont Pelerin Society, 1947) e inspiró la creación de diversos e influyentes *think-tanks*, como el muy notable *Institute of Economic Affairs*.

Al igual que en el caso de Popper, el marco de análisis de Hayek se deriva de trabajos anteriores sobre el conocimiento. Hayek rechazaba el positivismo lógico de su Viena natal y se mostraba crítico ante la idea de la existencia del “objetivo” empírico del conocimiento o de que éste fuera la base para la deducción de leyes o la planificación “científica” de la sociedad. Hayek afirmaba que el conocimiento humano era muy limitado y fragmentado. En consecuencia, la creencia en la habilidad del Estado, el gobierno o la burocracia para sumar o coordinar la infinita información necesaria a la hora de tomar decisiones sociales o decisiones que interfirieran con el libre funcionamiento de la elección individual y los mercados estaba equivocada y era peligrosa. La sociedad, según Hayek, no es producto del diseño humano, sino resultado de un orden espontáneo. Por lo tanto, la idea de que es posible, por la aplicación o imposición gubernamental de una teoría o política, “mejorar” ese orden o hacerlo más eficaz o más justo, no sólo es un error epistemológico, sino una equivocación desde el punto de vista moral. En su forma extrema, la creencia en la capacidad del gobierno de adquirir los conocimientos suficientes para gobernar a la sociedad y dirigir la economía se puso de manifiesto en los horrores y la ineficacia del fascismo y del comunismo (Hayek, 1944). Sin embargo, los países democráticos también fueron presa fácil de la creencia en la capacidad de las instituciones públicas para diseñar planes y resolver problemas. Hayek pronosticó que, al trabajar desde la ilusión de que los individuos y los mercados son incapaces de regular y coordinar la toma de decisiones humanas, la democracia liberal enfrentaría un prospecto de inestabilidad y posterior destrucción. Con la aparición de la creciente inflación y el desempleo, y con los gastos estatales aparentemente descontrolados de la década de 1970, todo estaba listo para que las teorías de Hayek desempeñaran un papel protagónico en la definición de “nuevas” políticas y en la redefinición de “viejos” problemas.

Quizás la implicación más importante del marco de análisis de políticas públicas de Hayek sea la noción de que el gobierno o los diseñadores de políticas no pueden “resolver” problemas ni mejorar lo que espontáneamente resulte de la interacción entre los individuos libres y el libre mercado. Por lo tanto, se percibe que la función de las políticas públicas es limitada cuando se trata de asegurar que el orden espontáneo en la sociedad y la economía deban permitirse sin ningún tipo de interferencia ni reducción de la libre competencia.

46 La edición en castellano es Skidelsky, R., *El fin de la era keynesiana: ensayos sobre la desintegración de la economía política keynesiana* (1982).

El Estado debería tratar de promover la libertad personal y el libre mercado, observar el estado de derecho pertinente y defender a sus ciudadanos. El papel de las políticas públicas es, por ende, fomentar las condiciones en las que tal orden espontáneo pueda funcionar para favorecer a todos los individuos. La formulación de políticas públicas no debe ser vista como una actividad orientada a la resolución de problemas, sino como una actividad que facilite la libertad personal dentro del estado de derecho. Y, si la formulación de políticas implica al Estado, no debe hacerlo mediante la formación de un monopolio, sino estimulando la competencia y generando las condiciones en las que las fuerzas del mercado puedan asignar (mas no redistribuir) los recursos con mayor efectividad y eficacia (más sobre las ideas de Hayek en Gray, 1986; Kukathas, 1989; Plant, 1991).

1.6.71 *Etzioni y el comunitarismo*

Si las décadas de 1960 y 1970 vieron el auge y la caída del marco de análisis de políticas públicas de Rawls, que incluye la preocupación por la imparcialidad de los resultados, y la década de 1980 vio el triunfo del individualismo y el mercado de Hayek, el último marco de análisis que ha pasado al proscenio en la década de 1990 es el llamado “comunitarismo”. Entre los principales exponentes de esta filosofía destacan Walzer (1983)⁴⁷, Sandel (editor) (1984) y Taylor (1985). En la década de 1990 los argumentos de estos teóricos a favor de la renovación de la idea de comunidad representó el origen de una alternativa al individualismo de la década anterior. En relación con el surgimiento de esta idea, Seumas Milne apunta lo siguiente:

El comunitarismo puede sintetizarse en dos ideas esenciales. Sus seguidores sostienen que las sociedades modernas, atomizadas, han perdido el sentido de comunidad y solidaridad social. El indispensable tejido social entre el Estado y el individuo (desde las asociaciones filantrópicas y las comunidades geográficas hasta las escuelas, las familias, las iglesias y los sindicatos) se ha marchitado por el impacto del rampante individualismo del mercado. Es necesario proteger o reconstruir ese tejido social. Aestando una estocada ética, los comunitaristas creen que el liberalismo egoísta ha creado un páramo de alienación social al poner en la balanza entre los derechos y las obligaciones demasiado peso en favor de los derechos. Se necesita un nuevo énfasis en la responsabilidad individual y mutua para volver a un equilibrio, afirman, así como un sentido de moralidad más agudo y poner fin a la moda de avergonzarse ante la distinción entre lo correcto y lo incorrecto [...] Tiene el gran atractivo de ser una flexi-filosofía. Para la izquierda “modernizada” se trata de solidaridad, fraternidad y el resurgimiento de las tradiciones del movimiento laborista no estadista del siglo XIX de ayuda mutua, sociedades cordiales, cooperativas y socialismo utópico. Para la derecha [...] tiene su propio atractivo como un nuevo credo moral que subraya el orgullo cívico, el deber social y la tradición. [...] y la retórica de la educación moral, los valores de la familia tradicional y las medidas enérgicas contra el delito...
(The Guardian, 7 de octubre de 1994)

47 La edición en castellano es Walzer, M., *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad* (1993).

Está claro que la idea de la “comunidad” como respuesta al centralismo estatal y al individualismo del libre mercado no es nueva. Como señala Plant (1991: 325), se le ha invocado en más de una ocasión como crítica al liberalismo. T.H. Green, Bosanquet, Tawney y Raymond Williams, por ejemplo, han subrayado el papel de la “comunidad” para contrarrestar los efectos de lo que alguna vez Tawney (1921⁴⁸) denominó la “sociedad adquisitiva”. De hecho, Nisbet (1974) argumenta que es posible hacer una lectura del desarrollo del pensamiento político y social desde la era de los griegos y los romanos como una preocupación acerca de la “búsqueda” de una comunidad. Por lo tanto, el concepto no es, en modo alguno, propiedad de la “izquierda” o la “derecha”. En una época en la que las formas de gobierno industrializadas enfrentan el problema de encontrar nuevas formas de ejercicio gubernamental para sus sociedades “postmodernas” más complejas, no resulta del todo sorprendente que los diseñadores de políticas hayan recurrido a la “nueva” retórica “comunitaria”. Hay una rica variedad de teorías que ofrecen la posibilidad de convertirse en minas de ideas para los responsables de establecer la agenda en la década de 1990.

A la vanguardia de la defensa del comunitarismo como enfoque de políticas públicas se encuentra Amitai Etzioni (1968, 1993a, 1993b, 1994), cuya contribución al desarrollo del enfoque de políticas públicas se abordará con más detalle en otra parte de este libro (véanse las secciones 3.4.4, 3.10.2, 4.4.3 y 4.4.8). Su articulación del comunitarismo como un marco para la formulación de políticas públicas ha ejercido una influencia importante en el pensamiento estadounidense y en el europeo. Su atractivo radica en señalar un punto medio entre los excesos de la regulación y el control del Estado por una parte, y la dependencia pura de las fuerzas del mercado por la otra. En sus propias palabras:

En la perspectiva de los comunitaristas, debe mantenerse un Estado de bienestar fuerte pero no dominante. Otras tareas actualmente asumidas por el Estado deberán trasladarse a los individuos, las familias y las comunidades. El sustento filosófico de este cambio requiere el desarrollo de un nuevo sentido de responsabilidad, tanto individual como mutua. Pero, ¿cómo decidir qué actividades debe asumir qué nivel de la sociedad? Aplicando el principio de la subsidiaridad, según el cual la responsabilidad de toda situación pertenece, primero, a aquellos que están más cerca del problema. Sólo en el caso de que el individuo no pueda encontrar una solución la responsabilidad pasará a la familia. Sólo en el caso de que la familia no pueda resolver la situación participará la comunidad. Sólo en el caso de que el problema rebase a la comunidad deberá participar el Estado.
(Etzioni, 1994)

Lo anterior significa, en políticas públicas, que existen líneas de responsabilidad: la persona más cercana, la familia, la comunidad, la sociedad en conjunto. Las políticas públicas, afirma Etzioni, deben apuntar a promover y revivir aquellas instituciones que intermedian entre el individuo y el Estado: la familia, las organizaciones filantrópicas, las escuelas, las iglesias, los vecindarios

48 La edición en castellano es Tawney, R.H., *La sociedad adquisitiva* (1972).

y las comunidades. Los diseñadores de políticas deben comprometerse a modificar las políticas de manera tal que se dé mayor importancia a la responsabilidad personal, y no tanta a los derechos. Específicamente, Etzioni ha subrayado el papel de la familia, de dificultar el divorcio y prestar servicio comunitario y volver a los valores morales como políticas que contrarrestan la creciente fragmentación de la sociedad moderna.

1.6.8/ *Habermas y la racionalidad comunicativa*

Aunque constituye un ámbito interdisciplinario, el análisis de las políticas públicas, hasta fechas relativamente recientes, se ha mostrado un tanto rígido en cuanto a sus ideas sobre la función de la razón en los asuntos del ser humano. Es decir, ha predominado la creencia en las posibilidades de la racionalidad para la “resolución” de problemas. Esto se evidencia con mayor nitidez en el desarrollo de las técnicas “racionales” del utilitarismo, como el análisis de costo-beneficio y las diversas formas de investigación operacional y análisis sistémico (véase la sección 3.8). Sin embargo, esta visión de la racionalidad ha sido una preocupación central en la obra de los teóricos críticos alemanes, como Habermas, y en los franceses de la escuela de la deconstrucción, como Foucault, que critican el uso de la racionalidad como forma de control y opresión. Estas ideas han adquirido una relevancia cada vez mayor en tanto fuentes de enfoques críticos de las políticas públicas y del análisis de las mismas (véase de Haven-Smith, 1988; Hawkesworth, 1988). Habermas ha sido visto como un autor de especial relieve para el desarrollo de un análisis crítico de las políticas públicas. En vez de la racionalidad instrumental que se halla encapsulada en las técnicas analíticas racionales, Habermas propone un modelo alternativo de “racionalidad comunicativa”. En las palabras de Patsy Healey, se percibe una idea que ofrece

un camino a seguir a través de una concepción distinta de la razón humana como un principio informador para las sociedades contemporáneas [...] [*ya que*] Habermas sostiene que lejos de renunciar a la razón como un principio informador para las sociedades contemporáneas, habríamos de pasar de una perspectiva individualizada de la razón con una concepción sujeto-objeto al razonamiento construido dentro de la comunicación intersubjetiva. Este razonamiento es necesario cuando “vivimos juntos pero no revueltos” en espacios comunes y el tiempo nos impulsa a buscar caminos hacia el acuerdo sobre cómo atender nuestras preocupaciones colectivas [...] El esfuerzo de construir un entendimiento mutuo como el *locus* de la actividad del razonamiento reemplaza la “filosofía de la conciencia” centrada en el sujeto que, afirma Habermas, ha dominado la concepción occidental de la razón desde la Ilustración.

(*Healey, 1993: 238-240*)

La razón, en el sentido que le da Habermas, no es un proceso lógico que se ocupa de la prueba objetiva o la posibilidad de refutación, sino de “alcanzar el entendimiento dentro de un contexto social” (de Haven-Smith, 1988: 85). Las ideas de Habermas encierran grandes implicaciones tanto para la teoría como

para la práctica de las políticas públicas. En el nivel teórico, sugieren la necesidad de prestar más atención al lenguaje, al discurso y al argumento. En el nivel práctico, las teorías de Habermas (como la “situación del discurso ideal”) han detonado la búsqueda de nuevos métodos de análisis y procesos institucionales que podrían servir para promover un enfoque intercomunicativo para la formulación y la ejecución de las políticas públicas (véanse Fischer y Forester, 1993; Dryzek, 1987, 1990, 1993 y las secciones 1.9, 2.7.3, 2.9.2, 3.10.5 y 4.5.4). Para estudiar el impacto de Habermas en la administración pública y en la teoría organizacional, véanse Denhardt (1981a, 1981b), Denhardt y Denhardt (1979) y Degeling y Colebatch (1984), así como la sección 4.5.3 sobre la dominación dentro de las organizaciones.

El “descubrimiento” de Habermas por parte de los estudiantes de las políticas públicas debería (eso deseamos) despertar un renovado interés en la obra de Harold Lasswell, cuyas ideas acerca de la función de la ciencia de las políticas públicas comparten bastantes elementos con las teorías de Habermas (véase Bobrow y Dryzek, 1987: 172-174).

1.7/ El análisis y el proceso de las políticas públicas

El análisis tiene diferentes objetivos y relaciones con el proceso de las políticas públicas. Por ejemplo, Etzione, antes mencionado, ha buscado (y ha logrado) influir en el proceso de formulación de las políticas públicas a través de la investigación y los argumentos que propugnan un análisis no sólo de los “problemas”, sino además de las opciones de políticas públicas (o “soluciones”). Es posible pensar en tipos de análisis de las políticas públicas como parte de una gama de actividades en un espectro de conocimiento dentro del proceso de las políticas públicas, conocimiento para el proceso de las políticas públicas y conocimiento acerca del proceso de las mismas. Las variedades claramente definidas a lo largo de ese continuo se encuentran en Gordon *et al.* (1977) (diagrama 1.5).

Diagrama 1.5 Variedades de análisis de las políticas públicas

Análisis de las políticas públicas			Análisis para las políticas públicas	
1	2	3	4	5
Análisis de determinación de las políticas públicas	Análisis del contenido de las políticas públicas	Seguimiento y evaluación de las políticas públicas	Información para las políticas públicas	Defensa de las políticas públicas

Fuente: tomado y adaptado de Gordon *et al.* (1977)

1.7.1/ *Análisis de las políticas públicas*

Incluye:

- *El contenido de las políticas públicas*: puede implicar la descripción de una política en particular y la forma en que ésta se desarrolló en relación con otras políticas previas, o bien basarse en un marco teórico/de valores que busca ofrecer una crítica de las políticas públicas.
- *La determinación de las políticas públicas*: se ocupa del cómo, el porqué, el cuándo y el para quién de la formulación de las políticas públicas.

1.7.2/ *Seguimiento y evaluación de las políticas públicas*

✍ Este análisis se dedica a examinar el desempeño práctico de las políticas al comparar el resultado con los objetivos y al evaluar el impacto que las políticas pueden haber tenido en determinado problema. ✍

1.7.3/ *Análisis para las políticas públicas*

Comprende:

- *La información para las políticas públicas*: análisis que pretende alimentar las actividades propias de la formulación de políticas. Puede tomar la forma de una investigación interna/externa detallada o la de una asesoría de tipo cualitativo o sentencioso. Puede ayudar a evaluar o sugerir opciones de políticas públicas.
- *La defensa de las políticas públicas*: investigación y elaboración de argumentos para influir en la agenda de las políticas públicas dentro y/o fuera del gobierno.

✍ Como término, “análisis de las políticas públicas” está más estrechamente relacionado con el uso de diversas técnicas para mejorar (o racionalizar) el proceso de toma de decisiones. ✍ Quade (1976: 21), por ejemplo, manifiesta que su principal propósito es: “ayudar al tomador de decisiones a elegir una mejor opción de la que podía haber tomado; por lo tanto, se ocupa de una manipulación más efectiva del mundo real”. Para conseguirlo, el análisis tiene lugar en tres etapas:

Primero, el descubrimiento, tratar de encontrar una alternativa que sea satisfactoria y que sea la mejor entre aquellas que son factibles; segundo, la aceptación, lograr la aceptación de las conclusiones y su incorporación a una política o decisión; tercero, la implementación, verificar que las políticas públicas elegidas sean llevadas a la práctica sin cambiar tanto que resulten insatisfactorias.

(Quade, 1976: 254)

Hank Jenkins-Smith (1990) sostiene que el análisis de costo-beneficio (o ACB: véase la sección 3.8.6) constituye un “paradigma dominante” en el análisis moderno de las políticas públicas que:

recurre a técnicas desarrolladas en el ámbito de la economía, las matemáticas, la estadística, la investigación de operaciones y dinámica de sistemas, entre otras disciplinas, a fin de aconsejar a los tomadores de decisiones acerca de la formulación de políticas públicas. Al aplicar estas técnicas, el analista puede valerse de conocimientos propios de ámbitos como la sociología, las ciencias políticas, la economía del bienestar, el derecho, la teoría organizacional, la física y la biología, y otras disciplinas más [...] A pesar de la aparente cacofonía de actividades en el terreno del análisis de las políticas públicas, la lógica del análisis impone un orden a tales actividades y las flexibiliza para adaptarlas a un objetivo homogéneo: determinar qué política (si la hay) coadyuva a los mayores beneficios netos en el bienestar social. (Jenkins-Smith, 1990: 11)

Así, en este sentido “ortodoxo”, el análisis de las políticas públicas se ocupa de mejorar los métodos de identificación y definición de problemas, especificación de metas, evaluación de alternativas, selección de opciones y medición del desempeño. Como tal, se trata de un ámbito que se concentra en aquello que Bobrow y Dryzek (1987: 16) denominaban “intervenciones en la formulación de políticas sobre la base del conocimiento”. Como estudiantes de las políticas públicas, el interés debe concentrarse en aquello que los autores definen como conocimiento: contenido, producción, difusión e interpretación. Es posible reformular estas cuatro palabras como preguntas acerca de las creencias y los valores: quién, qué, cuándo y cómo: ¿quién aseguró qué valores a través de qué instituciones, y cuándo y cómo sucedió?

- ¿A quién pertenece el conocimiento empleado? ¿Lo produjo alguna burocracia? ¿Proviene de un instituto de investigación? ¿Es el resultado de una consulta o comisión oficial? ¿Es una forma de defensa de determinada política por parte de un *think-tank*? ¿Se trata de un conocimiento producido por eruditos? ¿Quién usa ese conocimiento? ¿Quién lo difunde (creencias/ideas/ideología)? ¿Quién construye el conocimiento? ¿A quién pertenece la interpretación/definición triunfadora y la perdedora, y cuál de ellas ni siquiera fue considerada? ¿Quién se encarga del seguimiento y la evaluación de la política? ¿Quién se encarga de informar y difundir? ¿Quién está incluido y quién excluido del proceso de las políticas públicas? ¿A quién pertenecen los valores predominantes?
- ¿Qué tipo de conocimiento dice ser? ¿Se presenta como un “hecho” científico u “objetivo”? ¿Qué tipo de lenguaje emplea? ¿Qué tipo de conocimiento es, cualitativo o cuantitativo? ¿Qué tipo de expertos participan? ¿Qué tipo de valores, creencias, ideas e ideologías sustentan o nutren el conocimiento sobre las políticas públicas? ¿Qué tipo de afirmaciones reclama para sí? ¿Qué tipo de supuestos acerca del proceso de formulación de políticas informa a aquellos que producen, usan y difunden el conocimiento sobre las polí-

ticas públicas? ¿Qué tipo de instituciones y élites participan? ¿Qué valores predominan?

- ¿Cuándo se produce, se propaga, se usa/abusa o se hace caso omiso del conocimiento? ¿Cuándo se construyó el conocimiento acerca de determinado problema? ¿Cuándo se “descubrió” un problema? ¿Cuándo impactó el conocimiento en la formulación de políticas? ¿Cuándo se hizo público? ¿Cuándo tuvo importancia? ¿Cuándo empezaron a participar los medios de comunicación? ¿Cuándo influyó en la opinión pública? ¿Cuándo usaron/abusaron de él los diseñadores de políticas? ¿Cuándo cambian las creencias? ¿Cuándo predomina determinada serie de valores?
- ¿Cómo se usa el conocimiento en el proceso de las políticas públicas? ¿Cómo se produce? ¿Cómo se organiza en las comunidades/redes de políticas públicas? ¿Cómo se organiza dentro del gobierno? ¿Cómo se comisiona? ¿Cómo se propaga? ¿Cómo se lleva a cabo la defensa de una política pública? ¿Cómo ganan y pierden los argumentos? ¿Cómo se definen las políticas públicas? ¿Cómo impactan a la opinión pública? ¿Cómo cambian las creencias? ¿Cómo predomina determinada serie de valores?

En otras palabras: *una de las tareas primordiales de los estudiantes de las políticas públicas consiste en comprender y distinguir con claridad el discurso o los marcos que estructuran el análisis de los problemas, el contenido y los procesos de las políticas públicas.*

1.8/ Modelos, mapas y metáforas

Para analizar las políticas públicas es necesario tener la capacidad de organizar las ideas y los conceptos propios. El mundo es complejo y, para entender su complejidad, hay que simplificar. Cuando se simplifica con el fin de comprender la multiplicidad de factores y fuerzas que definen los problemas y los procesos sociales, se construyen modelos o mapas, o se piensa en función de metáforas. Así, se crean marcos dentro y a través de los cuales se facilitan el pensamiento y la explicación. Los marcos pueden tener diferentes objetivos, aunque en la práctica éstos puedan confundirse o entremezclarse:

- *Marcos explicativos.* Se esfuerzan por demostrar cómo es que algo ocurre de la forma en que lo hace. Por una parte, pueden presentarse como modelo/teoría/mapa de tipo “heurístico”, es decir que aportan un marco útil para explorar, un método para aprender o investigar un problema o proceso complejo. La noción de las etapas o del ciclo de las políticas públicas ilustra un importante modelo “heurístico” en el análisis de las políticas públicas. Por otra parte, un modelo puede presentarse como algo “causal”: predice o formula la hipótesis de que si pasa *x*, ocurrirá *y*. El modelo causal puede ser deductivo y basarse en una serie de propuestas que pueden ser validadas o

refutadas con evidencia, o bien puede ser inductivo, en el caso de presentar una teoría derivada del estudio empírico de determinado fenómeno.

- *Marcos de "tipo ideal"*. Establecen las características que definen un fenómeno, aquellas que permiten identificar qué pertenece a determinado grupo de fenómenos, con propiedades o criterios comunes. El más famoso de los marcos de tipo ideal es el que presenta Max Weber en su propuesta de entender la burocracia como una serie de características estructurales y organizacionales.
- *Marcos normativos*. Señalan las condiciones o arreglos indispensables para alcanzar determinadas metas. Así, un marco normativo se ocupa de lo que debe de ser, no de lo que es.

Por lo tanto, al poner en práctica un marco se impone una forma de ver y de pensar el mundo; se crea un orden a partir de algo que no tiene un orden objetivo en sí mismo. Como decía Popper, los hechos existen en el contexto de teorías, valores y creencias, y no son independientes. Se empieza con las teorías, los modelos, los mapas mentales, las metáforas, y para pensar analíticamente en las políticas públicas es necesario entender la "realidad" como una construcción dentro de múltiples marcos. La formulación de teorías de políticas públicas se parece, por ende, a trazar un mapa: "representa lo que conocemos y nos lleva hacia lo desconocido" (Judson, 1980: 109). Un mapa de Londres, por más preciso que sea, no es Londres. Y un mapa del "proceso" de las políticas públicas (una metáfora) sólo será una representación de la realidad que no puede "demostrarse" ni "refutarse" en un sentido "objetivo". Nuestros marcos construyen el significado de los "problemas" o "procesos" sociales, económicos y políticos. El peligro es que con frecuencia se cree que el propio mapa es "real" porque muchas otras personas comparten la misma percepción (McCaskey, 1991: 139). Veamos, por ejemplo, una declaración reciente acerca de uno de los más longevos problemas de la historia:

La atrofia de la Mona Lisa

Dos médicos en pos de la verdad en torno a la sonrisa de la Mona Lisa afirmaron ayer, en Lyon, que la persona que posó para el retrato padecía atrofia muscular. – AP (Guardian, 26 de abril de 1991)

Sin duda, si hubieran sido podólogos, ¡habrían diagnosticado pie de atleta! Antony Jay aporta otro ejemplo para ilustrar cómo el lector ve lo que quiere ver en una rima infantil popular y querida:

"Pussycat, pussycat, where have you been?"

"I've been to London to see the Queen."

"Pussycat, pussycat, what did you there?"

"I saw a little mouse under a chair."⁴⁹

49 Rima infantil inglesa: *Gatito, gatito, ¿dónde has estado? / Fui a Londres a ver a la reina / Gatito, gatito, ¿qué viste ahí? / Vi un ratoncito debajo de un trono*. N. de la T.

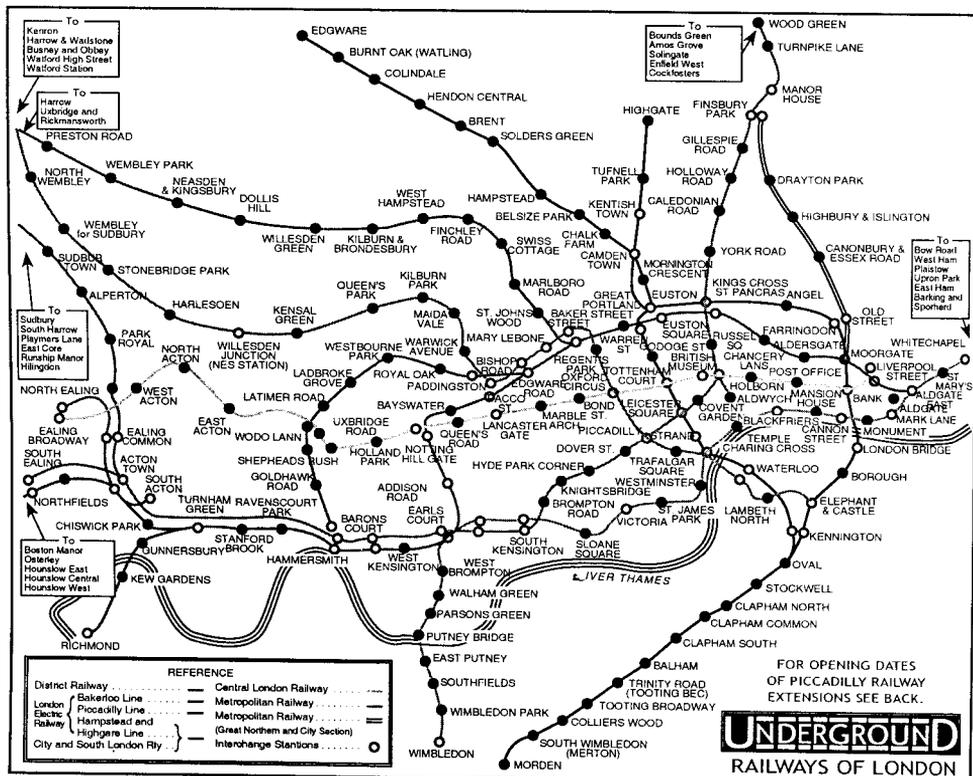
Y Jay señala:

¿Por qué el gato no vio a la reina? Podría ser, claro, porque la reina no estaba ahí. Pero la reina podría haber estado ahí todo el tiempo, sentada en el trono, pero el gato, siendo simplemente un gato, no vio nada más que al ratón. Después de todo, si eres un gato, tus ojos no se dirigirán al lugar en el que la reina podría estar y, en todo caso, tu mente no es capaz de aprehender nada tan grandioso y espléndido, aunque tus ojos lo vean.

(Jay 1987: 153)

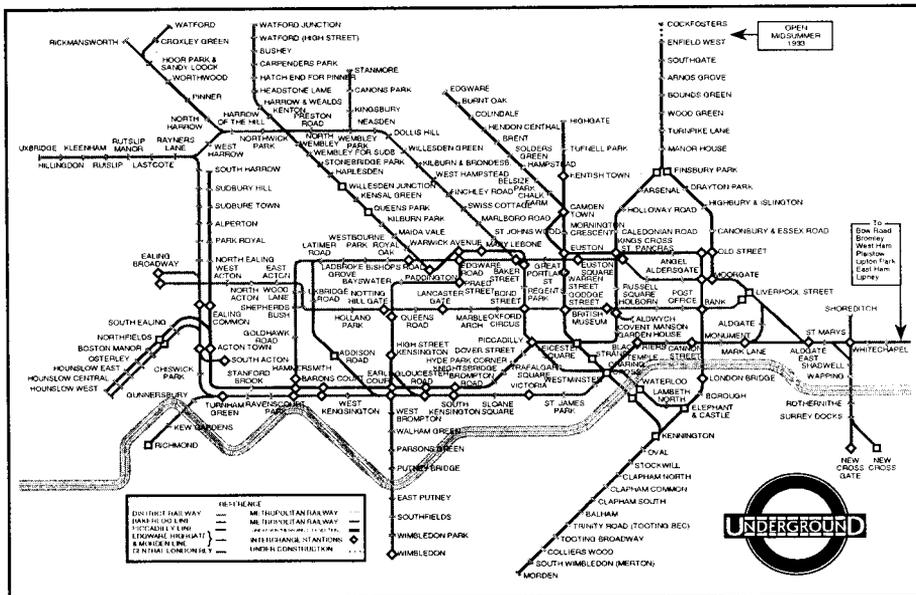
Otra ilustración bastará. El gato, sin duda siendo un gato ecologista, usó el transporte público. Tuvo que consultar este mapa del metro de Londres para encontrar el camino hasta el palacio. Al hacerlo, recurrió a un poderoso marco para entender uno de los sistemas de transporte urbano más grandes del mundo (véanse los diagramas 1.6 y 1.7).

Diagrama 1.6 El mapa del metro de Londres: la superficie de un sistema complejo



Reproducido con la autorización del London Transport Museum

Diagrama 1.7 El mapa del metro de Londres: el modelo de Beck



Reproducido con la autorización del London Transport Museum

El primer sistema de transporte subterráneo de Londres data de 1900. Hacia 1910, con el crecimiento del sistema, se hizo evidente la necesidad de que los pasajeros contaran con un mapa que permitiera un uso más eficaz del transporte. Los primeros mapas eran geográficos, es decir, mostraban el trayecto real de las líneas y la ubicación de las paradas (diagrama 1.6). Sin embargo, conforme se expandía el metro de Londres, la complejidad del sistema exigió adoptar una medida de simplificación. Henry C. Beck, diseñador eventual, se dio cuenta de que el mapa debía ser menos realista y más diagramático. Al principio, sus superiores rechazaron sus bosquejos, pero en 1933 se decidió ponerlos a prueba (diagrama 1.7). A la gente le gustó el diseño y, posteriormente, el mapa del metro de Londres alcanzó su presentación actual, la que ha servido como modelo para el diseño de otros sistemas en el resto del mundo. (Por cierto, el esfuerzo de Beck sólo se vio recompensado con cinco guineas.)

El mapa del metro de Londres ejemplifica la construcción de un mapa que permite a las personas usar un sistema sumamente complejo. No obstante, es mucho más que eso. Para muchas personas, incluido el autor, el mapa se ha convertido en una imagen mental de Londres. Es una herramienta útil de exploración, pero no es muy confiable si se trata de facilitar la comprensión del sistema en cuanto a la ubicación de las estaciones en la superficie. El peligro para los turistas y los habitantes de Londres es que el mapa de Beck se convierta en su imagen de Londres.

En la formulación de políticas públicas, los modelos y los mapas encierran el mismo peligro. Según Albert Hirschman (1970a: 338): “sin modelos, paradigmas, tipos ideales y otras abstracciones resulta imposible empezar a pensar. Pero el estilo cognitivo, es decir, los tipos de paradigmas que buscamos, la forma en que los conjugamos y las ambiciones que alimentamos para sus capacidades, todo ello puede marcar una gran diferencia”. Para entender el mundo de la formulación y el análisis de las políticas públicas se requieren formas de pensar o modelos. Sin embargo, es necesario estar al tanto del peligro que el filósofo Alfred North Whitehead llamó “la falacia de la concreción mal aplicada” (Whitehead, 1925). Es decir, al tratar de comprender lo abstracto o entender las nociones se tiende a verlas como cosas reales y concretas, cuando ciertamente son derivados de experiencias humanas. La forma en que las personas observan e interpretan el mundo de las políticas públicas, al igual que cualquier otro, depende del tipo de modelo o marcos a los que recurren, y en el caso del análisis de las políticas públicas hay que tener una conciencia aguda acerca de la forma en que se trazan los mapas del terreno social y económico, entre otros: cómo llegan las personas a compartir un mapa, por qué tienen mapas distintos, por medio de qué procesos un mapa reemplaza a otro, etcétera. Al mismo tiempo, un mapa puede presentarse como una cosa (un marco explicativo), pero ser bastante prescriptivo o normativo. Puede ser una representación gráfica diseñada para deducir un modelo de lo que debería ser, y una teoría normativa puede presumir de haberse basado en investigación empírica.

❖ Usar modelos

Modelos de toma de decisiones: Graham Allison

Una de las aportaciones más importantes al análisis de la toma de decisiones se debe al estudio de la crisis de los misiles en Cuba que realizara Graham Allison en 1962: *The Essence of Decision* (1971). Desde su publicación, el libro ha conservado un lugar obligado en las listas de lecturas de los estudiantes de políticas públicas y relaciones internacionales. El estudio de Allison muestra cómo “ópticas” diferentes dan lugar a diferentes interpretaciones de los acontecimientos que llevaron al mundo al borde de una guerra nuclear. El autor propone al lector que observe la crisis a través de tres modelos u ópticas:

- *El actor racional.* Esta óptica se concentra en la toma de decisiones del “gobierno nacional” como si se tratara de metas, opciones, consecuencias y elección.
- *El proceso organizacional.* Esta óptica focaliza en las organizaciones que conforman el gobierno nacional y en cómo perciben y enfrentan los problemas.
- *La política burocrática.* Esta óptica se centra en el gobierno nacional como una entidad conformada por actores con metas, intereses, riesgos y posturas. La toma de decisiones se enmarca en función de las relaciones de poder y los procesos de negociación.

Estas ópticas aportan tres “cortes” que atraviesan la crisis e ilustran cómo cada paradigma proporciona una versión distinta de por qué los acontecimientos ocurrieron de la forma en que lo hicieron. Son más que simples “ángulos”:

Cada marco conceptual consiste en un conjunto de supuestos y categorías que influyen aquello que intriga al analista, cómo éste formula su pregunta, dónde busca las evidencias y cómo llega a articular una respuesta.
(Allison, 1971: 245)

La elección del marco u óptica produce “explicaciones diferentes de los mismos hechos” y juicios diferentes acerca de lo que es importante y lo que no lo es (*ibid.*: 25).

El libro de Allison ha sido muy criticado en términos de metodología y empirismo (Bendor y Hammond, 1992; Steve Smith, 1981). No pocas críticas se refieren al tema de los supuestos que enmarcan a cada uno de los modelos, su consistencia lógica y las conclusiones que de ellos se derivan. Sin duda, al analizar la crisis de los misiles en Cuba a partir de sólo tres modelos, Allison estaba simplificando excesivamente un proceso de toma de decisiones de una enorme complejidad. Además, como señala Weiss, tal vez la crisis de los misiles en Cuba no sea el mejor estudio de caso para analizar circunstancias todavía más complejas:

La imagen de la toma de decisiones [...] en la crisis de los misiles en Cuba no es representativa de la mayor parte de la vida burocrática cotidiana. Es mucho más común que cada persona dé un pequeño paso [...] con aparentemente pequeñas consecuencias. Con el tiempo, estos pequeños pasos excluyen la adopción de medidas alternativas y limitan el rango de lo posible. De manera casi imperceptible se ha tomado una decisión, sin que nadie sea consciente de que él o ella fue quien la tomó.
(Carol Weiss, citada por Lindblom, 1990: 276)

Aun así, el uso ininterrumpido del libro de Allison en la docencia y la investigación en múltiples campos de estudio indica que la fortaleza del texto radica en mostrar cómo el análisis de la toma de decisiones implica la conciencia de los marcos a los que se recurre para interpretar los acontecimientos. La realidad no es algo que simplemente está allí afuera. El análisis de la toma de decisiones conlleva una conciencia de la forma en que existe un proceso de decisión en el contexto de una diversidad de interpretaciones no concluyentes.

Metáforas de la organización: Gareth Morgan

Morgan (1986)⁵⁰ constituye un ejemplo más reciente del uso de marcos (o metáforas) para explorar y entender las organizaciones. Este autor sostiene que las organizaciones son muchas cosas a la vez y que la noción de cada persona acerca de ellas dependerá de la metáfora empleada, que puede variar bastante:

Recurrimos a la metáfora siempre que tratamos de entender un elemento o experiencia en relación con otra [...] Al usar diferentes metáforas para comprender el complejo y paradójico carácter de la vida organizacional, podemos pensar en el diseño de organizaciones en formas que quizás no hayamos creído posibles.
(Morgan, 1986: 13)

Morgan propone imaginar las organizaciones como:

- Máquinas.
- Organismos.
- Cerebros.
- Culturas.
- Sistemas políticos.
- Prisiones psíquicas.
- Flujo y transformación.
- Instrumentos de dominación.

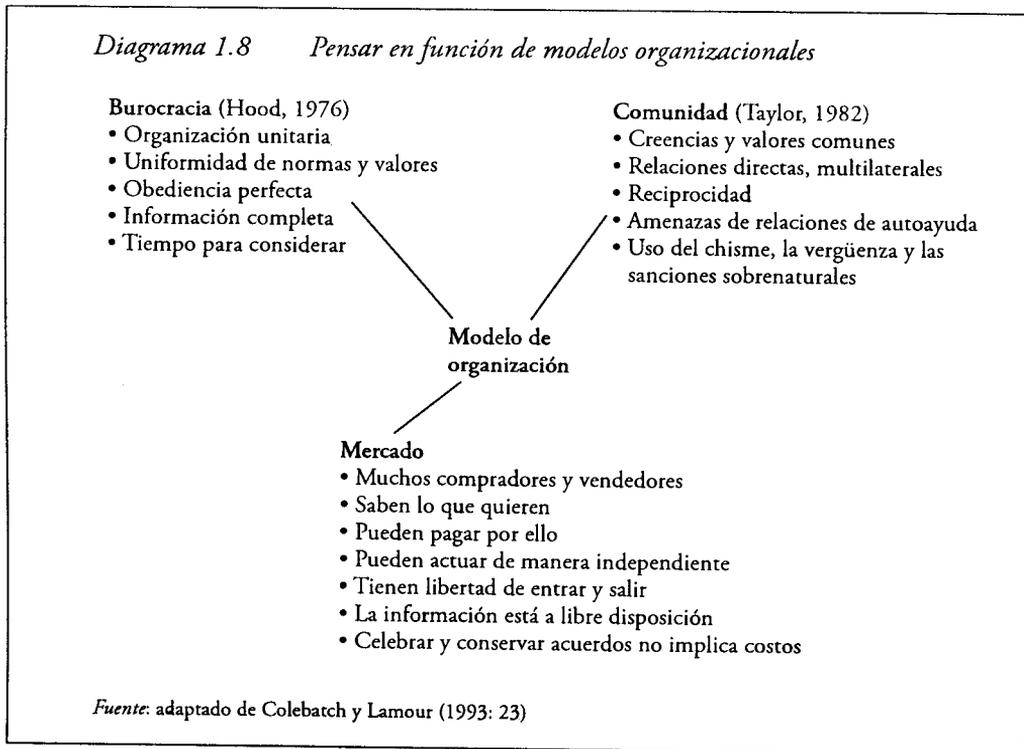
50 La edición en castellano es Morgan, G., *Imágenes de la organización* (1998).

Modelos de organización: mercados, jerarquías y redes

Un marco de uso común piensa en las organizaciones a partir de tres modelos: mercados, jerarquías o burocracias, y redes o comunidades. Éstos definen tres enfoques distintos para el estudio de la "coordinación social" (Thompson *et al.*, 1991: 3). Colebatch y Larmour (1993) prefieren usar los términos "burocrático" para jerarquía, y "comunidad" para incluir el concepto de "red". Según su argumento, los principios organizacionales de cada modelo son:

- Incentivos y precios para el modelo del "mercado".
- Reglas, autoridad y jerarquía para el modelo "burocrático".
- Normas, valores, afiliaciones y redes para el modelo de la "comunidad".

Proponen un marco que hemos adaptado en el diagrama 1.8.



Con el fin de ilustrar la aplicación de estos modelos, Colebatch y Larmour eligen tres temas de políticas públicas: indigencia juvenil, VIH/SIDA y difusión en medios de comunicación. Muestran cómo cada uno de estos temas puede analizarse desde una perspectiva analítica y normativa o prescriptiva a partir de cada uno de los tres modelos. Por ejemplo, en el caso de la indigencia juvenil analizan cómo cada modelo genera definiciones distintas de lo que "es" el problema y de la manera de abordarlo a nivel organizacional.

Estos conceptos también pueden ser útiles para explicar las variantes de la formulación de políticas y el ejercicio gubernamental. Por citar un ejemplo, podría leerse el desarrollo de la formulación de políticas públicas como "burocracia" en tanto respuesta a las fallas del mercado, y la multiplicación de políticas públicas basadas en el "mercado" como respuesta a las fallas percibidas en las vertientes burocráticas de formulación e implementación de políticas públicas. Las redes pueden interpretarse como una manifestación de un capitalismo "postmoderno" y de

una creciente complejidad en los patrones de la formulación de políticas. La organización "comunitaria" puede representar una alternativa al mercado y a las formas jerárquicas de las políticas públicas.

Lecturas por tema

Burocracia:

G. Thompson *et al.* (editores), *Markets, Hierarchies and Networks*, 1991.

H. Colebatch y P. Larmour, *Markets, Bureaucracy and Community*, 1993.

J. Kooiman (editor), *Modern Governance*, 1993.

S.R. Clegg, *Modern Organisations*, 1990.

M. Weber, *From Max Weber*, 1991.

C.C. Hood, *The Limits of Administration*, 1976⁵¹.

D. Beetham, "Models of bureaucracy", 1991.

Redes de políticas públicas y comunidades: secciones 1.9 y 2.10.

Combinación de modelos: sección 4.4.1.

Hayek y Etzioni (mercados y comunidad): sección 1.6.

Comunidad y sector voluntario: sección 4.4.3. ♦

1.8.1/ *Elegir y evaluar*

Las políticas públicas comprenden un ámbito rico en diversidad de enfoques, disciplinas académicas, modelos (heurísticos y causales), metáforas y mapas. ¿Qué se conjuga en la elección, evaluación y "prueba" de marcos de análisis?

Lo primero que hay que señalar es que la orientación de las políticas públicas, tal como se desarrolló a partir de Lasswell, acepta que las políticas públicas y los problemas que le conciernen no se encuentran en cajas académicas pulcras y ordenadas. Los problemas que enfrentan los ciudadanos o los diseñadores o responsables de la definición de políticas públicas existen como muchas cosas a la vez. El desempleo, por ejemplo, es una cuestión económica, sociológica, psicológica, geográfica, médica, etcétera. Al analizar las causas, los efectos y las opciones de políticas públicas para este tema, las disciplinas y las fronteras académicas aportan conocimientos especializados y arrojan luz sobre el problema como un todo. Así, el objetivo del enfoque de las políticas públicas no es separar estas cuestiones, sino reconocer cómo se llega a atender y estructurar los problemas a partir de la organización y el despliegue de los conocimientos. El enfoque de las políticas públicas reconoce el carácter multidimensional y multidisciplinario de los problemas y, en consecuencia, reconoce que tanto el estudio de la formulación de políticas como el análisis de las políticas públicas pueden ser esencialmente abordados desde una gran diversidad de marcos.

⁵¹ La edición en castellano es Hood, C.C., *Los alcances de la administración pública: problemas de implantación y control de sistemas* (1979).

Por ende, la principal tarea del análisis de las políticas públicas es, como lo definió Lasswell, entender la forma en que pueden contextualizarse los problemas y los procesos. Como se dijo antes, desde el punto de vista de Popper el conocimiento social no es “refutable” en un sentido “científico”. En este campo de estudios se enfrentan conocimientos acerca de los problemas o los procesos de las políticas públicas que no pueden ser “refutados”: los “hechos” sociales son paquetes de valores. Para Bacon y otros positivistas la cuestión era, por supuesto, mucho más sencilla: dados los suficientes hechos, las cifras y las teorías podrían cambiar al mundo. Lo que Popper demostró fue que el inductivismo no era el fundamento adecuado para la ciencia ni para la reforma social.

Por lo tanto, cuando se trata de evaluar teorías, aparece un abanico de enfoques dentro del mismo continuo:

- Se puede elegir entre las teorías poniéndolas a prueba y comparándolas con evidencias o investigaciones empíricas (postura positivista o conductista).
- O bien, se puede argumentar que no hay manera de elegir una u otra teoría; todas las teorías son iguales en tanto construcciones sociales (postura relativista).

Es posible marcar diversas posturas a lo largo de ese continuo en relación con dichos extremos. Se podría argumentar, por ejemplo, que la postura conductista es tal que sólo toma en cuenta aquello que puede observarse o estudiarse empíricamente. Así, aunque un conductista (como Dahl) sostenga que la investigación empírica demuestra la validez de sus hipótesis sobre el poder, los anticonductistas (como Bachrach y Baratz) pueden afirmar que todo lo que se ha logrado con la investigación es usar evidencias visibles, medibles y observables acerca del poder, y que se ha omitido el hecho de que existen muchos otros aspectos del poder imposibles de observar. En el otro extremo del continuo, si se sostiene la idea de que todas las teorías son iguales, no se resuelve el problema de cómo elegir. No es posible decir que todas las teorías son correctas cuando cada una abraza argumentos muy distintos, opuestos o insuficientes.

Rein (1976) ofrece una respuesta a este dilema al afirmar que las teorías deben verse como si fueran “historias”. Es posible comparar las teorías en función de la viabilidad que parezca tener la historia que cada una nos relata, ya sea por sí misma o en comparación con historias rivales. En la perspectiva de Rein, podría analizarse hasta qué punto la historia de determinado problema o proceso es creíble. Al igual que las metáforas, las historias pueden funcionar en un contexto o situación, pero no en otro. Asimismo, quizá se considere la viabilidad parcial mas no total de una historia. Se puede considerar que el relator de la historia es plausible hasta el punto en el que el relato ya no presente un cuadro satisfactorio del contenido del problema social o de cualquier otra índole en cuestión, o de la forma en que se tomó determinada decisión. Así, es posible pensar en diversas teorías como herramientas más que como explicaciones totales. Por ejemplo, la historia contada por la teoría de la elección pública podría ser viable, pero su explicación acerca de la motivación humana entendida como maximización de los intereses a través del tamaño del presupuesto puede

resultar menos plausible que otras historias sobre la motivación de las personas. Se adopta un marco, pero se modifican partes de la historia para construir una versión más creíble del comportamiento de los burócratas (véase, por ejemplo, Dunleavy, 1991).

El problema que encierra la idea de las historias creíbles es que se necesita contar con cierto criterio de viabilidad. Paris y Reynolds (1983), por ejemplo, ofrecen una explicación de la elección de la teoría como algo que implica el análisis de las “ideologías racionales”, un concepto que captura hábilmente la noción de que las teorías son marcos de valores y creencias que se presentan como resultado de la averiguación racional. Estos autores proponen los siguientes criterios de evaluación de teorías:

- Coherencia.
- Congruencia.
- Contundencia.

Greenaway *et al.* (1992: 214) sugieren una lista parecida:

- Coherencia.
- Consistencia.
- Visión integral o de conjunto.
- Parsimonia.

En otras palabras, es posible evaluar un modelo, una teoría, una metáfora o un mapa en función de la calidad de sus argumentos. Esta evaluación se asemeja mucho más a la forma en que se juzga un caso o una evidencia en un tribunal que a las pruebas de laboratorio (véase la sección 2.7.3). El objeto no es la “prueba” o la “verdad”, sino cómo se recurre a los argumentos o se sustenta una idea. En relación a un modelo, cabe preguntarse:

- Si tiene sentido.
- Si se sostiene.
- Si es consistente con la evidencia disponible.
- Cuánto explica.
- Si es convincente.
- Si enriquece la comprensión del tema.
- Si aporta algo diferente en relación al resto de las teorías.

Habiendo dicho que los modelos, los mapas y las metáforas no son demostrables en el sentido que argumentara Bacon, y que la elección entre enfoques o teorías rivales está plagada de dificultades, la cuestión podría ser por qué recurrir al uso de marcos para estudiar las políticas públicas. ¿Por qué no conformarse con un enfoque histórico? Es cierto que los enfoques históricos de las políticas públicas tienen grandes fortalezas, sobre todo porque describen con detalle qué ocurrió y por qué es posible construir a partir de ello. Son numerosos los ejemplos de casos en los que las explicaciones históricas aportan una perspectiva exhaustiva y coherente acerca de un problema o una política (véanse Castles [editor], 1989; Parsons, 1988 y Vinovskis, 1988). Además, como señala

lan Fee y Fox (1988: 1-2), el estudio de los problemas y de las políticas públicas desde una perspectiva histórica puede arrojar luz sobre los problemas y las opciones de políticas del presente. Sin embargo, el análisis de las políticas públicas se basa en la idea de que los problemas y las políticas necesitan contexto (Lasswell, 1951b). Las teorías son una dimensión vital de ese carácter contextual. Siguiendo el argumento de Popper, sustraer los hechos de los marcos de valores y creencias equivale a cometer el mismo error del crudo inductivismo de Bacon. No se empieza por los hechos, sino por las teorías: “sin teorías no se puede ni siquiera empezar” (Popper, 1976: 59). Aunque los modelos y las metáforas de las políticas públicas no pueden ponerse a prueba en un sentido “científico”, aportan una vía para que los valores, los supuestos y las creencias que enmarcan el análisis de los problemas y los procesos puedan aclararse y abrirse al entendimiento crítico. No obstante, y hay que subrayarlo, como bien señala Kuhn (pág. 69) el peligro radica en que los modelos no aporten caminos para mejorar la teoría y la práctica, sino que se conviertan en estrechas y limitadas prisiones.

1.9/ Paradigmas perdidos y encontrados: cambios en el objetivo y los marcos de análisis de las políticas públicas

El objeto de la “orientación de las políticas públicas” ha cambiado tanto a través de los años que hoy en día, al igual que ocurre con la mayoría de las áreas de investigación académica y docencia, la materia es mucho más diversa metodológica y filosóficamente que antes. Son tres los aspectos clave del cambiante enfoque de teoría y práctica del análisis de las políticas públicas: la desilusión del positivismo y el enfoque conductista, el entusiasmo por los mercados y las ideas y técnicas de administración empresarial, y el desarrollo de nuevos modelos del proceso de las políticas públicas.

1.9.1/ La desilusión del positivismo

❖ Notas de referencia

La herencia de la Ilustración

Se trata de la noción que predominó en la sociedad occidental a partir de la era de Newton y Bacon y la Ilustración francesa acerca de la existencia de “hechos” que pueden estudiarse empíricamente. Era posible conocer el mundo en un sentido objetivo y cambiarlo.

Positivismo

Movimiento que se inicia con el filósofo francés Auguste Comte (1798-1857) y, anteriormente, con las ideas de Bacon, que creía en la aplicación de la ciencia a los asuntos de los seres humanos. Se pensaba que lo real era aquello susceptible de ser sometido a la investigación empírica. El positivismo ejerció una gran influencia en el desarrollo de las ciencias sociales en los siglos XIX y XX.

Positivismo lógico

En la década de 1920, un grupo de filósofos de Viena presentó la teoría del positivismo lógico. Según su argumento, las creencias sólo deberían fundarse en aquello que quedara firmemente establecido por medio del método empírico.

Textos clave

Para repasar las influencias positivista y postpositivista en las políticas públicas y el análisis de las políticas públicas, véanse:

B. Fay, *Social Theory and Political Practice*, 1975.

M. Hawkesworth, *Theoretical Issues in Policy Analysis*, 1988.

L. de Haven-Smith, *Philosophical Critiques of Policy Analysis*, 1988. ♦

El desarrollo inicial del enfoque de las políticas públicas se basó en los supuestos del positivismo. Según el argumento de Amy de 1984:

las metodologías positivistas siguen dominando el análisis de las políticas públicas a pesar de que sus raíces intelectuales fueron puestas en duda hace por lo menos diez años. El positivismo sobrevive porque limita, convenientemente desde el punto de vista político, los tipos de preguntas que puede formular el análisis. Además, el aura de ciencia y objetividad que rodea al análisis positivista de las políticas públicas acentúa la imagen del analista político como tecnócrata apolítico.

(Amy, citado por Heineman et al., 1990: 23)

Una fuente particularmente importante de crítica al positivismo proviene de argumentos acerca de la naturaleza de la investigación científica y el cambio teórico. Como se señaló antes, las ideas de Karl Popper sobre el conocimiento científico y la “sociedad abierta” establecieron la base de la idea de que, en el mejor de los casos, la formulación de políticas públicas podría aproximarse a la “ingeniería social gradual”. Popper sostenía que, en esencia, la ciencia no estaba definida por su capacidad para probar teorías mediante su demostración, sino a través de su refutación. En 1962, Thomas Kuhn, aunque coincide con la crítica de Popper al positivismo por no aprehender los hechos como formas de valor, discrepa con la idea de posibilidad de refutación como sello distintivo del método científico. Kuhn sugiere que la comunidad científica, lejos de buscar la refutación de sus propias teorías, muestra en la práctica una profunda renuencia a descartar teorías, hasta que una crisis la obliga a modificar o dar un viraje de “paradigmas”. Según Kuhn, el mundo real de la ciencia no se dedica a tratar de demostrar la falsedad de las teorías, como afirmaba Popper. Para Kuhn, en el mundo real las teorías no están tan sujetas a la refutación como a la resolución de enigmas de la ciencia normal. En más de un sentido, las teorías son, para este autor, ideológicas. Los científicos están propensos a caer prisioneros de sus propios marcos de análisis, de los que son liberados por una revolución.

❖ El enfoque de Kuhn para el entendimiento del cambio teórico

En el proceso de instruir a personas que no eran científicas en la teoría y la práctica de la investigación científica, Kuhn quedó fascinado por la relación entre la teoría (o el ideal) de la investigación y la práctica real. Su libro titulado *The Structure of Scientific Revolutions*⁵² (1962) ejercería una influencia impresionante en la forma en que la gente discutiría las teorías y el cambio teórico en prácticamente todas las materias académicas. Su principal argumento era que todas las teorías son “paradigmas”. El estudio del conocimiento podía abordarse al observar cómo estos marcos de pensamiento e investigación llegaban a dominar un área y a establecer una “ciencia normal”. La ciencia normal estructuró el pensamiento y la forma en que se perciben los problemas, hasta que llega una crisis que obliga a abandonar el marco y a transitar a otro paradigma.

De esta manera, entender el desarrollo del conocimiento implica el análisis de:

PARADIGMA → CIENCIA NORMAL → REVOLUCIÓN → PARADIGMA

Kuhn, aun cuando discrepa con Popper acerca de la naturaleza y la lógica de las revoluciones científicas, comparte su visión de la observación como algo inseparable de las teorías. Kuhn ve la ciencia como una actividad impulsada por paradigmas que dominan las observaciones y las investigaciones. Dichos paradigmas son, básicamente, una comunidad de investigadores que en gran medida definen la “ciencia normal”. Algunos interpretan esta idea como la afirmación de que la ciencia es ideológica. Las teorías se aceptan por el poder del paradigma y por consenso científico. La revolución estalla cuando hay una crisis en el paradigma; entonces, sobreviene el cambio hacia otro paradigma. El autor ha caracterizado este proceso de manera similar a la escuela Gestalt: ¡se ve un conejo y después un pato!

Véase T.S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 1962. ♦

El impacto de esta teoría en la ciencia de las políticas públicas en general fue profundo y llevó a repensar aquello que era intrínseco a las teorías y los modelos: ¿cómo podían ser refutados en un sentido “objetivo”, “positivista”? Las teorías en ciencias sociales, ¿eran teorías en el sentido que daba Popper a la palabra, ya que no era posible “refutarlas”? ¿O podrían existir teorías, modelos y marcos en relaciones mutuas que significaran que los científicos sociales enfrentan una realidad que “existe” en el contexto de una multiplicidad de marcos o paradigmas? ¿Todos los marcos son simplemente relativos? ¿Sobre qué base se afirma que un paradigma es “correcto” y otro “incorrecto”? Además, si el conocimiento social no está compuesto tanto de “hechos” como de versiones de la realidad, ¿qué papel debe/puede tener el análisis de la pobreza, la salud, el desempleo, etcétera, en el proceso político? ¿Todo el conocimiento es igual y sólo “un argumento” dentro de determinado marco?

Las ideas de Popper, Kuhn y otros autores acerca de la naturaleza de la ciencia y el conocimiento anuncian el surgimiento de una era postpositivista en la que las antiguas certezas sobre los usos y el estatus de los hechos y las teorías empezaron a parecer cada vez menos sustentables. Diversos comentaristas manifestaron sus dudas acerca del análisis de las políticas públicas como un ejercicio

52 La edición en castellano es Kuhn, T., *La estructura de las revoluciones científicas* (1997).

capaz de ofrecer una base para una toma de decisiones más “racional”/“científica”. Por una parte, la idea de Popper según la cual la experimentación, y no las grandes teorías no científicas/no refutables, debía ser la base de la formulación de las políticas se desarrolló en la metáfora de Campbell de la “sociedad experimental” (1969, 1973, 1981 y 1982). Por otra parte, los estudiantes de políticas públicas más influidos por la postura que adoptara Kuhn (y más adelante Habermas) desarrollaron un enfoque que enfatizaba que la realidad tenía que conceptualizarse enmarcada en paradigmas antagónicos (Landau, 1977; Rein, 1976; Rein y Schön, 1993; Rein, 1983; Fischer y Forester, 1993; Stone, 1988) (véase la sección 2.7).

Otra importante influencia en el viraje para alejarse de la perspectiva positivista de las políticas públicas fue el “constructivismo”, cuyos orígenes más relevantes se encuentran en el llamado enfoque “constructivista” de los problemas sociales (Becker, 1963; Spektor y Kitsuse, 1977; Henshel, 1990) (véase la sección 2.2.1) y en la exposición de la teoría que afirma que la realidad es una construcción social y no una “realidad objetiva”, desarrollada por los sociólogos Berger y Luckman en 1966. Posteriormente, debido al impacto de las teorías del filósofo francés Foucault y del pensamiento crítico alemán, en especial el de Habermas, las políticas públicas estuvieron cada vez más influidas por las teorías que enfatizaban la necesidad de analizar la política y las políticas públicas como modos de discurso que estructuran la realidad. Uno de los principales exponentes de esta visión de las políticas públicas cuya obra es bastante accesible es Murray Edelman (1964, 1977 y 1988) (véase la sección 2.9).

Guba propone la posibilidad de entender la situación actual de la investigación en las ciencias sociales a partir de cuatro paradigmas.

❖ Paradigmas de investigación

Egon G. Guba (editor), *The Paradigm Dialog*, 1990

Guba plantea cuatro “paradigmas” principales para la investigación social:

- Positivismo.
- Postpositivismo.
- Teoría crítica.
- Constructivismo.

Este autor contrasta: a) su ontología (qué consideran como la naturaleza de la “realidad”), b) su epistemología (cuál es la relación entre el conocimiento y el conocedor) y c) su metodología (cómo proceder para adquirir el conocimiento).

Positivismo

- a) La realidad existe y se rige por las leyes de causa y efecto, que es posible conocer.
- b) La investigación puede estar libre de valores.
- c) Las hipótesis pueden probarse empíricamente.

Postpositivismo

- a) La realidad existe, pero es imposible entenderla o explicarla del todo. Hay una multiplicidad de causas y efectos.

- b) La objetividad es un ideal, pero requiere una comunidad crítica.
- c) Crítica al experimentalismo y enfatiza los enfoques, la teoría y el descubrimiento cualitativos.

Teoría crítica

- a) La realidad existe, pero es imposible entenderla o explicarla del todo. Hay una multiplicidad de causas y efectos.
- b) Los valores median la investigación.
- c) Propone la eliminación de la falsa conciencia, y facilita y participa en la transformación.

Constructivismo

- a) Las realidades existen como construcciones mentales y son relativas a aquellos que las detentan.
- b) El conocimiento y el conocedor forman parte de la misma entidad subjetiva. Las conclusiones son resultado de la interacción.
- c) Identifica, compara y describe las diversas construcciones que existen (hermenéutica y dialéctica). ♦

A la luz de esta situación en la que el análisis de las políticas públicas ya no es visto como una simple cuestión “positivista”, ¿dónde queda la noción de conocimiento? Yvonna Lincoln (1990: 84-85) sostiene que es necesario abandonar la idea de que el conocimiento acerca de los problemas sociales y de otra índole se asemeja a una colección de elementos constituyentes:

Es bastante posible que el conocimiento sea más circular o parecido a una ameba, o que el conocimiento exista en terroncitos de comprensión en los que cada tipo de conocimiento adopta una forma distinta [...] Sencillamente, carecemos de las metáforas necesarias para concebir el conocimiento de una manera que no sea jerárquica, piramidal o taxonómica [...] Si ciertas formas de conocimiento existen como terroncitos o están organizadas de manera no jerárquica, deberíamos hablar de una sofisticación extensa o del proceso artístico y expresivo de unir elementos con frescura y novedad, no de los “elementos constituyentes de la ciencia”.

Lincoln considera que para ello es necesario tender puentes entre las áreas del conocimiento. Y el tema de la necesidad de contar con un nivel intermedio o de vinculación de análisis es común en los estudios de políticas públicas, pues el número de “terroncitos” es mayor que en muchos otros ámbitos de investigación. En el Capítulo II de este libro (“Meso-análisis”) se revisan diversas ideas que vinculan distintos enfoques para la definición de problemas y la formulación de las agendas de políticas públicas.

Si se aceptan los argumentos de los postpositivistas y los postmodernistas, las grandes teorías y los metalenguajes existen como múltiples versiones de la realidad. En ese caso, podría argumentarse la posibilidad de abandonar el uso de paradigmas, modelos y teorías, y reconocer que nadie sabe nada. No obstante, esa postura conlleva muchos riesgos. En palabras de Harvey (1992⁵³: 116-117):

Los filósofos del postmodernismo no sólo nos dicen que aceptemos sino incluso que nos deleitemos en las fragmentaciones y la cacofonía de las voces a través de las cuales se entienden los dilemas del mundo moderno. Obsesionados con la deconstrucción

53 La edición en castellano es Harvey, D., *La condición de la postmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural* (1998).

y la deslegitimación de toda forma de argumento con la que se encuentran, pueden terminar solamente condenando la validez de sus propios argumentos al punto en el que nada tenga una base suficiente para tomar medidas razonadas. El postmodernismo nos ha hecho aceptar cosificaciones y divisionismos, celebrando de hecho las máscaras y los disimulos, todos los fetichismos de lo local, del lugar o del grupo social, al tiempo que negamos el tipo de metateoría capaz de aprehender los procesos económicos [...] cuya profundidad es cada vez más universal.

La interpretación postpositivista del análisis de las políticas públicas, llevada al punto de postular el abandono de los paradigmas, se traduce en hacer caso omiso de las realidades políticas y económicas. Al recurrir a las teorías y articular diferentes maneras de ver la formulación de las políticas y los resultados de las mismas, este libro reconoce la fragmentación de las políticas públicas. Hay muchas escuelas de pensamiento; sin embargo, al reconocer este pluralismo también se reconoce la necesidad de dar más claridad a los paradigmas y los puntos de vista.

Por ende, las perspectivas contemporáneas de las teorías científicas derivadas de Popper son radicalmente distintas de la cosmogonía simplista de Bacon, en la que los hechos y los valores, la observación y la teoría se definían nítida y temerariamente, y podían apilarse ladrillos de conocimiento. El impacto de los nuevos descubrimientos en física de partículas que siguieron a los descubrimientos en mecánica cuántica, modifican bastante el marco para la aplicación de las teorías en las ciencias sociales. Las ideas de Geoffrey Chew, por citar un ejemplo, sugieren la inexistencia de leyes o constantes fundamentales en el universo, y afirman que todo existe en una especie de telaraña interrelacionada. Ninguna teoría sirve para explicar, por sí misma, procesos tan complejos, así que sólo queda aceptar un enfoque más plural para los modelos y las teorías. Chew sostiene que el *bootstrapping* es el proceso en el cual el investigador considera tanto a los modelos y teorías con los que no está de acuerdo como a aquellos con los que sí está de acuerdo. “El físico capaz de observar cualquier número de modelos distintos parcialmente exitosos sin caer en el favoritismo se convierte, automáticamente, en un *bootstrapper*” (Chew, 1970: 27; véanse también Chew, 1968 y Capra, 1985). Lo realmente significativo es entender las diferencias entre los enfoques y dentro de los mismos, ya que el mundo es demasiado complejo para comprimirlo en una caja explicativa.

Este libro considera el análisis de las políticas públicas como una actividad básicamente de *bootstrapping*. Ninguna teoría o modelo basta para explicar la complejidad de la actividad del Estado moderno en relación con las políticas públicas. El analista debe aceptar la naturaleza plural de la investigación, tanto en función de su calidad interdisciplinaria como de la necesidad de una tolerancia hermenéutica de la diversidad. Así, el análisis de las políticas públicas implica la apreciación de la red de ideas, conceptos y palabras que conforman el mundo de las explicaciones que sirve de entorno para la formulación y el análisis de las políticas públicas. Este libro fue escrito dentro del contexto de las concepciones postpositivista y construccionista del análisis de las políticas públicas; es decir, considera que el análisis de las mismas está hecho de múltiples

construcciones del proceso de las políticas públicas y de los problemas que atienden los diseñadores de políticas. Cuando se analizan las políticas públicas se busca comprender los modos de pensar y los “mapas” que estructuran el análisis de y para los “procesos” y “problemas”.

Actualmente, el mundo de los analistas de políticas públicas está compuesto por una variedad de actitudes y creencias acerca de lo que significa el conocimiento para el proceso de formulación de las políticas públicas o el conocimiento acerca de la formulación de las mismas. Por ejemplo, quienes participan del llamado análisis racional de políticas públicas pueden ser muy “positivistas” en su concepto de conocimiento: el mundo es un lugar que se puede conocer; los hechos están “ahí afuera”; los costos y los beneficios son calculables; el rendimiento es medible. En el otro extremo del espectro, los analistas de políticas públicas que trabajan en el contexto de un marco “crítico” o “postmoderno” podrían afirmar que no existen los “hechos” objetivos que están “ahí afuera”, y que la medición y el cálculo de costos y beneficios resultan altamente sospechosos. En el campo de la defensa de determinadas políticas públicas, los analistas que creen conocer completamente un problema o una sociedad tenderán a hacer campaña en favor de cambios exhaustivos y a gran escala. Sin embargo, aquellos que no creen en la posibilidad de ese conocimiento “holístico” se pronunciarán a favor de una política pública gradual y experimental. Un analista que trabaje en el contexto de la teoría crítica del conocimiento (derivada de Habermas) defenderá un modelo de intervención que combine distintas construcciones y marcos, con el objetivo de consolidar una “situación de discurso más ideal”. No obstante, dicho esto, hay un peligro real en reconocer las críticas “postmodernas” del conocimiento y acabar adoptando una actitud hacia lo público y los problemas públicos que sea totalmente negativa y derrotista. Como argumentan Popay y Williams (1994a: 10):

Aquellos que pasan tiempo ponderando los contornos de la “alta modernidad” [...] podrán sonreír, encogerse de hombros y murmurar “*C'est la vie post-moderne*”. Aquellos que dedican sus vidas productivas a las intersecciones de la teoría, la investigación, las políticas públicas y la práctica no gozan de ese escape. Y entre aquellos para quienes el cierre de un distrito, un departamento de emergencias para atender accidentes o un hospital significa algo más que la deconstrucción de una práctica discursiva, estas cuestiones seguirán teniendo una relevancia urgente e ininterrumpida.

Como se verá, las teorías críticas no tienen que acabar en este callejón sin salida. En años recientes, varios analistas de políticas públicas han demostrado que las ideas de Habermas, Foucault y otros autores pueden servir para diseñar un enfoque ante los problemas públicos que, si bien rechaza el legado positivista, cree que el conocimiento puede ser útil para mejorar y aliviar la condición humana, aunque no de la manera que propone la ciencia social positivista (véanse, por ejemplo, Fischer y Forester, 1993 y Dryzek, 1990).

El cambiante objeto del análisis de las políticas públicas tiene que ver, en gran medida, con el cambiante estatus de las formas de pensar “positivistas” y con el cambio de actitud hacia la naturaleza y el valor de los enfoques “empíricos”. En tiempos de la posguerra, las políticas públicas maduraron y superaron

un *ethos* altamente positivista. Saber equivalía entonces a gobernar o reformar. Esa actitud había gozado de protagonismo gracias a varios movimientos reformistas del siglo XIX (como los Fabianos en Gran Bretaña) y al Camelot de John F. Kennedy, cuando las posibilidades de echar mano al conocimiento y a la pericia para gobernar de forma racional y resolver problemas aparecían, junto a la espectacular expansión de las tecnologías informáticas y la ciencia durante la posguerra, como una idea poderosamente atractiva. El surgimiento de la “ciencia de las políticas públicas” en la década de 1960 fue la demostración más manifiesta de una nueva fe en la ciencia como la base de la resolución de todos aquellos problemas que habían desafiado el ingenio de las generaciones anteriores. Sin embargo, a pesar de todo el conocimiento a disposición de los diseñadores de las políticas, los gobiernos de las sociedades industriales no parecían ser mejores “proveedores de soluciones” que sus antecesores. De hecho, muchos argumentaron, particularmente desde la “nueva derecha”, que al tratar de resolver los problemas, armados de nuevos conocimientos, los diseñadores de políticas no hacían sino agravar la situación. A medida que la creencia en los expertos y el gobierno se marchitaba durante la década de 1970, empezó a resucitar una renovada fe en la antigua religión.

1.9.2/ *El entusiasmo por los mercados y la administración empresarial*

La mayor afinidad entre el análisis de las políticas públicas y la administración empresarial se produce a partir de la década de 1960, época en la que, como ya se señaló, el período Kennedy-Johnson fue testigo de la creciente influencia de las técnicas empresariales en el gobierno. En aquella década, la toma de decisiones constituía la preocupación central del análisis de las políticas públicas (orientado a dotar al gobierno de mayor racionalidad) y del estudio del proceso de las políticas públicas (ocupado también en el tema de cuán racional era o podía ser la formulación de las políticas). Es decir, el énfasis estaba puesto en la forma en que se tomaban las decisiones (si las tomaba una élite, si era un proceso pluralista, racional o incremental) y en las posibilidades de mejorar la toma de decisiones mediante la aplicación de nuevas técnicas.

En la década de 1960, la mayor parte de la atención se dirigió, sin duda, al tema del poder. Por una parte, esto implicaba el estudio de la forma en que se producía la toma de decisiones; por otra, el enfoque estaba enmarcado en la creencia de que era posible mejorar la capacidad del gobierno de hacer cosas y “resolver” problemas. Así, en un nivel había una preocupación acerca de la igualdad o falta de igualdad en cuanto a los insumos del proceso político (el debate en torno al pluralismo/elitismo: véase la sección 3.3.1/2), mientras que en otro se encontraba el debate acerca de las capacidades racionales del gobierno (el argumento Simon-Lindblom: véase la sección 3.4.3/4).

Sin embargo, en la década de 1970, el objeto del análisis empezó a cambiar a medida que los problemas de un gobierno “sobrecargado” y el fracaso en la implementación de políticas se hacían más evidentes. El paradigma decisonal/insumos dio paso al viraje de la atención hacia cuestiones de implementación/insumos

internos. La preocupación del paradigma decisional/insumos giraba en torno a preguntas como las siguientes: ¿quién tiene el poder? ¿qué es el poder? ¿quién participa en la toma de decisiones y a quién se excluye? La toma de decisiones, ¿puede ser más racional o está condenada a ser incrementalista? Por su parte, el paradigma implementación/insumos internos, desarrollado en la década de 1970, respondía a preguntas como las siguientes: ¿por qué se dificulta tanto la implementación? ¿cómo se comportan los burócratas y profesionales? ¿la implementación de arriba hacia abajo es más efectiva que la implementación de abajo hacia arriba? ¿cómo podría mejorarse la implementación? Aunque cada paradigma atendía cuestiones distintas, podría decirse que en realidad formaban parte del mismo paradigma: un marco que creía que las políticas públicas implicaban la resolución de problemas por parte del gobierno.

Posteriormente, en la década de 1980, el desafío radical a estos enfoques se traduciría en un impacto formativo en la teoría y la práctica de las políticas públicas. Ese impacto tendría dos vertientes: la primera consistió en la economía de la elección pública, la cual postuló que las políticas públicas en tanto intervención estatal o burocrática, lejos de resolver los problemas, los empeoraban. Al interferir en los mercados y permitir que los burócratas tuviesen demasiado poder, los diseñadores de políticas no hacían sino agravar la situación. Los más prominentes defensores de la reducción del papel del Estado fueron las administraciones de Reagan y Thatcher, aunque también adoptaron este enfoque gobiernos de muy diversas posturas ideológicas (véase Martin, 1993).

Este viraje en la orientación de la economía se asocia a las llamadas revoluciones “de la oferta” y “monetarista”, para las cuales “el mejor gobierno es el que gobierna menos”, y a la creencia en la mayor eficacia del mercado (en comparación con los burócratas y los políticos) para tomar decisiones. El auge de la teoría de la elección pública como justificación (si no como explicación) del adelgazamiento del gobierno y de la expansión del mercado fue tal, que en las décadas de 1980 y 1990 se convirtió en una de las principales teorías de políticas públicas (Self, 1993). Además, los estudiantes y profesionales de políticas públicas también se enamoraron del uso de modelos y técnicas desarrolladas en el sector privado para analizar y reformar el sector público. De esta manera, al tiempo que se expandían los enfoques influidos por el mercado acerca de la función del gobierno en relación con la sociedad y la economía, se registró un viraje hacia la percepción de la administración pública como una forma de administración empresarial de lo público (Rainey, 1990 y Massey, 1993).

1.9.3/ Nuevos modelos del proceso de las políticas públicas

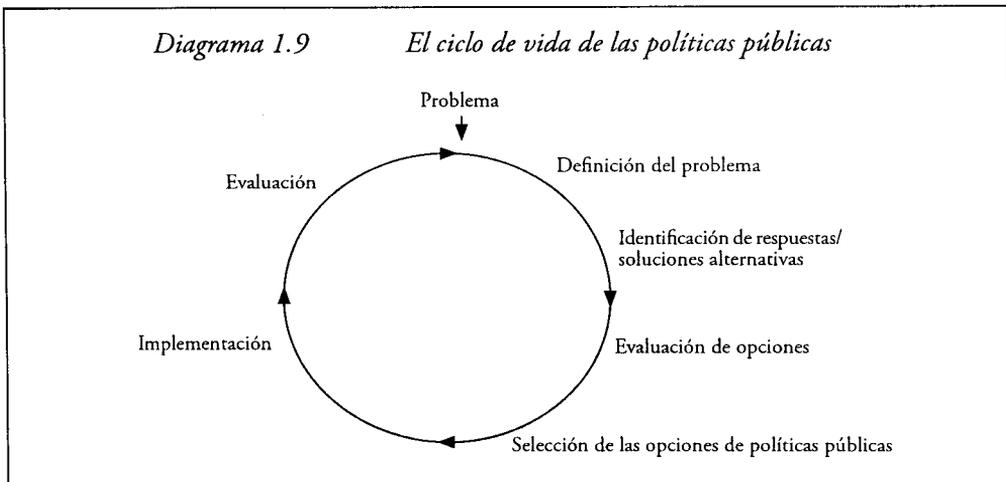
La creencia en el desuso de las jerarquías piramidales burocráticas para la formulación de las políticas públicas en la sociedad moderna no es exclusiva de quienes defienden las teorías normativas, que presentan al mercado como más efectivo y eficaz que el gobierno. Quienes deseaban desarrollar modelos capaces de explicar el funcionamiento de la formulación moderna de las políticas también estaban desilusionados con las conceptualizaciones llamadas de “triángulo de

hierro” en la sociedad moderna como algo que debía estudiarse en función de la relación entre el gobierno y la administración, las asambleas legislativas y los grupos de interés. Por ende, algunas de las características de los enfoques de las políticas públicas en las décadas de 1980 y 1990 han sido los intentos por alejarse de la caja negra de Easton y del triángulo de hierro, y la elaboración de modelos cuyas nuevas metáforas hablan de “redes” y “comunidades” de políticas públicas (véanse, por ejemplo, Hecló, 1978; Benson, 1982; Rhodes, 1988, y Sabatier y Jenkins-Smith [editores], 1993). Por otra parte, los “nuevos” modelos también han incorporado un enfoque antiguo. Como se señaló antes en relación a Gabriel Almond *et al.* (1993), los diseñadores de modelos descuidaron un poco el papel de las instituciones en las ciencias políticas, la sociología y la economía durante la mayor parte del período de la posguerra. Sin embargo, en la década de 1980 surgió un creciente interés por la influencia de las instituciones en la formulación y en los resultados de las políticas (véanse las secciones 2.11.6 y 3.6).

Las nuevas metáforas sobre redes y el redescubrimiento de las instituciones conllevan mucho de la naturaleza del cambio en las políticas públicas a lo largo de las últimas décadas: se trata de un ámbito infinitamente más diverso, con múltiples marcos, en comparación con el período que va de Lasswell (1951b) a fines de la década de 1970.

1.10/ Etapas y ciclos: el mapa del proceso de las políticas públicas

A pesar de la creciente incomodidad que despierta el marco dominante de análisis de las políticas públicas, la toma racional de decisiones, el ciclo de las políticas públicas o enfoque “por etapas” sigue siendo la base tanto del análisis del proceso de las políticas públicas como del análisis en y para el proceso de las mismas. Hacia las décadas de 1970 y 1980 se plantearon diversas etapas con el fin de trazar un mapa de este proceso que incluyera el tipo de formulaciones representadas en el diagrama 1.9.



A fines de la década de 1970 se revisó el concepto del ciclo de las políticas públicas en una colección de documentos editados por May y Wildavsky (1978). Ese libro es referencia obligada para aquellos que deseen profundizar en el estudio de este concepto. El recuadro que aparece a continuación presenta algunos de los ciclos que han servido para estructurar el análisis del proceso de las políticas públicas.

❖ Definición de las etapas de las políticas públicas/decisión

H.A. Simon, *Administrative Behaviour*, 1947⁵⁴.

- Inteligencia.
- Diseño.
- Elección.

H.D. Lasswell, *The Decision Process*, 1956.

- Inteligencia.
- Promoción.
- Prescripción.
- Invocación.
- Aplicación.
- Impacto.
- Evaluación.

R. Mack, *Planning and Uncertainty*, 1971.

- Decidirse a decidir: reconocimiento del problema.
- Formular alternativas y criterios.
- Ajustar la decisión.
- Llevar a efecto.
- Corregir y complementar.

R. Rose, "Comparing Public Policy", 1973.

- Reconocimiento público de la necesidad de contar con una política pública.
- Cómo se establecen las problemáticas en la agenda de la controversia pública.
- Cómo se presentan las demandas.
- Forma de gobierno implicada en la formulación de políticas públicas.
- Recursos y limitaciones.
- Decisiones de políticas públicas.
- Qué determina la elección gubernamental.
- La elección en su propio contexto.
- Implementación.
- Resultados (*outputs*).
- Evaluación de las políticas públicas.
- Retroalimentación.

W. Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*, 1978.

- Iniciación.
- Información.
- Consideración.
- Decisión.
- Implementación.

⁵⁴ La edición en castellano es Simon, H.A., *El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa* (1988).

- Evaluación.
- Terminación.

B.W. Hogwood y L.A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, 1984.

- Decidirse a decidir (búsqueda de problemáticas o definición de la agenda).
 - Decidir cómo decidir (filtración de problemáticas).
 - Definir problemáticas.
 - Pronóstico.
 - Establecer objetivos y prioridades.
 - Analizar opciones.
 - Implementación, seguimiento y control de las políticas públicas.
 - Evaluación y revisión.
 - Mantenimiento, sucesión y terminación de las políticas públicas. ♦
-

El modelo “por etapas” o “enfoque de libro de texto” (Nakamura, 1987) no está libre de críticos (Stone, 1989; Nakamura, 1987; Lindblom y Woodhouse, 1993; Sabatier y Jenkins-Smith [editores], 1993) que lo acusan de crear una visión artificial de la formulación de políticas públicas. Estos críticos sostienen que el mundo real es mucho más complicado y que no se define a partir de pasos, etapas o ciclos nítidos y puros. La idea de dividir la formulación de políticas públicas en etapas exagera la naturaleza racional de la formulación de las políticas y presenta una imagen falsa de un proceso que no es una especie de banda transportadora en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tienen lugar en el extremo opuesto. Sabatier y Jenkins-Smith (1993: 1-4) plantean cinco grandes críticas al enfoque heurístico empleado en el paradigma del libro de texto:

- No aporta ninguna explicación causal acerca del paso de las políticas públicas de una etapa a la siguiente.
- No puede someterse a pruebas empíricas.
- Caracteriza la formulación de políticas como un proceso básicamente “de arriba hacia abajo” y no toma en cuenta a otros actores, como los responsables de dar atención al público.
- La noción del ciclo de las políticas públicas desconoce el mundo real de la formulación de políticas, que implica múltiples niveles de gobierno y ciclos de interacción.
- No da paso a una visión integral del análisis del proceso de las políticas públicas ni al análisis (conocimiento, información, investigación) que se usa en el proceso de las políticas públicas, el cual no sólo ocurre en la etapa de “evaluación”.

El autor del presente libro comparte las preocupaciones que encierran estas críticas al enfoque “por etapas” del “ciclo de las políticas públicas”. En tanto dispositivo heurístico, el ciclo de las políticas públicas permite la construcción de un modelo para explorar las políticas públicas; sin embargo, como ocurre con todos los modelos heurísticos, hay que tratarlo con precaución. Como en el ejemplo del mapa del metro de Londres, más vale no perder de vista el hecho de que los mapas tienen serias limitaciones y tal vez distorsionen la comprensión. Puede ser que las ranas tengan un ciclo de vida y que los seres vivos sean considerados

como “sistemas”, pero imaginar que las políticas públicas pueden reducirse a semejantes etapas de exagerada simplificación, desde el punto de vista metodológico, hace agua por todas partes. No obstante, la idea de analizar la formulación de políticas y el análisis de las políticas públicas en función de un marco “por etapas” ofrece ventajas y no debe dejarse de lado sin pensarlo dos veces.

Este libro se adhiere al enfoque “por etapas” porque, dado el enorme abanico de marcos y modelos disponibles como herramientas analíticas, es necesario disponer de una vertiente que contribuya a que tal complejidad adquiera una forma más manejable. (Sobre los límites cognitivos de la mente humana y la importancia de simplificar la complejidad, véanse Simon, 1957: 198 y Newall *et al.*, 1979; véanse también las secciones 3.4.2 y 3.7.4.) Aquellos que defienden la idea de abandonar el modelo “por etapas” propugnan reemplazarlo por otro marco de análisis (véase, por ejemplo, Lindblom y Woodhouse, 1993: 11-12). No obstante, lo que hay que aceptar es que el análisis contemporáneo de las políticas públicas es una actividad definida por múltiples marcos. La fortaleza del enfoque “por etapas” es que proporciona una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad (Cook, 1985) de la realidad (véase la sección 4.5.4). Así, cada etapa presenta un contexto en el que se puede echar mano de diferentes marcos.

Si se desecha el modelo “por etapas”, las opciones son quedarse con una confusa gama de ideas, marcos y teorías, o aceptar otro modelo alternativo. Por lo tanto, en términos generales, el marco “por etapas” sí permite el análisis de las complejidades del mundo real, con la condición de que, al usarlo como dispositivo heurístico, se recuerde que tiene todas las limitaciones de un mapa o metáfora. Y, a diferencia de los mapas de África o América, no hay manera de saber si (en palabras de Walter Lippmann, 1922⁵⁵) el “mundo que está allí afuera” realmente es el mismo que vemos “en la imagen que tenemos en la mente”. La idea de desglosar la formulación de políticas públicas en etapas que empiezan con la definición de los problemas y las agendas, y terminan con la implementación y la evaluación de las políticas, impone etapas a una realidad infinitamente más compleja, fluida e interactiva; no obstante, para adoptar una metáfora cíclica, no necesariamente es una forma poco razonable o poco realista de observar lo que sucede cuando se formulan políticas públicas. Lo importante, en todo caso, es ser concientes de que comprender y explicar tal complejidad implica entender que la realidad existe dentro del contexto de una multiplicidad de marcos.

Cabe enfatizar que el enfoque de Lasswell implica mucho más que la simple definición de etapas: las políticas públicas, según este autor, van mucho más allá de la consideración de las “etapas” de la formulación de las mismas para delinear contextos más amplios de los problemas, los procesos sociales, los valores y las instituciones en las que tienen lugar tanto la formulación como el análisis de las políticas públicas. En términos de Kuhn, el paradigma dominante podría pensarse como algo que requiere adaptación o modificación, no una revolución. De hecho, podría decirse que el enfoque de Lasswell, lejos de ser terriblemente anticuado, merece ser reconsiderado porque brinda la base para

55 La edición en castellano es Lippmann, W., *La opinión pública* (1964).

un análisis contextual de las políticas públicas más crítico y postpositivista (Torgerson, 1985). Este marco de análisis, mucho más amplio de lo que parece a primera vista una lista de etapas, se evidencia en las ideas de Lasswell acerca de los “seminarios de decisión” como nuevas herramientas del análisis de las políticas públicas (véanse Lasswell, 1960 y la sección 3.10.5).

Si bien se reconocen las limitaciones del pensamiento “por etapas” tal como se usa y se abusa en el análisis de las políticas públicas tipo “libro de texto”, en este libro no se desestima su utilidad heurística (y hermenéutica). No obstante, el ciclo de las políticas públicas, por sí mismo, no es una herramienta suficiente, y en eso sus críticos tienen razón, sobre todo por la manera en que el marco “por etapas” tiende naturalmente a prestarse al enfoque “gerencialista” y “de arriba hacia abajo” del proceso de las políticas públicas, y a mirar el papel del análisis de las mismas como una especie de recurso elitista, y no como un espacio más amplio de lucidez social. Así, el objetivo de este libro es conservar el enfoque “por etapas” vinculado al objeto multidisciplinario y contextual que fue nodal para la idea que desarrollara Lasswell sobre la ciencia de las políticas públicas. Dada la existencia de una compleja realidad de políticas públicas enmarcadas en múltiples teorías, modelos, explicaciones, valores e ideologías, el problema no se encuentra en el ciclo de las políticas públicas *per se* sino en la necesidad de incorporar o incluir modelos y enfoques que sean o puedan ser útiles al análisis de las políticas públicas.

1.11/ Contenido de los Capítulos II, III y IV de este libro

Es posible ver cada “etapa” del ciclo de las políticas públicas a través de diversos marcos y enfoques.

Capítulo II: Meso-análisis. El meso-análisis se refiere a la manera en que se definen los problemas y las agendas de políticas públicas. “Meso” (o el nivel de análisis que hace un corte transversal o atraviesa las diversas etapas del proceso de las políticas públicas) explora enfoques que vinculan el lado de los insumos (*input*) del proceso de la formulación de las políticas, incluida la toma de decisiones, con el proceso de los resultados (*outputs*) de las políticas al concentrarse en la relación entre la dimensión “pre-decisión” y sus contextos “decisión” y “post-decisión”. El análisis en el nivel meso comprende las etapas “decidirse a decidir”, reconocimiento del problema y formulación de alternativas (Mack, 1971); reconocimiento público, inclusión de las problemáticas en la agenda y presentación de demandas (Rose, 1973); iniciación e información (Jenkins, 1978), y búsqueda, filtración y definición de problemáticas (Hogwood y Gunn, 1984). Asimismo, reconoce que los problemas y el diseño de la agenda tienen lugar en un espacio enmarcado por las políticas ya vigentes y previas, las decisiones, la implementación, la evaluación y el análisis de las políticas públicas.

Capítulo III: Análisis de las decisiones. Este capítulo está dedicado al análisis de la forma en que se toman las decisiones y se formulan las políticas, y a la ma-

nera en que se usa el análisis dentro del proceso de toma de decisiones. Se ocupa de la toma de medidas y de la decisión de no hacer nada; es decir, de las decisiones y de las no decisiones. Se consideran marcos de análisis para abordar el proceso de toma de decisiones y para abordar las políticas desde un punto de vista racional. Estos modos de análisis incluyen el ajuste de la decisión (Mack, 1971); la consideración y la decisión (Jenkins, 1978); la participación del gobierno, las limitaciones de los recursos, las decisiones de políticas públicas, los determinantes de la elección gubernamental y el contexto de la elección (Rose, 1973); así como el pronóstico, la fijación de objetivos y el análisis de las opciones (Hogwood y Gunn, 1984).

Capítulo IV: Análisis de la implementación y los resultados. Este capítulo se centra en el análisis de la administración, la gestión, la implementación, la evaluación y el impacto de las políticas públicas. Este tema incluye la puesta en operación, la corrección y la complementación (Mack, 1971); la implementación, la evaluación y el impacto (Jenkins, 1978); la implementación, los resultados (*outputs*), la evaluación de las políticas y la retroalimentación (Rose, 1973); así como la implementación, el seguimiento, el control, la evaluación y revisión, el mantenimiento, la sucesión y el impacto de las políticas (Hogwood y Gunn, 1984).

Como clasificación, quizás esté más cercana al concepto de Lynn acerca de los “juegos” que tienen lugar en diferentes niveles del ciclo de las políticas públicas: alto, medio y bajo (Lynn, 1981: 146-149; Hoppe, 1993: 82-83). El “juego alto” implica la formación ideológica y el establecimiento de la agenda, y corresponde a la clasificación “meso” de este libro. Así, el meso-análisis (Capítulo II) tiene que ver con los modelos y las teorías que pretenden explicar lo que ocurre en el momento de definir los problemas de las agendas. Además, incluye las actividades de aquellos que desean desarrollar un análisis capaz de influir y dar forma a la percepción de los problemas. Los informes de los *think-tanks*, los académicos y los estudios gubernamentales, entre otros, constituyen análisis vinculados a la producción de conocimiento e información.

El “juego medio” de Lynn aborda el diseño y la adopción de las políticas. Esta etapa, incluida en el “análisis de las decisiones” (Capítulo III), se refiere a la explicación de los cómo y los porqués de la toma de decisiones, pero también a la forma en que el análisis de los problemas se usa para estructurar e informar el proceso de toma de decisiones. En consecuencia, el análisis de las decisiones se ocupa del conocimiento del proceso de la decisión y del uso del conocimiento en ese proceso.

El “juego bajo” de Lynn consiste en la interacción entre la implementación, la evaluación, la adaptación y el mantenimiento. Esta parte del ciclo, aquí clasificada como “análisis de la implementación y los resultados” (Capítulo IV), también está dedicada a la interacción entre el análisis de la forma en que se implementan y evalúan las políticas públicas, y la manera en que se produce el conocimiento para estructurar la práctica de la implementación y la evaluación. A su vez, la evaluación de las políticas públicas debe verse como un proceso que incluye una importante dimensión sobre la forma en que se formulan los problemas y las agendas.

MESO-ANÁLISIS

Análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas

2.1/ Introducción

El meso-análisis (del griego “mesos”: medio o intermedio) constituye un análisis intermedio o de enlace que se concentra en el vínculo entre la definición de los problemas, la definición de las agendas y el proceso de toma de decisiones e implementación. El enfoque de las políticas públicas está centrado en el análisis de problemas y este capítulo se ocupa de cómo se forman y enmarcan los problemas, y cómo es que se convierten (o no) en temas o problemáticas dentro de la agenda de las políticas públicas. No obstante, aunque el reconocimiento y la definición de un “problema”, la búsqueda de información, el esquema de las agendas y las alternativas son etapas “tempranas” del proceso de las políticas públicas (*qua* modelo o mapa), estas actividades/etapas no constituyen secuencias lógicas que culminan con la decisión y la implementación. En este sentido, la formulación de políticas públicas puede verse como cierta forma de acertijo colectivo por parte de la sociedad; implica tanto tomar decisiones como tener conocimiento” (Hecló, 1974: 305). Este acertijo en la definición de problemas y agendas sigue (como hilo conductor) durante todo el proceso de las políticas públicas. Por ende, deberá reconocerse la importancia de las ideas, las teorías, los conceptos y los marcos de análisis en este capítulo tanto en relación con la “evaluación” como con la etapa en la que se “reconoce” un “problema”.

Empecemos por examinar una de las primeras aportaciones al estudio de las políticas públicas en cuanto a lo que se denomina “problema”: el enfoque conocido como “enfoque del problema social”, cuyos orígenes se encuentran en las ideas y los ideales de los reformistas y los investigadores sociales del siglo XIX y, posteriormente, en las teorías de los problemas sociales como “construcciones” que se desarrollaron como una crítica a aquellas ideas iniciales y posteriores marcos funcionalistas (2.2). El siguiente enfoque para el estudio de los problemas y las agendas políticas surgió a partir de una preocupación distinta (aunque relacionada) respecto al estudio de la opinión pública y los medios de comuni-

cación masiva. Los orígenes de dicha aproximación se encuentran en la obra de Walter Lippmann de la década de 1920 y, posteriormente, en las ideas de Harold Lasswell. Desde este punto de vista, el tema principal ha sido la forma en que la opinión pública y los medios de comunicación masiva interactúan con los diseñadores de las políticas para definir agendas y problemas (2.3). El siguiente enfoque se ha ocupado de estudiar la forma en que los problemas y las agendas son moldeados en el entorno institucional: cómo interactúan los partidos, los grupos de interés y los diseñadores de las políticas a fin de determinar qué cuenta como problema político y qué queda fuera del ámbito de la arena política (2.4). La politización de un problema puede, por supuesto, depender del tipo de tema del que se trata, así como de la manera en que el proceso político lo ha abordado. Siguiendo el argumento de Lowi, diferentes “tipos” de problemas harán surgir distintas clases de políticas (2.5).

Gran parte del pensamiento acerca de la formulación de políticas públicas en las secciones que conforman el Capítulo II se enmarca en una serie de supuestos considerablemente plurales sobre la política y los problemas de políticas públicas. Sin embargo, como señalan el análisis de Schattschneider y el de Cobb y Elder que aparecen en la sección 2.4, el proceso político puede no ser tan abierto como para permitir que todos los problemas atraigan la atención política. El proceso de establecimiento de la agenda puede estar bastante sesgado y favorecer determinados problemas e intereses. En la sección 2.6 se revisa una importante aportación al análisis de la agenda por parte de teóricos que argumentan que el verdadero poder en el proceso de las políticas públicas es el poder de no tomar decisiones, es decir, la capacidad de determinado grupo de evitar que las ideas, las preocupaciones, los intereses y los problemas de otro grupo lleguen a la agenda. Asimismo, esta postura puede ampliarse para afirmar que, si se quiere comprender la forma en que se definen los problemas y las agendas, es necesario ir mucho más allá de lo que se ve en la superficie de las relaciones de poder para profundizar en la manera en que las fuerzas inadvertidas empírica o conductualmente delinear los valores y las creencias de las personas (2.7). Dos de las preocupaciones clave de este enfoque crítico (y anticonductista) son el papel del conocimiento y del lenguaje en la estructuración de la “realidad” política. Por ende, en las secciones subsecuentes (2.8 y 2.9) se aborda el papel del conocimiento y del lenguaje en la construcción de los problemas, de los términos del debate político y del establecimiento de la agenda de políticas públicas.

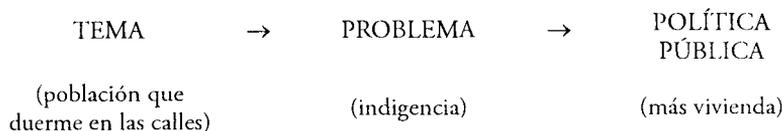
A partir de ese punto, el libro adopta un carácter más sintético al concentrarse en aquellos enfoques dedicados a lo que podría denominarse “macro” explicaciones del proceso de las políticas públicas. Primero, se revisa una serie de marcos de análisis cuyo objetivo es aportar modelos de formulación de políticas públicas en una sociedad industrial y que incorporan muchos de los temas y las cuestiones que se comentaron en secciones anteriores mediante el uso de nuevas metáforas para el proceso de las políticas públicas, como las redes, las corrientes, las coaliciones para la propugnación de un tema y el equilibrio puntuado (2.10). Posteriormente, se consideran enfoques que sitúan la definición del problema y la

agenda en un contexto social, económico e institucional más amplio a partir de otras fronteras o parámetros, como las condiciones socioeconómicas nacionales y la experiencia histórica e institucional (2.11). Finalmente, se considera la idea de que la formulación de políticas públicas no es un proceso aislado de las presiones e influencias globales e internacionales (2.12).

2.1.1/ *El análisis de la definición del problema y el establecimiento de la agenda*

La génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema. Qué cuenta como problema y cómo se define depende de la manera en que los diseñadores de las políticas buscan aproximarse a un tema o evento. Como atinadamente lo expresara James A. Jones en el contexto de los problemas sociales: “quien sea el primero en identificar un problema social será también el primero en delinear los términos para su discusión” (Jones, 1971: 561).

Pensemos, por ejemplo, en la siguiente secuencia:



Todas las personas podrían estar de acuerdo en cuanto al tema, pero no en cuanto a la definición exacta del problema y, por ende, en cuanto a las políticas públicas que deberán implementarse. Si se considera el hecho de que haya personas durmiendo en las calles como un problema de vagancia, la respuesta política estará encuadrada en el marco de la observancia de la ley y la vigilancia policiaca. Los primeros analistas de problemas sociales creían, no sin pecar de ingenuos, que “los hechos hablaban por sí mismos”: la evidencia del problema guiaría la toma de medidas para su “resolución”. No obstante, los hechos nunca hablan por sí mismos, pues requieren de un intérprete. Además, aun cuando se reconozca un problema, no necesariamente se le considerará un asunto de interés público¹. Siguiendo la lección de los reformistas del siglo XIX, los problemas tienden a existir en un sentido político cuando afectan y amenazan a otro grupo.

¿Cómo se explica el proceso mediante el cual se definen los problemas y se sitúan en la agenda política?

Si bien los diversos enfoques del establecimiento de la agenda son distintos y en más de un aspecto puede considerárseles inconmensurables, también es cierto que se traslapan, se complementan y se suplementan entre sí. No obstante,

¹ En el caso que presenta Rodolfo Jiménez sobre los Centros Federales de Readaptación Social en México se encuentra un ejemplo de cómo, a pesar de que era sabido que los grandes capos de narcotráfico presos controlaban los penales donde se encontraban, no se asumió la decisión de hacer algo al respecto sino hasta que se generó un escándalo público.

en la práctica, el análisis del proceso de la agenda tiende a ocurrir dentro de estos parámetros y paradigmas académicos, y no entre ellos.

Aunque pertenecen a contextos analíticos distintos, los enfoques del establecimiento de la agenda plantean preguntas similares cuyas respuestas suelen transitar caminos paralelos y de hecho se intersectan en algunos puntos. Todos los enfoques comparten la preocupación acerca de cómo los temas y los problemas se convierten o no (ésta es la cuestión) en asuntos políticos o públicos.

Lo que subyace a gran parte del análisis del establecimiento de la agenda y la definición del problema es la controversia en torno a la idea de la existencia de un mundo objetivo y cognoscible. La cuestión acerca de cuándo un tema se convierte en problema político o de políticas públicas confronta la idea de lo objetivo con la naturaleza subjetiva de la realidad.

Un problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta. La forma en que se lleva a cabo este proceso es crucial para la formulación de una política de respuesta. Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o “solución”. El hecho de que se compartan los mismos datos o por lo menos se crea que así es, no significa que se vea la misma cosa. Los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios influyen en la percepción de la realidad. En las palabras de Popper y Kuhn (véanse las secciones 1.6 y 1.8), la realidad se percibe a través de una teoría o marco, y la teoría que se elige determina qué problema se ve. A partir de los mismos datos sensoriales, ¡algunos ven un conejo y otros un pato! (El ejemplo que mejor ilustra este punto es la famosa imagen de W.E. Hill que data de 1915, en la que se muestra una mujer joven y una anciana al mismo tiempo.)

Los problemas implican percepciones, y las percepciones implican construcciones. La principal característica de los problemas de políticas públicas, a diferencia de otros tipos de problemas como los que pertenecen al ámbito de las matemáticas o la física, es que su definición no es precisa. Como se verá más adelante, podría decirse que los analistas de políticas públicas están en el negocio de la estructuración y ordenación de problemas a fin de facilitar la tarea de los tomadores de decisiones respecto a la resolución de problemas. La política surge porque no hay una percepción universal sobre los problemas y, en caso de haberla, no hay un acuerdo universal sobre qué puede y debe hacerse al respecto. *La definición del problema es parte del problema.* El acto de observar es, como lo sustenta la teoría cuántica en física, algo que afecta el objeto de estudio. Así, al considerar la cuestión de los “problemas”, se está conciente de la pertenencia a un mundo posterior a Bacon: la observación y la definición constituyen formas de participación. En la obra teatral de Tom Stoppard titulada *The Real Inspector Hound*, un crítico sentado entre el público se molesta porque nadie en el escenario contesta el teléfono; salta al escenario y contesta él mismo. Se trata de la esposa de su colega que lo llama al trabajo. Los actores regresan al escenario y los críticos quedan atrapados dentro de la obra. La definición del problema se parece mucho a esta situación: al definir el problema, los analistas

y los diseñadores de las políticas irrumpen en el problema al igual que el crítico de Stoppard irrumpe en la obra. Analizar no es observar un problema, sino participar en él. Suena el teléfono, nos levantamos a contestar y ya estamos inmersos en el espectáculo teatral.

La dificultad que entrañan los problemas de “políticas públicas” obedece a su complejidad y mala definición. Y, como señala Simon para el caso de los problemas mal definidos (véase la sección 3.7.4), se requiere de personas capaces de resolver los problemas para contribuir a su definición. Aunque la estructuración de los problemas sea fallida, la estructura gubernamental es sofisticada; este hecho significa que todos los problemas disponen de un contexto organizacional o gubernamental que ejerce gran influencia en la forma en que son estructurados como tales. Como se verá en el análisis de las decisiones (Capítulo III), este tipo de argumento acerca de la “resolución de problemas” en situaciones de estructuración fallida a dado lugar al surgimiento de bibliografía sobre la posibilidad de desarrollar técnicas que mejoren la toma de decisiones cuando la definición es pobre y la complejidad considerable. No obstante, hasta ahora sólo se observa que los “problemas políticos” pertenecen a una categoría de complejidad distinta a la de los problemas de las ciencias naturales o las matemáticas. Dada su estructuración fallida, los asuntos de tipo público no cuentan con límites claros: no se sabe dónde empieza un problema y dónde termina otro; los problemas se traslapan, se interseñan y tropiezan unos con otros².

❖ Caso 1: La pobreza

Ruth Lister, en un texto sobre los cambiantes conceptos de la pobreza, argumenta que, por ejemplo, la forma en que se define la pobreza ha tenido un impacto crucial en las respuestas de políticas públicas³. Algunos autores, señala, han articulado la idea de una “clase marginada”, concepto que considera particularmente peligroso ya que:

Se usa libremente en los medios, casi siempre como si fuera sinónimo de gente pobre en general. Yo diría que se trata de un concepto peligroso. Las personas tienden a usarlo para decir lo que quisieran que significara [...] El lenguaje que cada uno emplea para conceptualizar la pobreza es importante porque transmite imágenes capaces de definir actitudes hacia los pobres y capaces de definir las propias actitudes de los pobres y la imagen que tienen de sí mismos [...] Las personas que viven en la pobreza no quieren ser dueñas del mundo. Algunos políticos han explotado claramente esta ambivalencia [...] Es [concluye] importante el hecho de que las concepciones de la pobreza entrañan la construcción de un elemento dinámico que no niega la individualidad ni la agencia de las personas que viven en la pobreza.
(Lister, 1991)

2 El caso presentado por Gloria del Castillo en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, es un buen ejemplo de la importancia que tiene la definición de un problema. En el caso de la política educativa en México, después de un proceso de expansión de la matrícula estudiantil, los problemas de la calidad educativa emergieron. Pese a ello, fue hasta que se definió a la educación como motor del desarrollo que la calidad fue considerada como un problema que debía ser resuelto por el gobierno.

3 El caso presentado por Carlos Sojo y Guillermo Acuña sobre la política de combate a la pobreza en Costa Rica muestra el cambio en la concepción de la pobreza y su repercusión en las políticas diseñadas para hacerle frente. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

Caso 2: Los disturbios urbanos

En el otoño de 1991 hubo disturbios en varias ciudades británicas. La policía, los políticos, los líderes religiosos y los académicos elaboraron explicaciones desde “la clase marginada” hasta “el orden público”.

The Sunday Times (15 de septiembre de 1991) reportó lo siguiente:

conforme se retiran los escombros, empiezan a surgir teorías: ¿absorberán la culpa los políticos, la policía y la “sociedad” o se obligará, finalmente, a los ladrones de autos, pirómanos y vándalos a rendir cuentas?

El mismo periódico publicó el siguiente comentario de Digby Anderson:

Hasta ahora, la lista incluye: pobreza o, mejor dicho, desempleo “desesperado”, tensión social (cualquier cosa que eso signifique), 12 años de gobierno conservador, viviendas insuficientes, ego masculino, “falta de infraestructura”, “juventud enajenada” y aburrimiento. ¿Quién es responsable? Pues, el gobierno, o cualquiera, excepto los revoltosos.

En los titulares de la primera página del periódico se leía lo siguiente: “Los ministros señalan a niños de seis años en la lucha por la imposición de la ley”. La iniciativa gubernamental, se comentaba, respondía a una urgencia adicional ante la violencia urbana registrada en Handsworth, Cardiff, Oxford y Newcastle upon Tyne. “Muchos de los arrestados son niños”.

Caso 3: Una historia plausible

Imaginemos qué pasaría si, por alguna razón, los cerdos volaran o los marcianos aterrizaran. ¿De qué tema se hablaría? ¿Cómo manejarían la situación los gobiernos? ¿Quién se ocuparía del asunto? ¿Cómo se construiría un tema/problema?

Primero que nada, los medios de comunicación masiva necesitarían de expertos:

Esta noche en el estudio nos acompaña el Profesor Heinz Krieger, astrónomo experto en todo lo concerniente a Marte:

— Profesor, ¿qué tipo de personas, o debería decir criaturas, son estos marcianos?

— Bueno, señor Sage, creo que, en vista de lo que sabemos acerca del planeta, pueden ser una mezcla entre los suizos, con una cultura basada en la vida en las montañas, y los beduinos. Se trata de un planeta muy seco, como usted sabe.

Mientras tanto, los diseñadores de políticas públicas de las agencias gubernamentales alrededor del mundo deliberan para decidir de qué manera enfrentar el asunto:

— Me parece, señor Ministro, que se trata de un asunto de defensa militar con implicaciones para la salud y el medioambiente. Debemos crear un comité interdepartamental.

Pasan los años. Los marcianos se instalan, trabajan arduamente, adquieren hipotecas y despiertan el interés de los investigadores y surgen publicaciones periódicas sobre estudios marcianos. Una empresa de confituras patrocina al Instituto Mars[®] de Investigaciones sobre Marte, el IMIM en la Universidad de Warwick. El Problema Marciano se ha transformado en toda una industria de la investigación.

Posteriormente el Profesor de Estudios Marcianos de Snickers[®], Zork Mottelfunjer, declararía:

“Creo que cuando los marcianos llegamos representábamos lo desconocido. Los humanos no sabían cómo relacionarse con nosotros. Pero, como decimos en marciano, “*¡jGurrsed iy uy i jus thungth beruff fanhg!!*” No nos complace la forma en que nuestra comunidad ha sido estereotipada, y los políticos y los medios de comunicación masiva no ayudan al no definir exactamente cuáles son los problemas. Ya sé que si nos pinchan con un alfiler no sangramos, pero no se trata de eso. Cuando veamos el fin de la REOAP (Reubicación

de extraterrestres en otra agencia planetaria) empezaremos a convencernos de que el llamado "problema marciano" no tiene que ver con encontrar la manera de deshacerse de nosotros. ¡Llegamos para quedarnos! Y creo que lo más importante es reconocer que la opinión pública nos favorece: 67% de las personas piensa que ser vecino de un marciano es igual a ser vecino de un terrícola. Los políticos que tratan de convertir el asunto de los marcianos en un tema deberían recordar que la opinión pública está más a nuestro favor que en contra, y que los marcianos también tienen derecho al voto".

Caso 4: Otra historia plausible

¿Y si los cerdos pudieran volar? Como resultado de la enfermedad de los cerdos locos, los animales desarrollan la capacidad de volar. ¿En qué tipo de tema se convertiría este hecho y cómo se definiría el problema (si es que sería un problema)?

Salud: La principal preocupación sería ver a los cerdos volar y depositar grandes cantidades de fertilizante por todas partes.

Seguridad aérea: Los cerdos voladores podrían causar accidentes. Después de todo, de por sí resulta incómodo que un motor se trague a una gaviota, no imaginemos lo que pasaría si se tratara de una montura.

Política agrícola: Los granjeros podrían perder el monopolio de los cerdos. La presión del poderoso *lobby* agrícola sobre el gobierno podría ser tal que éste se vería obligado a introducir algún método para asegurarse de que los cerdos extranjeros no violaran el espacio aéreo de otros países ni inundaran el mercado interno.

Economía: ¡Podría dispararse el precio del tocino!

O... podría verse como un tema de ecología. Los defensores de los animales podrían llevar el tema de los cerdos a la cuestión de los derechos de los animales. Su argumento podría ser que los cerdos merecen volar libremente y que la cacería de cerdos por parte de señores en abrigos rojos debería castigarse como un "rezago de barbarie".

En diversos países se pensaría en un tema distinto y se construiría un problema diferente: los británicos lo verían desde la óptica de los derechos de los animales, los franceses como una cuestión culinaria, Israel como una controversia religiosa, etcétera...

Caso 5: La energía nuclear

Jasper (1992) analiza la toma de decisiones acerca de la energía nuclear en Estados Unidos, Suecia y Francia. Muestra la manera en que las diferentes preocupaciones sociales y políticas de cada país influyeron en la diversidad de construcciones dentro de las cuales tuvo lugar el proceso de toma de decisiones:

Los políticos estadounidenses centraron el debate en el control de los precios y los mercados y la propiedad de las plantas de uranio; a los políticos franceses les preocupaban las utilidades del sector privado, la salud de los trabajadores industriales y la implementación de facultades del Estado; los líderes políticos suecos discutieron la hegemonía de los socialdemócratas y la cifra de 12 o 13 reactores. Rara vez los suecos hablaron de la propiedad o las facultades del Estado. Los estadounidenses apenas formularon preguntas acerca de las facultades del Estado o el número exacto de reactores. Los franceses nunca cuestionaron la intervención gubernamental en los mercados. Las estructuras partidistas eran demasiado sólidas.

(Jasper, 1992: 107)

En cuanto a la influencia de los expertos, como los científicos y los economistas, los tomadores de decisiones aceptaron aquellos argumentos acordes con sus propias estructuras y rechazaron aquellos que las desafiaban. A su vez, los tomadores de decisiones tendieron a enmarcar el debate público (en los medios de comunicación masiva) en función de sus propias políticas públicas. ♦

2.2/ Enfoques para el análisis de los problemas sociales

2.2.1/ El enfoque positivista

Puede decirse que el interés en los problemas sociales que se desarrolló durante el siglo XIX marca el inicio del análisis moderno de las políticas públicas. La Ilustración había propiciado la reformulación de la condición humana. Los problemas que agobiaban a la humanidad ya no eran vistos como algo inevitable de lo que no se podía escapar. Se creía que la aplicación de la inteligencia y el conocimiento podía resolver los problemas y mejorar a la humanidad como conjunto. El trabajo de los reformistas sociales y el desarrollo de un análisis empírico de problemas sociales como la pobreza, el trabajo infantil, la salud, las prisiones, entre otros, constituyen la base positivista de la investigación sobre política social. Los reformistas sociales de la época victoriana estaban profundamente comprometidos con la idea de que la producción de conocimiento era el motor de la posibilidad de mejorar. Los hechos eran fuerzas políticas poderosas. Autores y personajes como Henry Mayhew, Sir Edwin Chadwick, Florence Nightingale, Octavia Hill, William Beveridge, Beatrice y Sidney Webb y, sobre todo, Charles Booth (y Jane Adams en Estados Unidos) se mostraban muy optimistas ante la posibilidad de que los datos científicos empíricos pudieran finalmente resolver los problemas. Como reza la frase célebre de Florence Nightingale: “los hechos son todo, las doctrinas no son nada” (Harris, 1990: 389). No obstante, quedan algunas dudas acerca de cuánto de aquel positivismo puro y auténtico se puso en práctica, pues, como señala Harris (1990: 389):

Las ubicuas sociedades victorianas de las “ciencias sociales” buscaron tenazmente enraizar las políticas públicas en el terreno de los datos empíricos. Sin embargo, los estudios más recientes de esas sociedades han demostrado que su trabajo era casi taxonómico en su totalidad, más que analítico o genuinamente prescriptivo; con todo y su pasión por el detalle, fracasaron al tratar de generar explicaciones congruentes acerca de las condiciones sociales patológicas.

Siguiendo a Harris, los hechos podrían haber sido un simple sustituto del pensamiento y la acción. Por lo general, los hechos no precedían a las políticas públicas como lo argumentaban los positivistas, ocurrían después de ellas. Asimismo, en no pocas ocasiones las políticas públicas guardaron poca relación con los datos que efectivamente estaban disponibles (ibid.: 391). Así, el argumento que plantea la definición de la política social a partir de los hechos sociales resulta difícil de sustentar como tesis a la luz de numerosas investigaciones académicas históricas que demuestran que los hechos no tuvieron el tipo de impacto en el que confiaban los reformistas de las ciencias sociales. Sin embargo, el analista como reformista, y viceversa, constituye una importante etapa en la historia de la aplicación de la “ciencia” a los problemas sociales.

De aquellas obras se desprendería una tradición de investigación social que privilegió los “problemas” y la forma de aliviarlos o darles solución (Bulmer *et al.*, 1991). Este fenómeno no se limitó a Gran Bretaña y Estados Unidos; en

Alemania, por ejemplo, también hubo una tradición de encuestas sociales claramente manifiesta en las décadas de 1870 y 1880, cuando la legislación de beneficencia social decretada por Bismarck fue resultado de este tipo de informes de investigación. Sin embargo, fue sin duda en Gran Bretaña donde se registró el impacto más influyente del estudio empírico de los problemas sociales en la definición de las políticas y la opinión pública. Mitchell (1968⁴: 129) lo explica en función de diversos factores:

En parte, se debe a la tradición establecida de nombrar Comisiones Reales para investigar temas específicos que, por supuesto, dependían de la contrainterrogación de testigos; pero por otra parte, es necesario decirlo, se debe a los prejuicios académicos que en Gran Bretaña no fueron tan efectivos como en Alemania; con un pequeño número de graduados en el país, la política de aficionados tenía los pies en la tierra y acusaba una orientación más empírica. Además, el movimiento de las encuestas sociales en Gran Bretaña fue inicialmente impulsado por filántropos acaudalados, y no es posible rechazar a los filántropos de buena conciencia; los informes basados en los resultados de las encuestas merecieron el respeto de las personas de clase alta y clase media porque habían sido elaborados por sus propios pares.

❖ La tradición de la encuesta social

Charles Booth (1840-1916)

Booth era dueño de una compañía naviera en Liverpool y alcanzó la fama gracias a la publicación, en diecisiete volúmenes, de su obra titulada *Life and Labour of the People of London* (1899-1903), dedicada al análisis de las causas y las consecuencias de la pobreza. La investigación de Booth le permitió hacer campañas a favor de la reforma y la legislación. Según Kershen:

La voz de Charles Booth encontró eco en los diseñadores de las políticas públicas y ayudó a persuadirlos de cambiar de orientación [...] El enfoque científico de Booth ante los problemas de la pobreza dentro de la sociedad era producto de su temprano entusiasmo por el positivismo y su análisis de las obras de Auguste Comte. Charles Booth se dedicó, al igual que el joven Mayhew, a recurrir a la ciencia para resolver los problemas sociales [...] Tal vez no haya sido “uno de los más brillantes”, pero su acucioso y constante trabajo fue de gran valor para la definición, ubicación y oferta de soluciones para mejorar las condiciones de los menos favorecidos [...] A diferencia de Henry Mayhew, cuyas conclusiones cayeron en el olvido durante casi un siglo, la obra de Booth resultó ser un “parteaguas casi instantáneo en la historia de la política social británica”.
(Kershen, 1993: 115)

Booth también ejerció un importante ascendiente en Estados Unidos. Su obra constituyó una gran influencia para los inicios de la Escuela de Sociología de Chicago e inspiró las encuestas sociales de fines del siglo XIX y principios del XX (Mapas y documentos Hull House, 1895; Encuesta de Pittsburgh, 1909-1914) (véanse Sklar, 1991; Bales, 1991 y Lerner, 1975).

Seebohm Rowntree (1871-1954)

Rowntree fue un fabricante y gran filántropo. Al igual que Booth, se dedicó a alimentar el debate público acerca de la naturaleza y el alcance de la pobreza en York, su lugar de origen. Sus

4 La edición en castellano es Mitchell, G.D., *Historia de la sociología* (1988).

principales libros fueron *Poverty: A Study of Town Life* (1901), *The Human Needs of Labour* (1937), *Poverty and Progress* (1941), *Poverty and the Welfare State* (1951) y *English Life and Leisure: A Social Study* (1951). Sus opiniones acerca de la pobreza eran más sólidas que las de Booth y se basaban en diversas consultas con expertos en alimentación británicos y estadounidenses. Dividió la pobreza en primaria y secundaria, y estableció una "línea de pobreza". Aunque su obra, al igual que la de Booth, está expuesta a las críticas por su metodología, la investigación de Rowntree contribuyó a crear conciencia en los diseñadores de políticas públicas y en la opinión pública en cuanto al "problema social".

La profesionalización del análisis social: la investigación estadounidense y su impacto político

Aunque los problemas sociales en Estados Unidos atraerían la atención de los reformistas aficionados (Jacob Riis y Lincoln Steffens), la principal característica del estudio de los problemas sociales en ese país fue el protagonismo de los científicos sociales. El proyecto más significativo, la encuesta de Pittsburgh 1909-1914, estuvo a cargo de Paul Kellog. Dicha encuesta incluía temas como "salarios", "mujeres y oficios", "patrimonio familiar", "la vivienda en un pueblo manufacturero", "accidentes en el espacio laboral y derecho" y "obreros siderúrgicos".

No obstante, resulta interesante notar que ese estudio no tuvo el impacto político que sí tendrían Booth y Rowntree en Gran Bretaña. La encuesta no motivó la formulación de ningún tipo de legislación. Sin embargo, la encuesta de Pittsburgh sí inspiró la impresionante divulgación de las encuestas sociales durante el período de entreguerras: hacia 1928 se habían registrado alrededor de 2.800 encuestas.

La tradición alemana de la encuesta social

Las encuestas sociales también son una característica del desarrollo de las ciencias sociales empíricas alemanas desde fines del siglo XIX. Las actividades de los institutos de investigación llegaron a su fin (1933-1936) durante el régimen nacionalsocialista (véase Gorges, 1991). ♦

2.2.2/ El estudio de los enfoques sociológicos ante los problemas sociales

❖ La sociología de los problemas sociales

Textos clave

En este ámbito destacan tres introducciones generales:

M. Spector y J.I. Kitsuse, *Constructing Social Problems*, 1977.

J.W. Schneider y J.I. Kitsuse (editores), *Studies in the Sociology of Social Problems*, 1984.

R.L. Henshel, *Thinking about Social Problems*, 1990.

Asimismo, la obra de Murray Edelman sobre los problemas sociales reviste gran importancia, ya que aporta un enfoque "constructivista" a partir de las teorías del lenguaje (véase la sección 2.9.2). Véase Edelman (1964, 1977 y 1988).

Las primeras aportaciones al tema son lectura obligada:

R.C. Fuller, "The Problem of Teaching Social Problems", 1938.

R.C. Fuller y R.R. Myers, "The Natural History of a Social Problem", 1941.

R.K. Merton y R. Nisbet (editores), *Contemporary Social Problems*, 1961.

H.S. Becker, *Outsiders*, 1963.

Si se desea consultar una revisión del enfoque "por etapas", véase Hazelrigg (1985). Loney *et al.* (1991) constituye un material excelente de política social que puede ser útil para explorar la definición y politización de los problemas. Esta colección incluye temas como la senectud, el abuso sexual a menores y la familia. ♦

Los reformistas del siglo XIX, como Booth, eran positivistas convencidos. Para ellos, los problemas eran “hechos” capaces de ser medidos y tratados de manera “científica”: analizar causas equivalía a resolver problemas. Una variante de esta noción de los problemas como “hechos objetivos” era el enfoque funcionalista que veía los problemas básicamente como disfunciones del “funcionamiento” fluido de la sociedad en tanto “sistema”. En este sentido, los problemas eran “analizables” en términos de sus orígenes en las condiciones sociales. Una vez identificadas las condiciones que habían suscitado la disfuncionalidad, los diseñadores de las políticas públicas podrían hacer frente a los “problemas” manifiestos o latentes.

Hay dos autores a considerar en este enfoque: Emile Durkheim y Talcott Parsons. Durkheim veía los problemas (o la desviación) como “funcionales” dentro del “sistema social”. Desde la perspectiva de Durkheim, los problemas sociales son inevitables y necesarios: aquellos que se alejan de las expectativas comunes de la conducta “normal” sirven para definir lo aceptable y lo inaceptable, lo bueno y lo malo. El reconocimiento de esas desviaciones puede servir para fomentar un cambio al igual que para reforzar las nociones dominantes del comportamiento aceptable. El problema de Durkheim radica en cómo mantener el nivel de desviación a una escala tal que no amenace al orden social. En consecuencia, si se mantiene la desviación dentro de ciertas fronteras, ésta puede beneficiar a la sociedad al establecer los límites de lo que se considera “normal” y al permitir el desarrollo de criterios en torno a lo que constituye un problema. Desviarse de la norma no es producto de la inmoralidad, el pecado o las enfermedades psicológicas, sino parte integral del funcionamiento fluido de toda sociedad moderna. En este sentido, los problemas son “soluciones sociales”.

Durkheim ha ejercido una gran influencia en el análisis de los problemas sociales como formas de desviación. Sobre todo, dotó a los científicos sociales de un sentido de misión. Los problemas sociales requerían del desarrollo de vertientes de análisis sociales capaces de conducir al control efectivo del nivel de la conducta desviada. La influencia de este autor en la concepción de los problemas sociales debe sopesarse a la par que el impacto de dos antropólogos: Margaret Mead y Bronislaw Malinowski, cuyos estudios sobre Samoa Occidental y las Islas Triobrand concluyeron que los individuos son producto de su cultura y sociedad, y no de la biología o la psicología. La escuela de ciencias sociales que fundaron enfatiza la necesidad de entender a las sociedades como “sistemas” inalterables que se mantienen a sí mismos. En ese sentido, los problemas son producto de la forma en que operan dichos sistemas y la forma en que las culturas enmarcan y condicionan la realidad de los individuos. Se trata de un modelo de sociedad y comportamiento individual reñido con el modelo de conflicto/cambio del marxismo y con el énfasis en la psicología individual de Freud. Esta visión “estructural funcionalista” tuvo gran impacto. Según Badcock (1988: 146):

Prácticamente de inmediato, las opiniones de Mead, Malinowski y otros autores con puntos de vista en común formaron parte de la mitología cultural occidental [...] Ya que empezó a creerse que la cultura y no la naturaleza era el factor determinante, empezó también a creerse que las razones culturales lo explicaban todo [...] Se veía a los criminales como el resultado de la escasez de viviendas, el desempleo, la socialización errática o incluso las “etiquetas” sociales arbitrarias; las alteraciones psíquicas eran causadas por la sociedad y principalmente por la familia; el suicidio era el resultado de demasiada o insuficiente solidaridad social [...] Cualquier hecho que no satisficiera las expectativas de la teoría podía ser convenientemente explicado a través de alguna función social oculta o “latente” [...] Se pensaba en la sociedad como un todo como producto de sí misma, así que, durante un tiempo, parecía que todos los problemas obedecían a causas sociales y la búsqueda de respuestas se limitaba a la propia sociedad.

Talcott Parsons representa la fuente más importante del enfoque funcionalista ante los problemas sociales en la era de la segunda posguerra. Parsons analizó las sociedades como tendientes al equilibrio: desde esa perspectiva los problemas sociales constituían ajustes y posibles “disfunciones” dentro del “sistema” social. El principal texto del enfoque funcionalista ante los problemas sociales pertenece a Merton y Nisbet (editores) (1961). Merton y Nisbet afirmaban que los problemas tenían una dimensión objetiva y una subjetiva. Los problemas sociales podían analizarse en función del conocimiento objetivo: problemas sociales como desorganización social (insuficiencias en relación con el cumplimiento de uno o más de los requisitos funcionales del sistema: Merton y Nisbet, 1971: 820) y conductas desviadas o alejadas de las normas sociales aceptadas e institucionalizadas. Las críticas más importantes al enfoque funcionalista provenían de los llamados “interaccionistas simbólicos” influidos por el pragmatismo de James, Dewey y Mead.

❖ El interaccionismo simbólico

El interaccionismo simbólico es una escuela que se desarrolló en Chicago en el período de entreguerras a partir del pragmatismo de John Dewey, William James y G.H. Mead. Según este enfoque, el estudio de la sociedad implica el análisis de la manera en que se emplean los símbolos en la comunicación. La Escuela de Chicago mostró un interés particular en la sociología de los problemas urbanos y en cómo se construían las identidades sociales. Blumer (1969: 2-6) argumenta que el enfoque consta de tres premisas centrales:

- Los seres humanos actúan sobre la base del significado que las cosas tienen para ellos.
- Los significados son resultado de la interacción social.
- Los significados se modifican y atraviesan un proceso interpretativo que las personas usan al encontrar “signos”.

Así, puede decirse que la imagen que los interaccionistas tienen de los seres humanos se encuentra enmarcada en la siguiente creencia:

el individuo y la sociedad son unidades inseparables [...] para comprender completamente a uno o a otra es indispensable comprender completamente a su contraparte [...] La sociedad debe entenderse a partir de los individuos que la conforman, y los individuos

deben entenderse en función de las sociedades a las que pertenecen [...] Ya que mucho de la influencia del entorno se experimenta mediante la interacción social, el comportamiento es algo circular, que se construye, no algo predeterminado y liberado.
(Meltzer et al., 1975: 2-3)

Nota: Existen otras dos "Escuelas de Chicago", una de economía y otra de derecho. La Escuela de Economía de Chicago se desarrolló en la década de 1950 gracias a la estrecha asociación del Departamento de Economía con las ideas de Hayek. Sus principales exponentes son Milton Friedman y George Stigler. Friedman tuvo un impacto considerable en la agenda de las políticas públicas de la década de 1970 como profeta del "monetarismo" (*sic*) y, junto con la teoría de la "elección pública" aportó las bases de las políticas de la "nueva derecha" (véase Parsons, 1989). La Escuela de Derecho de Chicago también está asociada a las ideas igualmente derechistas del Departamento en relación con el derecho de la responsabilidad civil y la aplicación del análisis de "costo-eficiencia a casos de daños y perjuicios. ♦

Richard Fuller fue uno de los primeros críticos destacados del marco funcionalista de los problemas sociales en proponer un análisis interaccionista o constructivista. A fines de la década de 1930 presentó el siguiente argumento:

La hipótesis del orden social que funciona con fluidez no sólo es artificial, sino peligrosa [...] Debemos abandonar la idea de que los problemas sociales representan un comportamiento humano desviado del *statu quo* cultural incuestionable e inalterable [...] ¿cuándo y dónde encontramos los sociólogos un grato equilibrio de fuerzas (organización social) del que, se supone, estamos escapando para caer en un laberinto de confusión (desorganización social)?

(Fuller, 1938: 433-434)

Fuller afirmaba que el problema social implicaba juicios básicamente subjetivos, así como condiciones objetivas. En sí misma, la existencia de una condición objetiva (que sea disfuncional) no bastaba para ser considerada como un problema social. En 1941, Fuller y Myers propusieron una alternativa al modelo funcionalista al publicar un documento que contemplaba las etapas (o el ciclo de vida) de un problema social. Ese documento aportó un modelo influyente en el que se podía ver al problema transitando una etapa de conciencia, definición y reforma de políticas públicas.

❖ El enfoque de la historia natural ante los problemas sociales

Richard Fuller y Richard Myers, "The Natural History of a Social Problem", 1941

Estos autores adoptan la visión de que los problemas sociales son la desviación de una norma social ampliamente aceptada y tienen una dimensión objetiva y subjetiva. La primera dimensión puede ser observada, pero el hecho de que se suponga su existencia no significa que exista: los factores de la subjetividad entran en juego. Así, el problema social siempre está en el estado dinámico de convertirse en un problema. A fin de analizar esta idea, estudiaron el "problema" de un asentamiento de casas rodantes en Detroit y mostraron el problema en tres diferentes etapas:

- Conciencia: percepción de la amenaza a los valores.
- Definición de políticas públicas: debate en torno a las opciones de política pública.
- Reforma: puesta en práctica de las políticas públicas formuladas.

Su conclusión fue la siguiente:

En la búsqueda de secuencias temporales para que un tema “se transforme” en un problema social, el estudiante no da por descontadas las condiciones del problema, como “maldad objetiva causada por maldad”. El estudiante trata de explicar los problemas sociales como resultado de la organización cultural de la comunidad, como complementos de los valores aprobados de la sociedad, no como desviaciones patológicas y anormales de lo que se supone adecuado y normal.

(Fuller y Myers, 1941: 329)

Las etapas del ciclo de vida de los problemas según J.H.S. Bossard eran:

- 1 Reconocimiento del problema.
- 2 Discusión sobre la gravedad del problema.
- 3 Intentos de reforma: por lo general se llega a esta etapa por intuición, con escasa asesoría, a partir del enfoque “bueno, hay que hacer algo”.
- 4 Sugerencias sobre la necesidad de hacer un estudio más detallado: “lo que necesitamos es una encuesta”.
- 5 Siguen algunos cambios en el personal entre los interesados.
- 6 Se enfatizan los factores más elementales.
- 7 Se tratan los casos de manera individual.
- 8 Otro cambio en el personal.
- 9 Se llega al programa de manera inductiva.
- 10 Se pulen las técnicas de estudio y tratamiento.
- 11 Se pulen los conceptos.
- 12 Nuevo cambio en el personal.

Véase Bossard (1941).

Anthony Vass, *Aids a Plague in US: a Social Perspective*, 1986

Vass presenta un detallado recuento de la evolución del sida como un problema social a partir del modelo de Fuller y Myers para explorar la conformación de una condición médica/social contemporánea. Si bien encuentra que el modelo es válido para el caso del sida, no se muestra del todo seguro:

es útil porque ayuda a que los eventos sean inteligibles y acusen cierto orden. Ayuda a aclarar y analizar los temas [...] No obstante, el análisis no apoya la propuesta de que los problemas sociales evolucionan siguiendo un patrón nitidamente definido de desarrollo (progresivo) [...] En realidad, las etapas de desarrollo de un problema social no son fáciles de clasificar, como tampoco lo es distinguir etapas. Las etapas se encuentran interrelacionadas e interconectadas, ninguna etapa puede existir o comprenderse en forma aislada, sin la existencia y el apoyo continuo de las otras etapas. Las etapas no siempre evolucionan de manera progresiva [...] lo hacen en forma circular y tienen la tendencia a avanzar (progresivamente) hacia una nueva etapa y a retroceder (regresivamente) a una etapa como parte de la madurez gradual que requiere el proceso de echar raíces dentro de la estructura social. Por último, los problemas sociales no adquieren una velocidad constante ni consistente; su desarrollo traza circuitos, desviaciones temporales y lagunas denominadas periodos nulos.

(Vass, 1986: 150-151) ♦

La idea de explorar la historia natural de los problemas en “etapas” se debe a un comentario sobre el documento de Bossard que apareciera en el mismo

número de *American Sociological Review*, ampliando su sencillo modelo de tres etapas para diseñar un modelo de doce etapas (citado anteriormente). Así, para la década de 1940 ya se identifican dos grandes vertientes en el estudio de los problemas sociales: la positivista/funcionalista y la fenomenológica.

- El enfoque positivista/funcionalista ve los problemas sociales como “hechos” medibles, con “funcionalidad” para el mantenimiento de la sociedad. Desde esta perspectiva, el papel de las ciencias sociales consiste en identificar aquellas condiciones disfuncionales para la sociedad, desarrollar conocimientos acerca de los problemas a fin de analizar sus “causas” y ofrecer remedios. Los científicos sociales son vistos como “la conciencia y el protector de la sociedad” (Spector y Kitsuse, 1971: 37). Los principales exponentes de esta postura durante el período de la posguerra fueron Merton y Nisbet (1961 y ediciones posteriores).
- El enfoque fenomenológico, derivado de la escuela del interaccionismo simbólico, ve los problemas como construcciones sociales básicamente subjetivas. El papel de las ciencias sociales consiste en dilucidar definiciones y supuestos, mostrar a quién pertenecen las definiciones que operan, qué puntos de vista alternativos existen e identificar puntos de intervención (Becker [editor], 1966: 23-26).

El enfoque fenomenológico ejercería una importante influencia en la formación del marco del “ciclo de vida” y, a partir de ahí, en muchas otras teorías y modelos. Los siguientes cinco textos son de especial importancia para el estudio de las políticas públicas en cuanto a la comprensión de esta línea de desarrollo:

C. Wright Mills, “The Professional Ideology of Social Pathology”, 1943.

——, *The Sociological Imagination*, 1959.

Howard Becker, *Outsiders*, 1963.

Howard Becker (editor), *Social Problems*, 1966.

P.L. Berger y T. Luckman, *The Social Construction of Reality*, 1975⁵.

Wright Mills fue uno de los primeros autores de la generación de la posguerra en atacar la idea de que los problemas podían pensarse como condiciones y causas objetivas. En su obra fundamental, titulada *The Sociological Imagination*, sostiene la necesidad de distinguir entre “problemas” (*troubles*) y “temas” (*issues*). Se trata de una declaración tan importante desde una postura antipositivista que merece ser citada en su totalidad:

Los problemas ocurren dentro del carácter del individuo y dentro del rango de sus relaciones inmediatas con los otros; tienen que ver con su propio ser y con aquellas áreas específicas de la vida social de las que está directa y personalmente conciente. En consecuencia, la declaración y la resolución de los problemas pertenecen al interior del individuo en tanto entidad biográfica y en el alcance de su entorno inmediato, es decir, el entorno social directamente abierto a su experiencia personal y,

5 La edición en castellano es Berger, P.L. y T. Luckmann, *La construcción social de la realidad* (1968).

hasta cierto punto, sus actividades volitivas. Los problemas son un asunto privado: un individuo percibe que los valores en los que cree están amenazados. Los temas tienen que ver con asuntos que trascienden tales entornos locales del individuo y el alcance de su vida interior. Tienen que ver con la organización de múltiples entornos en las instituciones de una sociedad histórica como un todo, con las maneras en que los diversos entornos se intersectan e interactúan para formar la gran estructura social y la vida histórica. Un tema es un asunto público: un colectivo percibe que los valores en los que cree están amenazados. A veces el debate se confunde simplemente porque los entornos inmediatos y cotidianos de los seres humanos ordinarios no alcanzan para definir la naturaleza de un tema.
(Mills, 1959: 8-9)

Tal como Mills lo había dicho antes (1943), la idea de que los problemas sociales eran como problemas patológicos del cuerpo humano (desperfectos en el funcionamiento del cuerpo) y los científicos sociales como médicos que analizan desórdenes objetivos era un error. Los problemas humanos eran el resultado de la política y el poder. La aportación de Howard Becker al estudio de los problemas sociales retomó este argumento y también debe mucho a la influencia de la Escuela de Chicago y a Fuller y Myers. Dos textos destacan debido a su fuerte impacto en la promoción de una perspectiva “constructivista” de los problemas sociales. Primero, su estudio sobre los “marginados” (consumidores de drogas y otras desviaciones) publicado en 1963. Más adelante, en 1966, publicó un libro sobre “problemas sociales modernos” que sirvieron de antídoto a la “patología social” de Merton y Nisbet (1961). El estudio sobre los “marginados” buscaba mostrar cómo un “problema social” (como el consumo de marihuana) no era sino el resultado de un proceso en el que un grupo “etiqueta” una actividad o situación con la que no está de acuerdo o desapruueba, a diferencia del enfoque de Merton y Nisbet, que se ocupaba de mostrar la manera en que las “disfunciones”, como el consumo de drogas, perturban la estabilidad social. Becker no sólo se concentra en las causas y las consecuencias de las conductas desviadas, sino en cómo los problemas son resultado de un proceso político en el que los “guardianes de la moral” lanzan una cruzada o campaña en y a través de los medios de comunicación para “etiquetar” determinadas situaciones como “problemas”.

El hecho central acerca del comportamiento desviado [*es que*] la sociedad lo crea [...] los grupos sociales crean las desviaciones al hacer reglas cuya infracción constituye una desviación y al aplicar tales reglas a personas específicas y etiquetarlas como marginadas. Desde este punto de vista, la desviación no es una cualidad del acto que la persona comete, sino una consecuencia de la aplicación de reglas y sanciones por parte de otros sobre el “marginado”. El desviado es aquel a quien se ha etiquetado; la conducta desviada es aquella que las personas etiquetan como tal.
(Becker, 1963: 8-9)

En Becker (editor) (1966), se observa la ampliación del análisis a fin de incluir otros problemas, como las relaciones raciales, la vivienda, el trabajo y las enfermedades mentales, y Becker reconoce su deuda con las ideas de Fuller y Myers; aunque no acepta los términos que emplean ni las etapas que plantean,

el autor está de acuerdo con su premisa: “para entender completamente un problema social, debemos saber cómo llegó a definirse como problema social” (Becker [editor], 1966: 11). Los problemas sociales son, en esencia, el resultado de un proceso político:

un proceso en el que se plantean, discuten y negocian puntos de vista opuestos; un proceso en el que muy diversos intereses motivan a las personas a persuadir a otros y convencerlos de su propia perspectiva para que se tomen medidas públicas y se alcancen los fines que consideran deseables; un proceso en el que uno pretende el reconocimiento oficial del problema a fin de que el poder y la autoridad del estado estén de nuestro lado.

(Becker [editor], 1966: 11)

En el mismo año de publicación del libro *Social Problems* de Becker apareció otro importante texto que refinó los argumentos a favor de las realidades sociales vistas como una construcción y no como “hechos” objetivos que se descubren mediante un enfoque de sociología del conocimiento: se trata de la obra de Berger y Luckman (1975). Su estudio de la “construcción social de la realidad” aportó un fundamento intelectual extraordinario a la postura constructivista. Aunque el libro abreva del mismo molino que Mead y el interaccionismo simbólico, Berger y Luckman recurren a otros enfoques e ideas, como las de Marx, Mannheim, Nietzsche, Weber y Schutz, entre otros. Su estudio rechaza los fundamentos “objetivistas”/“positivistas” de las ciencias sociales contemporáneas y el funcionalismo en particular, y convoca la renovación de la sociología con base en la investigación de cómo se objetivan y legitiman las “realidades”.

Blumer, Spector y Kitsuse en la década de 1970

A lo largo de la década de 1970, Herbert Blumer desarrolló aún más el modelo constructivista del problema social mediante el refinamiento de las “etapas” de la formación del problema y la argumentación de que los problemas existen cuando un grupo de personas los considera indeseables. Los problemas atraviesan un ciclo de definición, no de “descubrimiento” (véase Blumer, 1971):

- 1 El surgimiento de un problema social.
- 2 La legitimación del problema.
- 3 La movilización para actuar.
- 4 El diseño de un plan oficial.
- 5 La implementación del plan oficial.

El aspecto importante de estas etapas en la formación del problema es que no constituyen realidades objetivas, sino productos del “comportamiento colectivo”: los problemas se forman “en el proceso de ser vistos y definidos por la sociedad” (Blumer, 1971: 305-306). Para Blumer, los problemas eran “fundamentalmente producto de la definición colectiva, no existen de manera independiente como una serie de arreglos sociales objetivos con una hechura intrínseca” (Blumer, 1971: 298). Posteriormente, Mauss (1975) amplió esta idea de los problemas sociales como percepciones subjetivas y no realidades objetivas argumentando que aquellos eran tipos de movimientos sociales pro-

ducidos por “el comportamiento de las personas, los grupos de interés y/o los grupos de presión” (1975: 13). Mauss afirma que es posible analizar el proceso mediante el cual se establecen los problemas sociales en la agenda de las políticas públicas a partir de los movimientos sociales que facilitan el paso de un tema al estado de problema cuando las personas disponen del tiempo, la energía y los recursos para ocuparse de las condiciones sociales: “para definir algunas de ellas como problemáticas y para participar activamente en el proceso del comportamiento colectivo que produce los movimientos sociales” (1975: 44). Puede sustentarse dicha postura si se considera el desarrollo de los movimientos sociales acerca de las razas, el medioambiente y las mujeres. De no haber sido por sí por el crecimiento de esos movimientos, sería difícil imaginar cómo llegaron las nuevas definiciones de los problemas hasta la agenda de las políticas públicas.

❖ Problemas y movimientos sociales: el feminismo y las políticas públicas

Ellen Boneparth y Emily Stoper (editoras), *Women, Power and Policy*, 2da. edición, 1988

En esta compilación de ensayos, los autores abordan la relación entre el movimiento de las mujeres y la agenda de las políticas públicas en Estados Unidos y otros países industrializados y en desarrollo. Los ensayos incluyen la relación de las mujeres con las políticas públicas, las mujeres y la producción, la reproducción y las mujeres, y las políticas públicas comparadas⁶.

Se argumenta que para que las mujeres adquieran un mayor impacto en la definición de los asuntos y la agenda de las políticas públicas necesitan integrarse al sistema de decisiones. Para ello, se requiere de un movimiento social sólido y bien organizado (pág. xxxii). Se presenta un “marco para el análisis de las políticas públicas” adecuado para entender el lugar de las políticas públicas sobre las mujeres (particularmente en Estados Unidos), así como las variables que han influido en la agenda a partir de la siguiente clasificación:

- *Ambientales*: clima social, clima económico, clima político.
- *Sistémicas*: gobierno descentralizado, función de los tribunales, formulación de políticas públicas incrementales.
- *Políticas*: lobbies, coaliciones políticas, liderazgo.
- *Características de las políticas públicas*: tipos de políticas públicas (distributiva, normativa y redistributiva), equidad de roles y cambio de roles.

es claro que los cambios en las políticas públicas sólo ocurren cuando los grupos que persiguen dichos cambios tienen el suficiente poder para influir el proceso de formulación de políticas públicas. El movimiento de las mujeres ha llegado a distinguir entre el poder sobre y el poder para. La crítica feminista del poder ha estado orientada a la búsqueda de vías para reducir el poder que ejerce un grupo sobre otro. El objetivo de los grupos de mujeres en el proceso de formulación de políticas públicas ha sido alcanzar y utilizar el poder tanto para la equidad como para el cambio en los roles.
(Boneparth y Stoper [editoras], 1988: 19)

El feminismo, afirman las autoras, debe tratar de ejercer una mayor influencia en la manera en que los diseñadores de las políticas públicas definen los problemas. En sociedades como las escandinavas, en las que la influencia del feminismo tiene mayor peso, las políticas públicas re-

6 En el Capítulo V: Casos latinoamericanos, se presenta el caso de un proyecto de salud sexual y reproductiva en la Ciudad de México implementado por una organización feminista denominada Red por la Salud de Mujeres. El estudio ilustra las dificultades que enfrenta la Red para implementar el proyecto conjuntamente con el gobierno local.

flejan la agenda del feminismo. Sin embargo, las posibilidades de modificar la agenda de las políticas públicas inyectan energía a la vitalidad del movimiento de las mujeres⁷.

Joyce Gelb y Marion Leif Palley, "Women and Interest Group Politics", 1979

Las autoras analizan en qué radica el éxito de los temas de mujeres en las políticas públicas. Plantean seis factores. Según las autoras los temas deben:

- Tener gran apoyo.
- Ser lo suficientemente concisos para no alienar el apoyo ni perturbar los valores de quienes muestran apoyo.
- Contar con una buena red de políticas públicas (véase la sección 2.10.2) para proporcionar información y acceder a los tomadores de decisiones.
- Ser capaces de concertar y conciliar acuerdos durante el proceso.
- Definir el éxito de manera incremental.
- Estar orientados a la equidad más que al cambio de roles. ♦

En 1977, Spector y Kitsuse hicieron una importante aportación en torno al constructivismo al publicar un libro con el objetivo de reformular el modelo de la historia natural (originalmente propuesto por Fuller y Myers, y Blumer) concentrándose en la construcción de los problemas como una forma de presentar demandas. La principal aportación consiste en considerar qué sucede una vez que los diseñadores de las políticas públicas han identificado el problema y cuál es el impacto de la implementación de determinada política en los problemas en curso. La etapa 2 del modelo de Spector y Kitsuse corresponde a la etapa final en el modelo de Fuller y Myers, y el de Blumer. Las etapas 3 y 4 implican una "segunda generación" del problema una vez que se ha decidido e implementado una política pública.

♦ M. Spector y J.I. Kitsuse, *Constructing Social Problems*, 1977

Etapas 1: El o los grupos intentan afirmar la existencia de cierta situación, definirla como ofensiva, dañina o indeseable por alguna razón, publicitar sus afirmaciones, avivar la controversia y convertir el asunto en un tema público o político.

Etapas 2: Alguna organización, entidad o institución oficial reconoce la legitimidad del grupo o grupos. Puede proceder una investigación oficial, propuestas de reforma y la creación de una agencia para responder a las peticiones y demandas.

Etapas 3: Resurgimiento de peticiones y demandas por parte del o los grupos originales, o por otros grupos insatisfechos con los procedimientos establecidos para hacer frente a la situación imputada, la gestión burocrática de las quejas, falta de condiciones de confianza y credibilidad en los procedimientos y la falta de empatía hacia las peticiones.

Etapas 4: El o los grupos demandantes rechazan la respuesta de la entidad o institución, o la falta de respuesta a sus peticiones y demandas, y llevan a cabo actividades para crear instituciones alternativas, paralelas o "contra-instituciones" como reacción a los procedimientos establecidos. ♦

⁷ El texto de Gisela Zarenberg, "Nuevos procesos de gestión pública: las mujeres en la formación de políticas sociales", muestra el impacto de dos estilos de gestión distintos en organizaciones de mujeres y para mujeres en la toma de decisiones. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

El estudio de Spektor y Kitsuse concluye concediendo que el análisis de los problemas sociales en función de las “etapas del desarrollo” está abierto a múltiples críticas, y citan la lista de problemas elaborada por Wallerstein al referirse al pensamiento basado en etapas (comentarios que, hay que decirlo, también son válidos para otras vertientes “por etapas” del análisis de las políticas públicas):

La identificación fallida de entidades a comparar no sólo nos conduce a elaborar conceptos falsos, además, genera un no-problema. ¿Es posible omitir alguna etapa? Esta pregunta sólo adquiere un significado lógico cuando hay “etapas” que “coexisten” dentro de un solo marco empírico. Si dentro de la economía del mundo capitalista definimos a un Estado como feudal, a un segundo Estado como capitalista y a un tercer Estado como socialista, entonces y sólo entonces, podemos plantear la pregunta: ¿puede un país pasar de la etapa feudal a la etapa socialista del desarrollo nacional sin “transitar por el capitalismo”? Pero si no existe una cosa como el “desarrollo nacional” (si con ello nos referimos a una historia natural) y la entidad adecuada para la comparación es el sistema mundo, entonces el problema de la omisión o salto de etapas carece de sentido. Si una etapa puede ser omitida, entonces no es una etapa.

(Citado en Spektor y Kitsuse, 1977: 158)

Como se mencionó antes, las metáforas son peligrosas. La noción de que es posible analizar los problemas como “ciclos de vida” que se desdoblán tiene un mérito analítico obvio al permitir la deconstrucción de un proceso de construcción; sin embargo, pretender que la realidad cabe en etapas, por muy extensas que éstas sean, sólo ayuda a crear otros problemas. Dicho lo anterior y hechas todas las advertencias del caso, el modelo de Spektor y Kitsuse tiene mucho mérito por el análisis del proceso mediante el cual los problemas se definen/inventan/descubren/construyen. Ofrece un marco para comprender los problemas en el contexto del significado que se produce en un contexto político e institucional. Además, los problemas, como lo señala el modelo, son creados por los movimientos sociales y son promovidos por profesionales que participan en el análisis y el manejo de los problemas. La difusión de los problemas en los medios desempeña un papel fundamental en su construcción como tales. Como se ejemplifica en las últimas etapas, los propios diseñadores de las políticas públicas participan en la creación de problemas (tomando medidas y haciendo investigación) y en su “resolución”. Henshel (1990) representa un avance en el enfoque por etapas, pues no se concentra en las etapas de la formación del problema y la formulación de políticas públicas, sino en el análisis de las funciones de diversos grupos (guardianes de la moral, víctimas, medios de comunicación masiva, profesionales y expertos) en la definición de los problemas y las “estrategias de intervención” desplegadas por los diseñadores de las políticas y otros actores.

Durante las décadas de 1970 y 1980, el enfoque “objetivista” ante los problemas sociales no palideció frente a los argumentos constructivistas de Spektor y Kitsuse, entre otros autores (véanse Schneider y Kitsuse, 1984 y Schneider, 1985); hasta cierto punto, prosperó gracias a la expansión de la investigación de “evaluación”. La evaluación se enmarcaba en la creencia de la posibilidad de medir y calcular los costos y los beneficios, y los efectos de los problemas y las

políticas (véase la sección 4.5.2). Así, aunque los argumentos constructivistas contra los enfoques positivistas para el análisis de los problemas conformaban una crítica importante, hay que decir que el enfoque positivista sigue siendo el paradigma dominante en la formulación de políticas públicas y análisis social. El cuantificacionismo (más que la deconstrucción) todavía constituye la ideología operativa de la formulación de políticas públicas en el Estado moderno. Tal vez la principal diferencia sea que, si bien durante las décadas de 1960 y 1970 se temía que los cálculos y las evaluaciones estuvieran a cargo de profesionales, expertos, tecnócratas, burócratas y otros (véanse las secciones 2.8.1, 3.3.5 y 3.3.6; Illich, 1975b; Dunleavy, 1981; Wilding, 1982; Henshel, 1990: 70-80 y 223-264), en la década de 1990 podía argumentarse que el poder había dado un viraje para situarse en cuatro espacios: los mercados, los gerentes, los moralistas y los medios de comunicación masiva (véase, por ejemplo, Loney *et al.* [editores], 1991).

❖ Pero, ¿de quién son los problemas?

El hecho de que existan ciertas “situaciones” o prácticas no significa que éstas constituyan problemas que requieren de medidas y políticas públicas. Hace tiempo que los conservadores (moderados y extremos) han rechazado la idea de emplear el lenguaje de los “problemas sociales” para debatir situaciones sociales, pues aceptar la existencia de un problema implica consecuencias para la forma en que se observa una situación al plantear la necesidad de una “solución”. Si, por ejemplo, se caracteriza determinada situación como un problema “moral”, “personal” o “individual”, las consecuencias para las políticas públicas son muy diferentes.

- Véase Glazer (1988) para conocer una crítica conservadora de la noción del problema social.
- Véase Davies (1991) para conocer un argumento a favor de la “nueva moral” de los problemas sociales.
- *Un cuento de Navidad*, de Charles Dickens, aporta una perspectiva literaria en la que se enfrentan dos paradigmas gracias a la confrontación entre Scrooge y los dos hombres que desean ayudar a los pobres en Navidad. Para Scrooge, los pobres son una situación social; para los hombres que promueven la caridad, los pobres representan un problema que necesita atención.

Ejercicios

- Estudio longitudinal: seleccione un problema que aparezca en la prensa; muestre cómo se está “construyendo” como tal.
- Tome el modelo de Fuller y Myers, o el modelo de Spector y Kitsuse, y trace el ciclo de vida de un problema.
- Estudio comparativo: compare y contraste la construcción de diferentes tipos de temas como problemas de políticas públicas.
- Imagine que trabaja para un grupo de asesores expertos o para un grupo de presión que le pide que dirija un proyecto. Formule una estrategia para lograr que su definición de determinado problema llegue a una agenda más amplia.
- Redacte un informe en el que presente determinado caso como un problema social. Una vez construido el problema, formule algunas opciones de políticas públicas.
- Elabore un argumento a favor de la siguiente postura: determinado caso que es visto como un tema de interés público debería dejarse a la elección individual o privada. ♦

2.2.3/ Los medios de comunicación masiva y la construcción de problemas

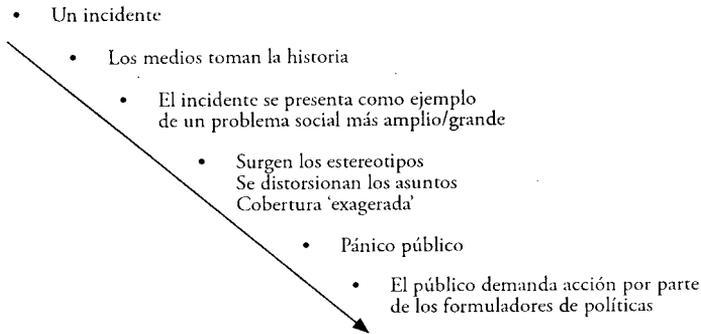
Como se señaló antes, el papel de los medios de comunicación masiva en el proceso de establecimiento de la agenda es, siguiendo a Henshel (1990: 203-232), un factor importante a considerar en la construcción de problemas. Más adelante se revisa el papel de los medios de comunicación masiva y de la opinión pública (2.3.1), así como en la obra de varios teóricos de la agenda de políticas públicas (2.4 y 2.9). Desde la perspectiva del enfoque “constructivista”, el impacto de los medios de comunicación masiva en los problemas sociales es un aspecto clave del proceso de “poner etiquetas” al “sensibilizar” y “amplificar” (Wilkins, 1964). Estas ideas han desempeñado un papel fundamental en el estudio del comportamiento desviado, particularmente en la forma en que se perciben los medios de comunicación masiva como “fabricantes” de olas delictivas (Fishman, 1978; Cohen y Young (editores), 1981; Armstrong y Wilson, 1973 y Chibnall, 1977).

El papel de los medios de comunicación masiva en la definición de un problema y la amplificación de un tema se ilustra en un clásico de la sociología: *Folk Devils and Moral Panics*, de Cohen (1972). Se trata de un estudio de la manera en que los medios de comunicación masiva abordaron el tema de los enfrentamientos violentos entre dos pandillas juveniles en la década de 1960 (los Mods y los Rockers) y “amplificaron” incidentes menores de manera sensacionalista hasta convertirlos en un gran problema social, causando un “pánico moral” que se tradujo en la demanda popular de políticas públicas para enfrentar la supuesta amenaza al orden social. En el caso de los Mods y los Rockers, Cohen afirma que la prensa generó un problema, distorsionó el tema y creó un “demonio popular” a partir de disturbios relativamente menores. Al distorsionar los asuntos y crear amenazas estereotípicas, los medios de comunicación masiva pueden delinear el contexto en el que se da la reacción de las políticas públicas e influir en la “opinión pública” al establecer la agenda pública a partir de un incidente o suceso inesperado (véase el diagrama 2.1)⁸.

Por lo tanto, los medios de comunicación masiva, pertenecientes al negocio de la “fabricación” de noticias, también forman parte de la producción de problemas. Ellos eligen lo que parece “digno de convertirse en noticia”, incluyen y excluyen asuntos, sucesos e ideas (Easton diría que actúan como “guardianes de las puertas de entrada”). No obstante, como lo señala Henshel (1990: 58-63), también es necesario analizar el papel de los medios de comunicación masiva a la luz de la forma en que los expertos los usan y son usados por ellos, el impacto de la “propaganda” burocrática y la influencia de los programas de televisión de drama y otros que abordan el tema de los problemas sociales.

8 El caso que presenta Rodolfo Jiménez en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, ilustra el papel que juegan los medios de comunicación para que, a partir de un incidente, una determinada “situación” pase a formar parte de la agenda pública y exija la instrumentación de medidas por parte del gobierno.

Diagrama 2.1 Los medios y el pánico público



❖ Una historia plausible: Problemas en la Ciudad de los Juguetes

Era un día tranquilo para el periódico *El Sol* de la Ciudad de los Juguetes. No había ocurrido nada digno de convertirse en noticia en varios días. Habían caído las ventas de *El Sol* y, a pesar de las nuevas tecnologías y la contabilidad creativa, era necesario incrementar las ventas. Pedro Cerdo, reportero estrella, irrumpió repentinamente en la oficina del editor.

“Jefe, escuche esto. Mono Banana, un joven chimpancé, fue arrestado por el asesinato de Muñeca Doris. ¡Por Dios, jefe, Muñeca era apenas una niña! Resulta que la madre del chimpancé lo había abandonado durante varios días para irse de parranda”.

En las semanas subsecuentes la prensa compitió por mostrar nuevos ángulos de esta historia. Las ventas se dispararon. Aparecieron expertos en televisión analizando el asunto: algunos opinaban que se trataba de una cuestión psicológica, otros hablaban del desempleo y las desventajas sociales de los chimpancés como la causa real. El obispo radical de la Ciudad de los Juguetes adoptó esta última tesis; por su parte, algunos políticos atribuían el hecho a la decadencia de los valores morales.

En su editorial, *El Sol* presentó una síntesis de lo que consideraba era “la cuestión de fondo”:

Vivimos tiempos peligrosos. Antes las muñecas podían salir a jugar a las calles sin correr riesgo alguno, ahora deben cuidarse incluso de sus compañeros de juego. ¿Qué debemos pensar hoy de la Ciudad de los Juguetes?

- Nuestros niños están fuera de control.
- Nuestras familias se están desmoronando.
- Nuestras calles ya no son seguras.

El Sol reclama:

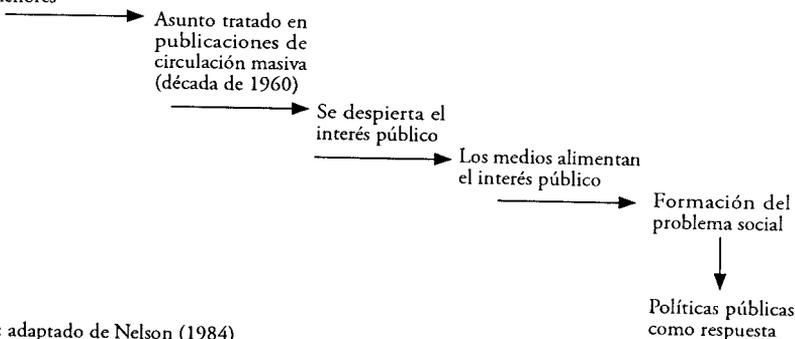
- Tratar con mano dura a los jóvenes chimpancés.
- Ampliar las facultades de la policía y los tribunales.
- Poner fin a las prebendas otorgadas a chimpancés que son padres y madres solteras.
- Abrazar los valores tradicionales de la Ciudad de los Juguetes.

Hoy, *El Sol* publica una encuesta de opinión que muestra la preocupación de *la gente* acerca de los chimpancés descontrolados. Según la población, es el tema prioritario, y este periódico no descansará hasta que también lo sea para las autoridades. ♦

La obra de Murray Edelman (véase la sección 2.9.2) desarrolla un argumento bastante crítico acerca del papel de los medios de comunicación masiva en la “construcción” de problemas, incidentes y crisis sociales. Para Edelman, estos medios sirven para oscurecer y manipular los problemas sociales, no para arrojar luz sobre ellos. Los medios noticiosos operan en función de los intereses del *statu quo* y de los poderosos, y construyen temas que hacen de la democracia un “espectáculo” que domina los pensamientos y los actos del público *qua* “audiencia” (véase Edelman, 1988). Por otra parte, una perspectiva más plural del papel de los medios de comunicación masiva en las políticas públicas afirma que la prensa y la televisión tienen la capacidad de hacer los temas accesibles a la atención del público y así contribuyen a afianzar al ámbito político un problema otrora excluido de la agenda. Desde ese punto de vista, los medios de comunicación masiva aparecen como actores de la sociedad democrática al “visualizar” los problemas. Ejemplo de este concepto es el estudio de Barbara Nelson acerca de la manera en que el abuso infantil pasó de ser un asunto doloroso pero privado, objeto de interés profesional, a ser un tema público y de políticas públicas (Nelson, 1984). La autora afirma que, si bien el abuso infantil había sido un “problema” desde mucho tiempo atrás, no se reconoció como tal hasta la década de 1960, cuando los medios de comunicación masiva abordaron los textos académicos sobre el “síndrome del niño maltratado”. Los casos de menores maltratados atrajeron el interés del público, y éste fue alimentado durante años por diversos periódicos y periodistas. Nelson argumenta que la secuencia sigue el patrón definido en el diagrama 2.2.

Diagrama 2.2 *La investigación profesional y el tema del maltrato a los menores*

La investigación profesional y el tema del maltrato a los menores



Fuente: adaptado de Nelson (1984)

El problema con los estudios de caso de temas individuales es que plantean muchas preguntas acerca de la relación más amplia que se establece entre la formación de la opinión pública y la formación de las políticas públicas, así como el papel de los medios de comunicación masiva en ese proceso. La siguiente sección está dedicada a analizar la interacción entre la opinión pública y las políticas públicas.

2.3/ Opinión pública y políticas públicas

❖ Textos clave

La relación entre la opinión pública y las políticas públicas es un campo de estudio fascinante al que varios autores se han dedicado. Como punto de partida, habría que consultar los textos de Lippman (1922) y Lasswell (1972). Lasswell reviste particular importancia para los estudiantes de políticas públicas, ya que trabajó en investigación de opiniones y análisis de contenidos antes que el Dr. Gallup. Además, subrayó que el estudio de la opinión pública era parte central de los estudios de políticas públicas, algo que en gran medida se perdió en los análisis de políticas públicas posteriores. Las ideas de Lippman acerca del papel de los medios de comunicación masiva en la formación de la imagen de las personas acerca del mundo también constituyen un enfoque adelantado a su tiempo. No fue sino hasta la década de 1970 que las inquietudes de Lasswell y Lippman se desarrollaron dentro de la investigación de las ciencias sociales.

Como texto clave sólo hay uno: la excelente selección de ensayos de Protess y McCombs (editores) (1991) incluye todas las grandes aportaciones al tema (excepto la obra de Lasswell). Se recomienda también la lectura de Rogers y Dearing (1987), que ofrecen un exhaustivo repaso de teorías del establecimiento de la agenda de las políticas públicas. Quizás la obra más extensa desde el punto de vista del proceso de las políticas públicas sea el texto de Baumgartner y Jones (1993), el cual incluye aportaciones del propio año de su publicación.

Dos textos esenciales adicionales son: el estudio sobre abuso infantil de Nelson (1984), mencionado en la sección 2.2.3, y el estudio de Kingdon (1984) sobre el establecimiento de la agenda de las políticas públicas que se comenta en la sección 2.10.3. ♦

2.3.1/ *La opinión pública y las agendas de las políticas públicas*

Siguiendo a Habermas (1989), la influencia del positivismo se ha sentido con mayor fuerza en aquellas áreas de las ciencias sociales que recurren al análisis estadístico, el cual recurre más evidentemente a la cuantificación de la opinión pública a partir de la obra de George Gallup durante la década de 1930. El hecho de que algo se convierta en un tema que atrae la atención de los diseñadores de las políticas y los medios de comunicación masiva está estrechamente vinculado con la manera en que el tema en cuestión se relaciona con la opinión pública, como quiera que ésta sea definida y medida. La opinión pública es al mercado político lo que la demanda del consumidor es al mercado económico. La demanda de políticas públicas determina la oferta de políticas públicas. Además, el hecho de que los diseñadores de las políticas midan y estén atentos a la opinión pública fortalece el argumento de que la agenda de las políticas públicas está definida por el juego mutuo entre la opinión pública y el poder público. A medida que las democracias liberales transformaron el dominio de lo público, la noción de la opinión pública también cambió, y viceversa. De hecho, es interesante preguntarse qué fue primero, las políticas públicas o la opinión pública.

En tanto concepto, podría decirse que la idea de opinión pública antecede a las “políticas públicas” en su sentido moderno, aunque dicho sentido moderno

está fuertemente relacionado con el crecimiento de modos más colectivistas de vida política. Es posible encontrar observaciones acerca del carácter y la importancia de la voz pública en la antigüedad: “*Vox populi, vox dei*” (Alcuin); “*Publica voce*” (Maquiavelo). Sin embargo, como lo señala Gunn (1989), no fue hasta la Gran Bretaña del siglo XVIII que se desarrolló el concepto en el sentido de constituir un cuerpo identificable de visiones compartidas por un grupo definido cuyas opiniones eran consideradas importantes y tomadas en cuenta por el gobierno. Para este autor, ahí radica la diferencia respecto a la noción que prevalecía en Francia y en otros países europeos. En Francia, por ejemplo, era escasa la preocupación por la opinión pública, ya que “no había electorado que consultar, ni asamblea legislativa que manifestara su indignación mediante rumores irresponsables, ni libertad de prensa, en resumen, nada que los bretones pudieran ver como un proceso político” (Gunn, 1989: 251).

La opinión pública es un concepto que evolucionó con el desarrollo de las instituciones políticas y las vertientes de su difusión. En el siglo XX, la principal característica de la transformación conceptual de la opinión pública fue el deseo de medirla y explicar sus cambios e influencia. Gunn afirma que, al analizar la relación entre la opinión pública y las políticas públicas, es necesario considerar los antecedentes históricos del concepto. Del mismo modo, la influencia de la opinión pública en el gobierno debe mirarse en el contexto del poder para moldear la opinión pública. Este último punto despertó particularmente el interés de los analistas críticos a partir del siglo XVIII. Desde entonces, el concepto de la opinión pública fue nodal para la teoría democrática (Janowitz y Hirsch, 1981: 1). A principios del siglo XX motivó las reflexiones de los analistas estadounidenses, como James Bryce, Lawrence Lowell, Harold Lasswell y Walter Lippman (ibid.: 3-37). Durante la segunda posguerra, la introducción de técnicas para medir empírica y casi científicamente la opinión pública sobre diversos asuntos y la propia identificación de temas derivó en el análisis del impacto de la opinión acerca de la agenda política y el surgimiento de una nueva esfera de opinión pública que, podría decirse, representa aquellos procesos de formación de temas que delinear las políticas públicas y las preocupaciones, las prioridades y las actitudes públicas. Este interés en medir y analizar los cambios en la opinión pública se expresó en el surgimiento de publicaciones como *Public Opinion Quarterly* y en la búsqueda de modelos explicativos.

❖ El establecimiento de la agenda y los medios de comunicación masiva

Robert Mayer, “Gone Yesterday, Here Today”, 1991

En este estudio de caso sobre la política de consumidores, Robert Mayer analiza el papel de los temas en el establecimiento de la agenda a partir de dos modelos: unidireccional (los medios de comunicación masiva influyen la agenda del gobierno de Estados Unidos en relación con los consumidores) y multidireccional (la agenda de políticas públicas del gobierno influye la cobertura de los medios y la opinión pública). A continuación se presentan algunas de sus conclusiones:

Todos encontrarán algo provechoso en los datos que aquí presentamos. Los defensores de la perspectiva unidireccional pueden regocijarse ante el hecho de que la máxima cobertura de los medios de comunicación masiva ocurrió rápidamente y está seguida de cerca por la admiración pública por Ralph Nader y las opiniones a favor del consumismo [...] el punto más alto de atención del poder legislativo hacia los asuntos relacionados con los consumidores se registra a mediados de la década de 1970, varios años después de que dichos temas alcanzaran su punto máximo en los medios de comunicación masiva y la agenda pública.

Los defensores de la perspectiva multidireccional también pueden hallar datos para sustentar sus argumentos. Lo más importante es la existencia de suficientes indicios que señalan el primer auge de los asuntos relacionados con los consumidores en la agenda de las políticas públicas antes de que los medios de comunicación masiva o el público en general descubrieran los problemas de los consumidores.

Combinados, los datos para el período 1960-1987 sugieren que los asuntos relacionados con los consumidores surgieron, primero, en la agenda de las políticas públicas, tal vez debido a una preocupación personal de los presidentes y los congresistas. Posteriormente, la atención federal a los problemas de los consumidores se legitimó gracias a las medidas del poder ejecutivo y el legislativo, y el patrón unidireccional adquirió predominancia.

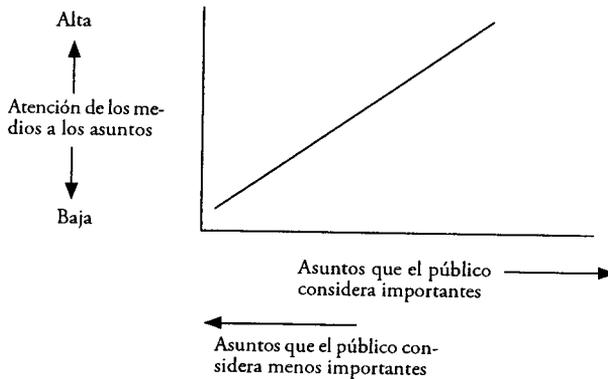
S. Iyengar *et al.*, "The Evening News and Presidential Elections", 1984

Este documento publica los resultados de un grupo de psicólogos en torno al establecimiento de la agenda. Se realizaron dos experimentos a fin de analizar el impacto del programa noticioso vespertino *Evening News* en la opinión popular sobre el desempeño del presidente Carter. El resultado más destacable fue el efecto de la televisión en cuanto a la definición de cuestiones de políticas públicas a partir de las cuales se juzgaría al Presidente. Los medios de comunicación masiva establecen la agenda, pero no las actitudes de los sujetos. La capacidad de los medios de definir cuestiones y problemas de políticas públicas, afirman, tiene muchas implicaciones para la relación entre el público, las políticas públicas y los políticos tal como es mediatizada a través de la televisión. ♦

Durante la década de 1970 surgió un nuevo interés en el impacto de los medios de comunicación masiva en el proceso político y en la relación entre dichos medios y la política y la opinión pública. Podría decirse que los inicios más serios del enfoque de la opinión pública sobre el establecimiento de la agenda se encuentran en la obra de Malcolm McCombs y Donald Shaw publicada en 1972. La hipótesis de estos autores es que, si bien era dudoso el papel de los medios de comunicación masiva en cuanto a su influencia en la orientación o la intensidad de las actitudes, "los medios definen la agenda de toda campaña política, influyendo en la proyección de actitudes hacia los temas políticos" (McCombs y Shaw, 1972: 177). Asimismo, analizaron la capacidad de los medios de comunicación masiva para establecer la agenda durante la campaña presidencial del año 1968. Posteriormente, publicaron otro estudio sobre el papel de los medios en el establecimiento de la agenda al analizar la manera en que éstos influyeron la percepción del público acerca del asunto Watergate (McCombs y Shaw, 1976). McCombs y Shaw concluyen que los medios de comunicación masiva han desempeñado un papel clave en el "establecimiento de la agenda", es decir, en el poder de determinar qué temas forman

parte del debate, en las áreas estudiadas: beneficencia pública, derechos civiles, política fiscal, política exterior y orden público (1972) y corrupción (1976); también argumentan la confirmación de la utilidad del concepto de establecimiento de la agenda para la investigación de la opinión pública. El modelo que presentan McCombs y Shaw estipula que los medios de comunicación masiva ordenan aquello que el público considera como asuntos principales. Cuanta más atención se dedique a determinado tema, más importancia le reconocerá el público como punto de la agenda, y viceversa (véase el diagrama 2.3).

Diagrama 2.3 *El impacto de la atención de los medios en la agenda pública*

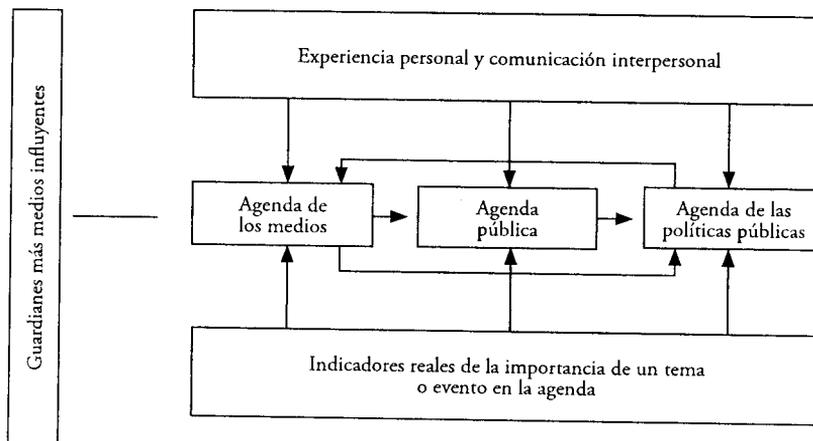


Este modelo no está libre de críticas que desafían su postura empírica y señalan el riesgo de una aplicación simplista y demasiado amplia. Además, los críticos han notado la falta de claridad respecto de la influencia de los medios en las agendas personales del público, la necesidad de considerar diferentes tipos de agendas que operan simultáneamente, las dudas acerca de la relación entre el papel de los medios y el público en el despertar del interés acerca de determinado tema, y la importancia del poder en el establecimiento de la agenda (véase McQuail y Windahl, 1993: 106-107). Así, después de la publicación del texto de McCombs y Shaw, aparecieron numerosas investigaciones que estudian la dinámica del establecimiento de la agenda y la interacción entre los medios de comunicación masiva, el público y los diseñadores de las políticas. Para decirlo en términos sencillos, la investigación ha tendido hacia el estudio de un solo tema (longitudinal) o el estudio de temas en diversas áreas de políticas públicas (transversal). La fortaleza de la investigación longitudinal es que proporciona un análisis profundo de un tema y la política que lo aborda, pero de alguna manera está limitada desde el punto de vista de la generación de teorías y modelos de establecimiento de la agenda. Probablemente los estudios transversales sean más adecuados para el desarrollo de teorías o modelos generales (véase la sección 2.10). Aun así, los estudios de un solo tema pueden aportar muchos y variados datos capaces de tener implicaciones en diversos niveles. Por citar un

ejemplo, Protesse *et al.* (1987) llegaron a la conclusión de que la influencia de los medios de comunicación masiva en la definición de las agendas de políticas públicas (en el caso de los desechos tóxicos) era mucho más compleja de lo que se había pensado en la década de 1970. La reacción de los diseñadores de las políticas a los nuevos reportajes tenía que situarse en el contexto de otros factores. Entre ellos destacaban: la relación de los periodistas con las élites de la formulación de políticas públicas y viceversa, el momento de la publicación, las presiones de los grupos de interés, las exigencias políticas y los costos y beneficios de los problemas y las soluciones.

Rogers y Dearing (1987) han presentado otro modelo exhaustivo que se concentra en la gama de procesos implicados en el establecimiento de la agenda. Estos autores argumentan la necesidad de distinguir entre tres tipos de agenda: los medios de comunicación masiva, el público y las políticas públicas. Sus investigaciones señalan que, a diferencia del modelo de McCombs y Shaw, el establecimiento de la agenda es un proceso más interactivo. En efecto, los medios de comunicación masiva influyen la agenda pública, como lo sostienen McCombs y Shaw, pero la agenda pública tiene determinado impacto en la agenda de las políticas públicas, al igual que la agenda de los medios de comunicación masiva. Sin embargo, cuando se trata de ciertos asuntos, la agenda de las políticas públicas tiene un impacto considerable en la agenda de los medios de comunicación masiva. Ésta también está delineada por el impacto de los temas o eventos del "mundo real". Para Rogers y Dearing el papel de los eventos en el proceso de la agenda constituye un área que requiere de una investigación más intensiva. McQuail y Windahl (1993) han mostrado la representación gráfica de un modelo de establecimiento de la agenda más completo (y más complejo) que toma en cuenta los argumentos de Rogers y Dearing (diagrama 2.4).

Diagrama 2.4 El modelo del establecimiento de la agenda de Rogers y Dearing



Fuente: tomado y adaptado de McQuail y Windahl (1993)

El modelo representa los diferentes tipos de efecto y de retroalimentación [...] Nos recuerda que los medios de comunicación masiva, el público y la élite de diseñadores de las políticas inhiben en mayor o menor medida el mismo entorno amplio cuando se trata de eventos de gran relevancia, y que cada uno de estos tres mundos tiene conexiones y está permeado por redes de contactos personales e influido por experiencias personales [...] El establecimiento de la agenda puede ser intencional o no deliberado, y puede iniciarse por los medios o los diseñadores de las políticas. No podemos excluir la posibilidad de que el público mismo afecte la agenda de los medios, ya que algunos de ellos buscan claves de selección de contenidos en su valoración de las preocupaciones públicas, independientemente de los eventos, otros medios o las perspectivas de las élites.

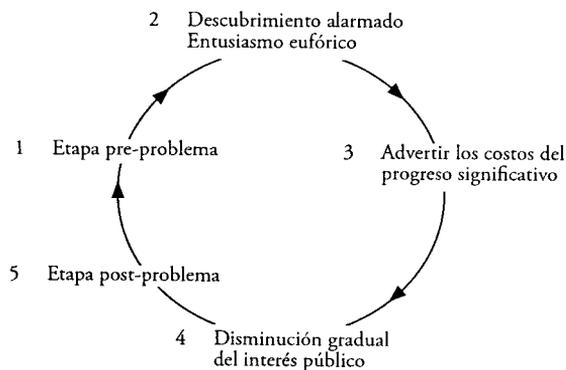
(McQuail y Windabl, 1993: 109)

Ciclo de atención a los asuntos (CAT)

Relacionada con esta noción de que los medios desempeñan un papel en la definición de los asuntos de la agenda está la idea de que dichos asuntos siguen un ciclo. En 1972, Anthony Down publicó un trabajo que tuvo impacto tan considerable sobre el tema como la obra de McCombs y Shaw (Downs, 1972).

Downs se dedicó a estudiar el proceso de la inclusión de temas en relación con la cuestión ambiental, que recién adquiría relevancia política en aquellos años. Este autor afirmaba que los asuntos seguían un ciclo de atención (CAT) y que el interés por el tema de la “ecología” registraba altibajos (véase el diagrama 2.5)⁹.

Diagrama 2.5 El ciclo de atención a los asuntos de Downs



⁹ Un ejemplo de este ciclo puede verse en el caso presentado por Rodolfo Jiménez, en el cual el problema inicial del control de las prisiones pasa a ser reemplazado por el de una probable guerra entre el gobierno mexicano y los carteles del narcotráfico.

❖ El ciclo de atención a los asuntos: el caso del medio ambiente

El modelo de Downs (1972)

Etapas 1: Pre-problema. Los expertos y los diseñadores de las políticas públicas pueden ser conscientes del problema y puede haberse producido información al respecto, pero el interés público es escaso.

Etapas 2: Descubrimiento alarmado y entusiasmo eufórico. El tema se reconoce como problema a partir de un desastre o evento que concentra el interés y provoca la demanda de acción gubernamental.

Etapas 3: Calcular los costos y los beneficios. Los responsables de las políticas públicas y el público se dan cuenta del costo del progreso.

Etapas 4: Declive del interés público en el o los temas.

Etapas 5: Quiescencia. Etapa posterior al problema en la que el tema pierde importancia en la agenda pública. Otros temas reemplazan al medio ambiente en las agendas de la opinión y las políticas públicas.

Una aplicación del modelo de Downs

Timothy O’Riordan, ambientalista, toma el modelo de Downs y lo aplica a la cuestión ambiental en la década de 1980 (O’Riordan, 1991). Según su argumento, la agenda opera en función de cuatro factores:

- Eventos.
- Personalidades.
- Grupos de presión.
- Fallas institucionales.

La preocupación acerca del medio ambiente, medida por la opinión y las políticas públicas, es un indicador fehaciente de la vigencia del modelo en vista de las experiencias recientes. El autor sostiene que:

El modelo de Downs no traza tanto un ciclo, sino una espiral. La espiral sube en respuesta a las cambiantes percepciones de la capacidad de supervivencia, valoración de la calidad de vida, las preocupaciones morales por los desprotegidos y los doblemente desprotegidos en las generaciones futuras, y el reconocimiento de la incapacidad tecnológica y de gestión política para resolver el problema. En resumen, el ambientalismo está atrapado en las percepciones cambiantes de la justicia, la democracia y el papel del Estado, además del desempeño económico y el lugar adecuado para los seres humanos en un planeta en descomposición.

(O’Riordan, 1991: 179)

O’Riordan afirma la urgencia de que la cuestión ambiental deje de verse como algo único y se integre a otros asuntos, como la economía, la educación, la defensa y la política exterior. De no hacerlo, el ciclo de Downs se repetirá indefinidamente.

William Solesbury: “The Environmental Agenda”, 1976

Pocos ensayos superan la interpretación de Solesbury del proceso de la agenda tal como la presenta en su análisis fundamental de la agenda ambiental publicado en la década de 1970. En aquellos años, Solesbury ocupaba el cargo de Jefe de Urbanismo en el Directorio de Inteligencia y Planeación del Departamento de Medio Ambiente (Reino Unido). Este autor afirma que la clave para comprender la formación de la agenda es la relación entre los temas y las instituciones. Un tema sólo empieza a adquirir relevancia cuando establece un vínculo con una institución del sistema político. Lo anterior es válido para el o los asuntos ambientales durante la década de

1970, cuando el gobierno abrazó la causa del “medio ambiente”. Así, el avance de un tema está delineado por su grado de particularidad, es decir, por la medida en que puede ejemplificarse por medio de un suceso o evento específico. Esto es especialmente notable en el caso del medio ambiente, pues sus altibajos coinciden con desastres y “crisis” de diversos tipos. Además, los temas ambientales tienen tres ventajas adicionales: son visibles, se trata de eventos que impactan a la totalidad del público y resulta relativamente sencillo identificar sus causas y efectos.

Sin embargo, la particularidad no basta para que un tema reciba atención; además, debe contar con legitimidad, debe encajar y corresponder con los valores prevalecientes y dominantes, o establecerse cierto grado de compatibilidad. La manera en que el gobierno maneja y trata un tema constituye un factor clave para la base de legitimidad al interior del sistema político. Las acciones surgen a partir de dicha base pero, en su calidad de servidor público, Solesbury hizo la siguiente observación:

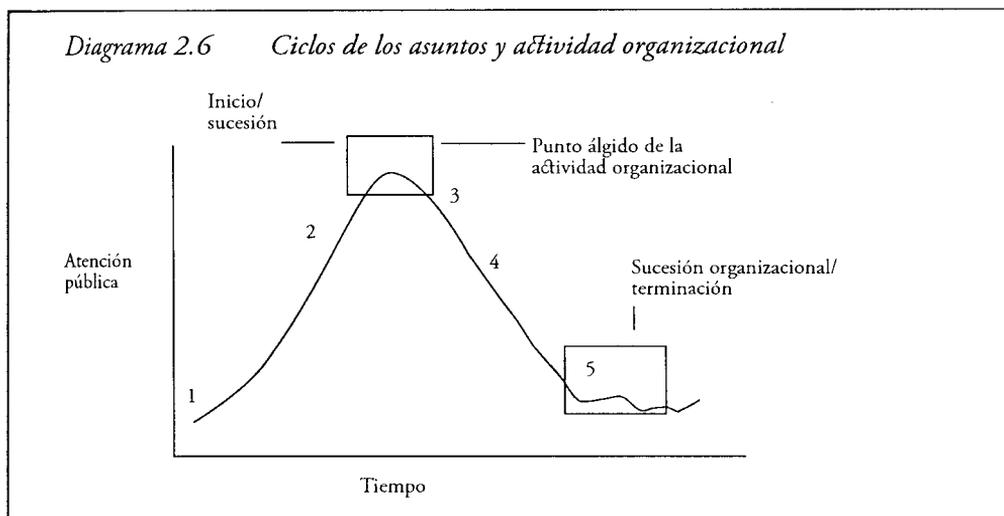
al transitar hacia aquellos procesos a través de los cuales los asuntos invocan acciones o la decisión de no hacer nada, se pasa al relativamente cerrado mundo de los departamentos ejecutivos del Estado [...] En ese mundo político privado los temas adquieren (o pierden) el reconocimiento definitivo que se otorga mediante el acuerdo y la respuesta.

Así, los temas deben detentar atención pública, legitimidad y consideración gubernamental para motivar medidas públicas. Aun así, afirma Solesbury, al final los temas pueden perderse en la etapa de la toma de decisiones al ser suprimidos o transformados en algo diferente. ♦

El modelo de Downs ha aportado una influyente conceptualización de la forma en que puede verse a los asuntos con fluctuaciones y altibajos. Peters y Hogwood (1985), por ejemplo, sostienen la aplicabilidad de este modelo a otros temas, además del relacionado con la agenda ambiental. Asimismo, afirman la posibilidad de recurrir al modelo para aprehender algo a lo que Downs no dedica mayores consideraciones: la relación entre el ciclo de atención y las actividades organizacionales del gobierno (es decir, la creación de nuevas organizaciones, la adaptación de las organizaciones o “continuidad de las políticas públicas”, y la abolición (o clausura) de organizaciones. (Véase la sección 4.6.2 para conocer más detalles de este modelo de cambio de políticas públicas.) En un estudio de la relación entre los ciclos de interés público y actividades organizacionales en Estados Unidos entre la década de 1930 y la década de 1970 Peters y Hogwood concluyen que:

- Las áreas de políticas públicas fuera de la del medio ambiente siguen el patrón “cíclico” descrito por Downs. (Se analizan más de 15 áreas, entre ellas las políticas agrícola, de beneficencia, educativa, de salud y económica.)
- Los intervalos de registro de puntos máximos en la atención a los asuntos varía de un área de políticas públicas a otra.
- Los problemas que han transitado el CAT reciben más atención después de haber alcanzado el punto máximo que antes de dicho punto.
- La sucesión organizacional constituye la principal proporción de la actividad organizacional después del punto máximo en el CAT.
- Los períodos de mayor actividad organizacional coinciden con los puntos máximos dentro del CAT.
- Existe un vínculo entre la opinión pública y el cambio organizacional.

Peters y Hogwood aportan un nivel de análisis que establece un puente entre la formación de temas y la atención pública y la respuesta del gobierno que se expresa como cambio organizacional. La representación gráfica de este argumento aparece en el diagrama 2.6.



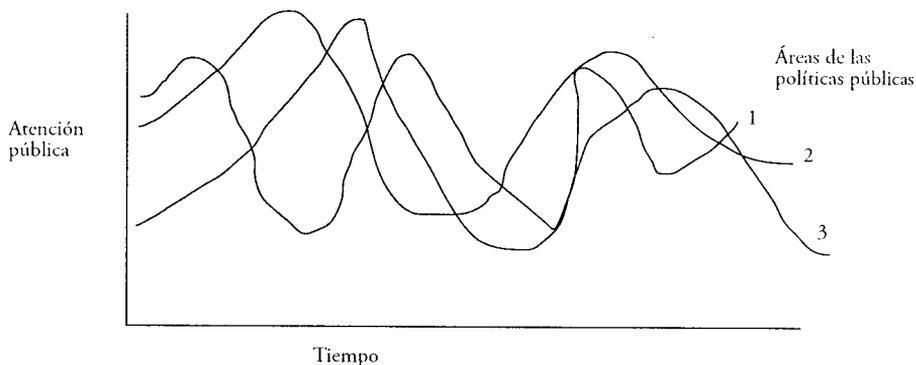
Es necesario subrayar dos puntos. Primero, que los CAT varían de un área de políticas públicas a otra, por lo que los diseñadores de las políticas son confrontados por las agendas “del público” y de “los medios”, las cuales registran altibajos en diversos asuntos y áreas de políticas públicas.

La formulación de políticas públicas es problemática, sobre todo debido al hecho de que los CAT revelan que las áreas consideradas importantes por la opinión pública no siempre son las mismas (véase el diagrama 2.7). Además, ya que los diseñadores de las políticas deben parecer “atentos a lo que dice la gente”, los puntos máximos de atención a un tema público tienen, según Peters y Hogwood, un impacto considerable en la agenda organizacional del gobierno. De hecho, estos autores argumentan que la relación entre lo destacado de los asuntos públicos y el cambio organizacional es tal que brinda “cierto consuelo a los defensores del gobierno democrático que se muestra receptivo” (Peters y Hogwood, 1985: 251). Por supuesto, desde una perspectiva distinta (más crítica) este tipo de cambio organizacional podría no ser sino un medio para que los diseñadores de las políticas actúen de tal manera que aparenten estar realmente haciendo algo.

Si se toma el análisis de Peters y Hogwood que recurre al cambio organizacional como medida o indicador, entonces puede decirse que la “agenda de las políticas públicas” ocurre en la etapa en la que el CAT alcanza su punto máximo. En ese momento, el gobierno debe aparecer “activo”, “resolviendo problemas”, “tomando decisiones”. El segundo punto acerca del CAT y el cambio organizacional es que, como lo señalan Downs y Peters y Hogwood, una vez que un tema ha

atravesado el ciclo, la siguiente vez que lo recorra recibirá un tratamiento distinto: más interés durante la etapa pre-problema. La razón de ello es que, aunque el interés público en un tema palidezca, las organizaciones creadas o adaptadas para abordarlo “siguen y siguen”: las burocracias son inmortales (Kaufman, 1976), aun cuando el interés público sea caprichoso.

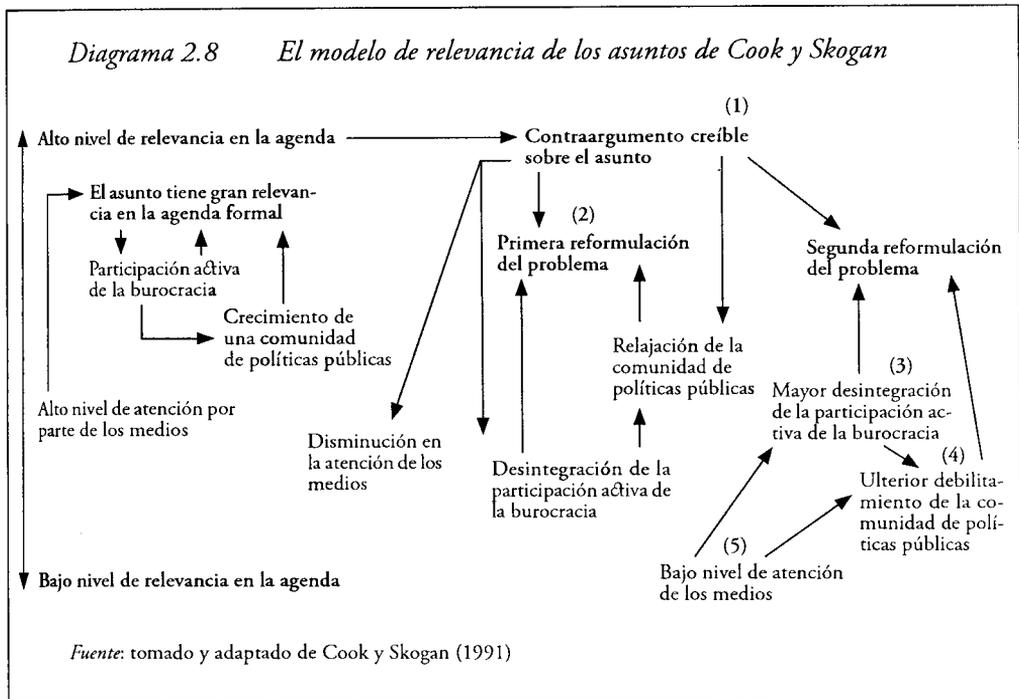
Diagrama 2.7 *La atención pública y las áreas de las políticas públicas*



El argumento de Peters y Hogwood en relación con el CAT y el entorno institucional de la opinión pública y los medios de comunicación masiva no es menor. La burocracia, los políticos, los grupos de interés, los analistas de políticas públicas y los defensores de diversas causas también participan activamente en la inclusión, los altibajos, y la exclusión de los asuntos de la agenda de las políticas públicas. La formación de temas en el contexto de “comunidades” y “redes” de políticas públicas más limitadas, como se verá más adelante (2.10) podría ser un indicador fehaciente de que el papel de las élites de políticas públicas es mucho más significativo que las opiniones del ciudadano “de a pie” (véanse, por ejemplo, Sabatier, 1991: 148-149; Lindblom y Woodhouse, 1993: 35-36). Es imposible negar el papel de los medios de comunicación masiva en el establecimiento de la agenda de las políticas públicas, pero no sería raro que éstos desempeñaran un papel mucho menos protagónico (como sí lo tuvieron en el caso del abuso infantil o la saga de Watergate) que la pertenencia a los grupos que podrían parecer tener papeles de reparto. Cook y Skogan, por ejemplo, señalan que, al analizar los altibajos de temas como la criminalidad y las personas de la tercera edad, su menor relevancia se debe a la interacción de diversos factores.

Una vez en la cresta, un tema detenta tres factores principales de apoyo: la burocracia gubernamental, los medios de comunicación masiva y una comunidad de políticas públicas. Esta última estará formada por personas y organizaciones implicadas o preocupadas por un tema específico. En determinada etapa, surgirá un contraargumento creíble sobre el tema en cuestión (véase [1] en

el diagrama 2.8) que propondrá una definición alternativa del problema, su extensión o gravedad. El resultado [2] será la reformulación del problema. Ese proceso de reformulación dará pie a una mayor diversidad de argumentos que pueden manifestarse como la desintegración de la participación burocrática, una menor atención por parte de los medios y una relación más laxa entre los miembros de la comunidad de las políticas públicas. La siguiente etapa implica otra reformulación del problema, mayor fragmentación burocrática [3], el debilitamiento de la comunidad de las políticas públicas y un bajo nivel de interés de los medios. En este punto, el tema habrá dejado de ocupar una posición privilegiada en la agenda de las políticas públicas. El modelo que plantean Cook y Skogan es útil porque tiende un puente entre las teorías de la formación de problemas que subrayan la naturaleza “construccionista” de los problemas y las teorías (que se abordan más adelante) que consideran que el proceso de la formulación de políticas públicas implica “redes” de interacción (2.10). Asimismo, tiende un puente con otros enfoques que se concentran en la naturaleza de los argumentos de políticas públicas dentro del proceso de las políticas (2.7.3 y 3.8.8).

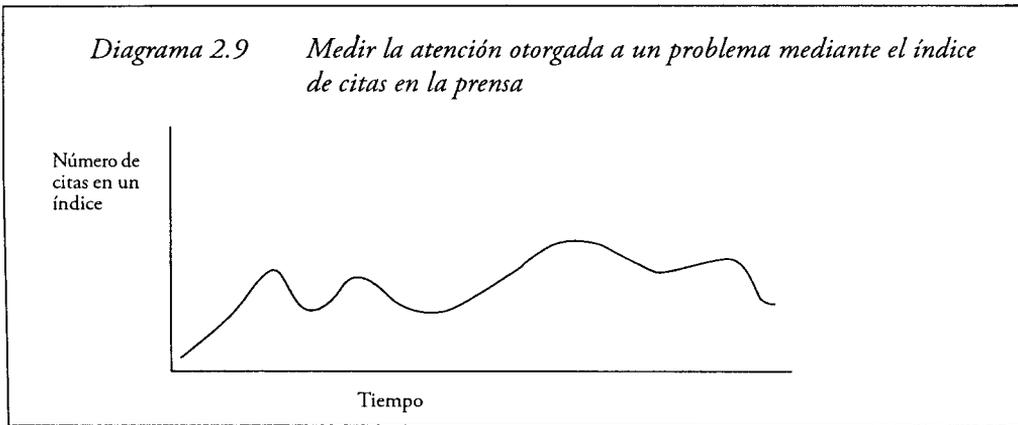


❖ ¿Cuáles son las implicaciones prácticas del modelo CAT?

Si usted fuera ministro de medio ambiente, ¿cómo reaccionaría ante encuestas que muestran una enorme preocupación del público acerca de pequeños objetos con pelusa que la marea lleva a la orilla del mar y de los niveles de plomo en el agua potable? El modelo sugiere que la mejor estrategia es responder a esa preocupación, pero sin olvidar que el asunto pasará al olvido en unas cuantas semanas. ¿Considera que existen suficientes indicios para pensar que ésta es una caracterización precisa de la formulación de políticas públicas en el área de la política ambiental o en otras áreas?

Ejercicio

Elija un tema, por ejemplo el medio ambiente, y dé seguimiento a la preocupación del público durante determinado tiempo. Puede consultar encuestas de opinión pública (como *British Social Attitudes* y Jowell *et al.*, 1990), o encuestas de opinión en la Comunidad Europea. Otro método consiste en identificar el número de veces que se menciona el tema en los índices de los periódicos o en el índice *British Humanities Index* (véase el diagrama 2.9). ♦



2.3.2/ *La mercadotecnia de las políticas públicas y la formulación de políticas*

La relación de los estudios de opinión pública con el comercio siempre ha sido estrecha. El mundo de la publicidad y el mundo de la investigación de la opinión pública se intersectan en la teoría y en la práctica. Las organizaciones y las empresas que se especializan en la investigación de la opinión pública tienen clientes en la iniciativa privada y también trabajan para los periódicos y los partidos políticos interesados en lo que el votante piensa y lo que el votante quiere. Para comprender la formación de los temas es imposible evitar la inserción en el terreno de cómo se presentan tanto las políticas públicas como los temas a fin de aprovechar la información de las encuestas. Cada vez es más frecuente aproximarse a los temas y a las políticas públicas desde la mercadotecnia:

¿Cuánto de la elaboración de una *imagen* determina la formulación de una *política pública*? ¿Cuánto de nuestro proceso político es cautivo de las demandas de la televisión, de la formación de la audiencia?
(*New Statesman*, 1986)

En Estados Unidos, las encuestas se han convertido en parte integral de lo que se conoce como espíritu empresarial de las políticas públicas. No se usan para poner la popularidad a prueba, sino como base para la formulación de las políticas públicas. No se trata de una mera extensión más científica del sentido tradicional de los políticos de lo que el público quiere, sino un nuevo desarrollo cualitativamente nuevo. La capacidad de atraer seguidores reemplaza al liderazgo.
(*Sir Alfred Sherman*, 1987; citado en *O'Shaughnessy*, 1990: 207-208)

La relación entre las encuestas de opinión y la mercadotecnia del jabón en polvo y las hojuelas de maíz es estrecha, y muchos dirían que constantemente se está tornando más cercana. (O'Shaughnessy, 1990; Sabato, 1981 y Perry, 1984). La cuestión es, ¿hasta qué punto la mercadotecnia de un partido o candidato termina definiendo las políticas? ¿El proceso político está cada vez más definido por los publicistas que analizan las encuestas y otros datos sobre los votantes y diseñan la parafernalia de las políticas y la forma en que se presentan a fin de maximizar el atractivo del partido o candidato a los ojos de los consumidores políticos?

❖ Manipulación política y presentación de las políticas públicas

James Perry, *The New Politics*, 1968

Este libro de Perry fue uno de los primeros en señalar que la tecnología estaba modificando la manera en que los políticos y los diseñadores de las políticas participaban en el juego político estadounidense. El autor aborda el papel de una nueva clase de gerentes políticos y el uso de las encuestas para asegurarse de que la parafernalia que acompaña a las políticas de los candidatos esté dirigida a los votantes. En esa época, el desarrollo informático todavía estaba en pañales, pero Perry mostró la probabilidad de que se incrementara el uso de computadoras. Para él, la filosofía fundamental en esta nueva política era la racionalidad:

La idea de la toma de decisiones racional es el principal factor que une a todas las nuevas tecnologías políticas. Racional es la palabra clave: decisiones racionales, temas racionales, itinerarios racionales de campaña, televisión racional, literatura racional. Los tecnólogos no quieren dar un solo paso en falso.
(*Perry*, 1968: 212-213)

Perry concluyó que esta tendencia podía debilitar a los partidos políticos e incrementar el poder del dinero. Pronosticó un futuro brillante para el Partido Republicano que entonces se encontraba a la vanguardia del juego tecnológico.

Roland Perry, *The Programming of the President*, 1984.

Sesenta años después, otro autor de apellido Perry (Roland) afirmaba que los publicistas y los encuestadores ya habían tomado el poder. Su obra sigue el desarrollo de un programa llamado PINS capaz de simular y hacer modelos de procesos electorales a fin de contribuir al diseño de una estrategia electoral ganadora:

Las computadoras pueden compilar y vincular los miedos, las esperanzas y aspiraciones, los pensamientos y sentimientos de toda la población de un país para presentarnos un cuadro de su estado anímico [...] A su vez, ese cuadro es un indicador de lo que debería decirse y hacerse [...] El enorme peso de la información que no para de multiplicarse debe archivar por categorías y subcategorías, con referencias cruzadas, vínculos, separaciones y grupos, y debe dársele seguimiento [...] No obstante, el poder de las computadoras va mucho más allá de su capacidad de archivar hechos infinitos y difundirlos con rapidez. Pueden usarse para programar toda la propuesta política de un candidato electoral. Ya no se trata de sueños de ciencia ficción ni de posibilidades para el siglo XXI; se trata de algo que ya está sucediendo.

(Perry, 1984: vii)

Robert Meadow, "Political Campaigns", 1988

Las cambiantes tecnologías para las campañas políticas comparten la tendencia a desmasificar el entorno comunicativo de dichas campañas [...] En cierto sentido, las nuevas tecnologías buscan convertir los otrora mensajes públicos de las campañas en comunicados de campaña personales y privados. Por una parte, puede decirse que las campañas personalizadas son el antídoto contra el abstencionismo y la enajenación de los electores [...] Por otra, pasar de los mensajes de transmisión masiva que buscan celebrar y encontrar denominadores comunes entre los votantes a los mensajes que buscan explotar las diferencias y fragmentar al electorado puede minar el consenso fundamental que es la base de los sistemas políticos estables. La política de un solo tema podría reemplazar a la política amplia de partido.

(Meadow, 1988: 270) ♦

Existen evidencias que permiten afirmar que la programación de la agenda de las políticas públicas es una realidad. Por ejemplo, O'Shaughnessy sostiene que el verdadero poder para estructurar la agenda de las políticas públicas está pasando a las manos de los funcionarios y los consultores políticos que recurren a las técnicas más novedosas de la mercadotecnia comercial. Las políticas se venden como si fueran productos, de manera que la agenda de las políticas públicas se fragmenta más que en el pasado y tiene mayor predominio la adopción de un solo tema. Este hecho implica que el impacto de las ideas quede relegado a un papel secundario y que el impacto de la técnica de mercadotecnia adquiera protagonismo. O'Shaughnessy sintetiza los efectos de la mercadotecnia política tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos de la siguiente manera:

- Transmitir una idea espuria del proceso político y de la facilidad con la que una "solución" puede ser confeccionada e implementada.
- Propiciar una situación en la que los temas se eligen con base en su atractivo teatral.
- Inhibir el cambio político y de políticas públicas.
- Alterar la relación del votante con el proceso político.

Temas antiguos y modernos en la fabricación de imágenes

Como ha señalado Brendan Bruce, un notable asesor de publicidad y comunicaciones, no hay nada nuevo en la manera en que los políticos y otros actores

han recurrido a los símbolos y las imágenes para influir en las actitudes públicas. La evolución del arte y el oficio de la fabricación de imágenes datan de los inicios de las instituciones políticas (Bruce, 1992: 9-11). En la era moderna y con la ayuda de las nuevas tecnologías de comunicación y conocimientos psicológicos acerca de la formación de la opinión pública, el “negocio” no ha hecho sino adoptar un matiz más complejo y sofisticado. De manera específica, la investigación sociológica y psicológica de la posguerra ejerció una importante influencia en la mercadotecnia y la publicidad de las empresas (Galbraith, 1967 y Brown, 1963¹⁰). El nuevo orden industrial fue el escenario para la creación de necesidades y deseos, y para la adaptación de los productos a los tipos sociales y psicológicos adecuados. En Gran Bretaña esta práctica empezó con la contratación de una importante agencia de publicidad por parte del Partido Conservador para diseñar y planificar las elecciones generales de 1951 (Bruce, 1992: 97). Hacia la década de 1970, la experiencia del mundo de la mercadotecnia encontraba una renovada y fortalecida aplicabilidad en la política a medida que los políticos estadounidenses adoptaban y difundían a otros países las ideas propias del posicionamiento de las marcas y sus beneficios funcionales y psicológicos. Según ese modelo, las políticas públicas son productos que deben posicionarse para maximizar su atractivo frente a los “consumidores”¹¹.

❖ ¿Se exagera el poder de la mercadotecnia?

Bruce (1992) afirma que sí. Si bien la mercadotecnia ayuda a establecer la agenda, los publicistas no poseen el tipo de poder que sus críticos les adjudican. La mejor publicidad es inútil cuando se quiere vender un producto que el consumidor no desea. Las políticas, independientemente de cómo se vendan, no pueden engañar al sentido común del público. Según este autor, la publicidad funciona cuando las personas recuerdan el producto y sus beneficios; y considera mucho más significativo el poder de manipular las noticias que tienen los *spin doctors* (término que surgió tras los debates entre Carter y Ford durante la década de 1970) y otros agentes.

Por otra parte, Franklin (1994) argumenta que la situación es más crítica de lo que sugieren Bruce y otros publirrelacionistas y publicistas. El “empaquetado de la política” ha tenido efectos dañinos en la conducción del debate político en una democracia. El autor cree que los ciudadanos se están transformando en meros espectadores de un sistema político cada vez más mediatizado. ♦

En términos de las nociones clásicas de la democracia liberal, los partidos presentan políticas públicas que serán votadas por los ciudadanos. Las implicaciones de la mercadotecnia de las políticas públicas que está invadiendo (si no es que reemplazando) la formulación de políticas públicas son profundas tanto para la teoría como la práctica de la democracia liberal. La mercadotecnia de las

¹⁰ La edición en castellano es Brown, J.A.C., *Técnicas de persuasión de la propaganda al lavado de cerebro* (1978).

¹¹ El texto de Francisco Miranda en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, muestra cómo la reforma de la educación secundaria en México fracasó por un problema básicamente de *marketing*, esto es, de comunicación. La política no logró ser “vendida” a la opinión pública como un cambio que traería impactos positivos.

políticas públicas no sólo implica identificar las necesidades y los deseos del electorado y los problemas que le preocupan, sino también el uso de técnicas para influir, crear y estimular la “opinión pública” acerca de un tema o problema. En ese caso, la agenda de las políticas públicas es menos un producto (*sic*) de la opinión pública, como quiera que ésta se defina, que el resultado de la forma en que la élite política, la ética empresarial y otras elijan estructurar los parámetros de aquello que realmente está en debate. En un desafiante mundo nuevo donde corren millones para financiar la mercadotecnia de los partidos y las políticas públicas, podría ser que el proceso político de las democracias liberales tenga más que ver con la manipulación del votante *qua* consumidor que con la movilización de la población *qua* ciudadanos. Quizá sea el resultado inevitable de la idea de analizar la agenda de las políticas públicas *como si* el votante *fuera* un consumidor. Si las políticas públicas son productos, entonces realmente se requiere de un instrumento sumamente preciso para medir la diferencia entre una política pública y un litro de *Clorox*.

2.4/ Teorías sobre el control de la agenda

Desde una perspectiva pluralista, la definición de los problemas y de la agenda es, en esencia, resultado de un proceso de competencia entre distintos grupos (Truman, 1951; Dahl y Lindblom, 1953; Dahl, 1958 y 1961). El poder de influir en los asuntos con mayor o menor atención, que se incluyen o excluyen de la agenda de las políticas públicas parece más disperso que concentrado y, aunque versiones anteriores del pluralismo aceptaban en mayor o menor medida la desigual distribución del poder y la influencia, la formulación de políticas públicas era vista como algo abierto a la libertad de expresión y el debate público. En una sociedad libre, podría argumentarse, todos pueden influir en la agenda de las políticas públicas. Los modelos estructurales funcionalistas, por ejemplo, representan al sistema político democrático liberal en el que lo que sale de la caja negra es una función de lo ocurre dentro de ella. Sin embargo, a partir de la década de 1960 esta noción de las políticas públicas enmarcada en una política pluralista (articulación y agrupación en el modelo de Almond) ha sido objeto de numerosas críticas. Dichas críticas a la idea de la caja negra neutral, abierta a todo tipo de insumos, se han enfocado a la manera en que las políticas públicas se formulan dentro de un contexto de procesos sesgados a favor de determinados grupos, ideas e intereses, y en contra de otros. Hay dos tipos de críticas a los supuestos pluralistas en torno a la apertura y la neutralidad del proceso de formulación de políticas públicas en cuanto al establecimiento de la agenda, que se exponen en los siguientes textos:

E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, 1960.

R.W. Cobb y C.D. Elder, *Participation in American Politics*, 1972.

P.S. Bachrach y M.S. Baratz, “Two Faces of Power”, 1962.

———, *Power and Poverty, Theory and Practice*, 1970.

S. Lukes, *Power*, 1974.

En esta sección se revisan los argumentos de Schattschneider y de Cobb y Elder. La sección 2.6 está dedicada a los argumentos de Bachrach y Baratz y de Lukes.

2.4.1/ *Schattschneider y su definición del meollo de la política*

Schattschneider realizó una de las primeras y más importantes aportaciones al estudio de la parcialidad en el establecimiento de la agenda a través de su libro titulado *The Semisovereign People*, publicado en 1960. El autor argumenta que una de las facultades esenciales del gobierno es la de manejar los conflictos antes de que estallen. El alcance y la extensión de los mismos se limitan y enmarcan, según Schattschneider, a partir de los actores dominantes del juego político. El dominio de lo político no está tan abierto ni es tan pluralista como la teoría democrática liberal y la investigación empírica (de Truman, Dahl, Lindblom *et al.*) sostienen. La estructura de este juego se basa en reglas que convienen a los actores que están en la cima: los grupos de presión, los partidos y las instituciones. Así, la política como conflicto de valores, creencias e intereses se ve desplazada por el manejo del conflicto:

Ningún régimen podría durar si no enfrentara este problema [...] Todas las formas de organización política están sesgadas a favor de la explotación de ciertos tipos de conflicto y la supresión de otros, pues organización significa movilización de sesgos. Algunos temas son organizados al interior de la política mientras que otros son organizados fuera de ella [...] No hay manera más certera de destruir el significado de la política que tratar todos los asuntos como si fueran libres e iguales. La desigualdad de los asuntos simplifica la interpretación de la política. La política adquiere sentido cuando tenemos claras nuestras prioridades.
(Schattschneider, 1960: 71-73)

De este modelo se desprende que las políticas públicas constituyen, en esencia, una actividad en la que se incluyen y de la que se excluyen asuntos y se movilizan sesgos a fin de asegurar el manejo y la contención de conflictos. Por lo tanto, la definición de los temas constituye una forma fundamental de poder político. De ahí se desprende que: “la definición de las alternativas es el instrumento supremo del poder” (Schattschneider, 1960: 69). Ya que las personas no pueden estar de acuerdo acerca de cuáles son realmente los asuntos: “Quien determina de qué se trata la política, gobierna el país, pues la definición de alternativas es la selección de conflictos” (*ibid.*).

El modelo de Schattschneider del proceso dentro del cual los ganadores buscan contener el alcance de los conflictos y los perdedores expanden la escala de los conflictos tuvo un desarrollo ulterior en los años siguientes gracias a Cobb y Elder (1971, 1972, 1983) y Cobb *et al.* (1976).

2.4.2/ *Cobb y Elder y la expansión del conflicto*

Cobb y Elder se interesaron por el análisis de la participación limitada y por la forma en que el proceso de la agenda aporta un nivel de análisis que comunica

el sistema social como un todo con la toma de decisiones. Su estudio se concentra en las formas de expansión y manejo de conflictos. ¿Qué se considera un tema en este modelo? En tanto conflicto entre dos o más grupos acerca de los asuntos de procedimiento relacionados con la distribución de posiciones o recursos (Cobb y Elder, 1972: 82), los temas pueden crearse a través de diversos medios:

- Fabricación por una parte en conflicto que percibe una injusticia o parcialidad en la distribución de posiciones o recursos.
- Fabricación de un tema para obtener un beneficio y una ventaja personal o colectiva.
- Acontecimientos inesperados.
- Hacedores de buenas obras, con buenas intenciones, pero con exceso de ingenuidad.

A su vez, hay “detonadores” internos y externos que determinan el surgimiento de un tema.

Detonadores internos

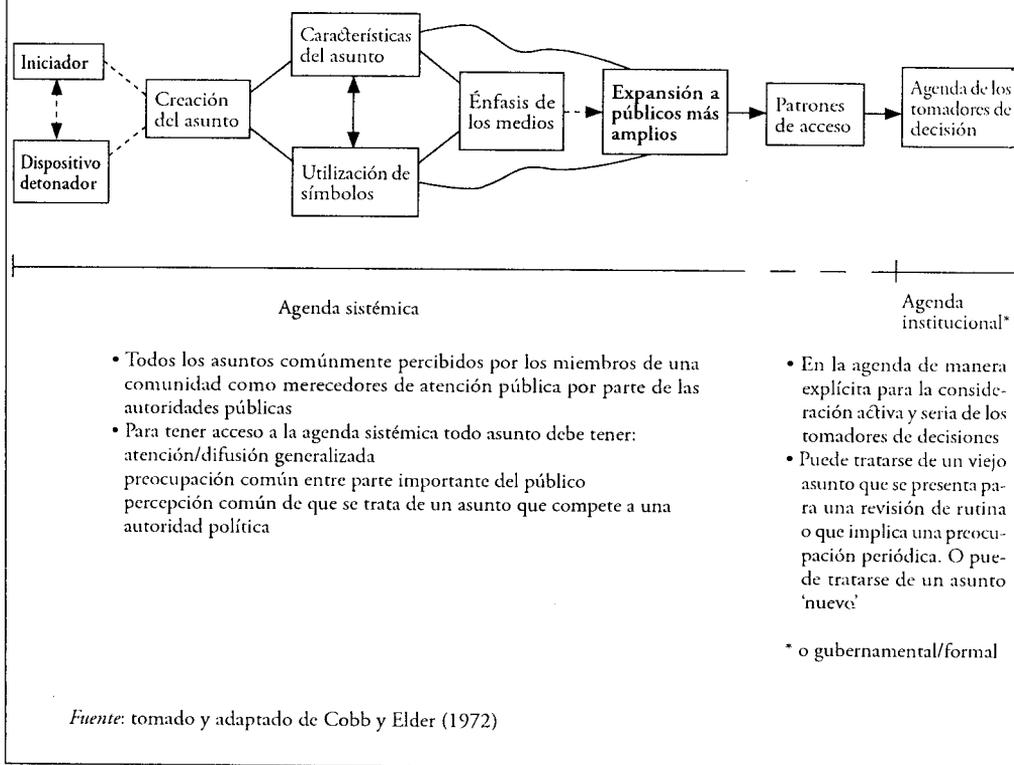
- Catástrofes naturales.
- Acontecimientos humanos inesperados.
- Cambios tecnológicos.
- Desequilibrio o parcialidad en la distribución de recursos.
- Cambio ecológico.

Detonadores externos

- Actos bélicos.
- Innovaciones en tecnología armamentista.
- Conflicto internacional.
- Patrones de alineación mundial.

Sin embargo, la formación de un tema no depende únicamente de un detonador. Debe haber un vínculo entre el detonador y la queja o problema capaz de transformar el tema en un punto de la agenda. Cobb y Elder afirman que hay dos tipos de agendas: sistémica e institucional (véase el diagrama 2.10). La agenda sistémica está compuesta de “todos los temas percibidos por los miembros de una comunidad política como asuntos que merecen la atención pública y que entrañan cuestiones pertinentes a la legítima jurisdicción de la autoridad gubernamental en funciones” (Cobb y Elder, 1972: 85). Por otra parte, la agenda institucional se define como “la serie de puntos explícitamente señalados para recibir la consideración activa de los tomadores de decisiones” (ibid.: 86). Difícilmente llegará un tema a la agenda institucional sin ocupar, primero, un lugar en la agenda sistémica.

Diagrama 2.10 La expansión y el control de las agendas



La construcción de la agenda tiene lugar como resultado de la expansión de un tema desde un grupo de atención con una preocupación específica a un público con gran interés y atención acuciosa, es decir, un público interesado e informado acerca de los asuntos públicos y que incluye a líderes de opinión; finalmente el tema recibe la atención del público en general. La dinámica de esta expansión depende, en primer lugar, de las características del tema mismo. Cobb y Elder sostienen que:

- Cuanto más ambigua sea la definición de un tema, tanto mayor será la probabilidad de que llegue a un público extenso (*grado de especificidad*).
- Cuanto más importante socialmente aparezca un tema a partir de su definición, tanto mayor será la probabilidad de que llegue a un público más amplio (*alcance de la importancia social*).
- Cuanto más se defina un tema como de relevancia en el largo plazo, tanto mayor será la probabilidad de que sea expuesto a un público más numeroso (*relevancia temporal*).
- Cuanto menos técnica sea la definición de un tema, tanto mayor será la probabilidad de que llegue a un público más extenso (*grado de complejidad*).

- Cuanto más se define un tema como carente de precedentes claros, tanto mayor será la probabilidad de que llegue a una población más numerosa (*precedencia categórica*).

La expansión de los temas tiene que enfrentar diversas estrategias para su contención. Las estrategias para la contención del conflicto implican dos aspectos relacionados con los grupos y los temas:

- Las estrategias grupales se concentran en: desacreditar al grupo y/o al líder del grupo, apelar a los cabecillas del liderazgo y cooptar a los líderes.
- Las estrategias temáticas se concentran en: recompensas simbólicas o confiabilidad, publicidad fastuosa o tokenismo, creación de nuevas unidades organizacionales, cooptación simbólica y presunta restricción.

El tipo de lenguaje empleado es una importante dimensión de la política de la agenda dentro del proceso de expansión y contención de un tema. Cobb y Elder afirman que el uso efectivo de símbolos en la expansión de un tema puede estar relacionado con cinco factores:

- *Precedente histórico*. Los grupos pueden usar símbolos muy antiguos para una comunidad política, capaces de provocar intensas reacciones, positivas o negativas.
- *Eficiencia o credibilidad*. Los grupos pueden usar los símbolos bien o mal. El uso incorrecto puede resultar contraproducente cuando se trata de expandir un tema.
- *Saturación simbólica*. Abuso de un símbolo, al punto de que deja de causar impacto.
- *Refuerzo simbólico*. Los símbolos deben reforzarse mediante otros símbolos.
- *Urgencia o significado desconcertante de un símbolo*. Los símbolos que implican acción tienen mayor probabilidad de causar un efecto expansivo.

Cuando se recurre a los símbolos, el papel de los medios de comunicación masiva es crucial para despertar el interés, provocar acciones, disuadir a la oposición, demostrar la solidez del compromiso y reafirmar el apoyo. Finalmente, el acceso de un tema al proceso institucional formal de toma de decisiones dependerá de cuán visible es el conflicto para diversos públicos. Según Cobb y Elder, cuanto más amplia sea la audiencia, tanto mayor será la probabilidad de llegar al ámbito de la toma de decisiones:

- Cuando los conflictos se limitan a la identificación de grupos, es más probable llegar a la agenda formal sólo cuando la parte en disputa amenaza con perturbar al sistema.
- Es más probable que los conflictos limitados a los públicos de atención con una preocupación específica lleguen a la agenda mediante amenazas de penalizaciones inminentes.
- Es más probable que los conflictos limitados a los públicos con gran interés y atención acuciosa lleguen a la agenda formal a través de un canal de representación (individuos y grupos bien informados adoptan el tema).

Juntos, Schattschneider y Cobb y Elder aportan modelos para el establecimiento de la agenda que pueden usarse empíricamente para mostrar cómo los intereses de aquellos con una posición dominante o monopólica en determinado ámbito de las políticas públicas están motivados a asegurar que el tema esté enmarcado en rígidos parámetros y cómo debe expandirse dicho tema para impactar el proceso de toma de decisiones. Los ganadores o detentadores de las políticas públicas operan con la estrategia de que lo pequeño es hermoso y que los asuntos necesitan ser privatizados, mientras que aquellos que desean desafiar las definiciones y las políticas dominantes se esforzarán por socializar y politizar el tema, llevándolo del círculo de expertos al público en general y de la esfera privada a la pública. Los ganadores buscan reducir el conflicto, los perdedores expandirlo. En este sentido, el establecimiento de la agenda tiene que ver con el manejo de conflictos, y las instituciones y organizaciones ocupan un papel central:

Todas las formas de organización política están sesgadas a favor de la explotación de ciertos tipos de conflicto y la supresión de otros, pues organización significa movilización de sesgos. Algunos temas son organizados al interior de la política mientras que otros son organizados fuera de ella.

(Schattschneider, 1960: 71)

Por ende, en este modelo puede entenderse el intercambio político alrededor del establecimiento de la agenda y la movilización del sesgo como el proceso dentro del cual se definen asuntos y prioridades a través de la regulación de los conflictos. Como indica la obra de Cobb y Elder, el factor central a considerar es la participación en el proceso político y la escala del “juego” político de las políticas públicas.

❖ Aplicar los modelos del establecimiento de la agenda

Elizabeth Meehan y Selma Svenhuijsen, *Equality Politics and Gender*, 1991

Esta colección de textos incluye dos ensayos, comentados a continuación, que aplican las ideas de Cobb, Kingdon y otros teóricos del establecimiento de la agenda al estudio del género y las políticas públicas. (Sobre Kingdon, véase Kingdon, 1984; y la sección 2.10.3)

Joyce Outshoorn, “Is this what We Wanted? Positive Action as Issue Perversion” (pp. 104-121)

Outshoorn analiza la evolución de las políticas de acción positiva (o afirmativa) en Holanda en las décadas de 1970 y 1980. La autora presenta un ciclo de la agenda que consta de seis etapas (pre-política, manifestación de lo que se quiere, formación del tema o articulación de la demanda, toma de decisiones, implementación, evaluación), y cinco “obstáculos” a superar (romper el silencio, conversión deseo-demanda, agenda política [conversión demanda-tema], tomar decisiones, política de implementación). En el caso de las políticas de acción positiva, el ciclo funcionó para modificar la “cuestión de las mujeres”. La autora concluye que:

Si se observa el ciclo de vida del tema de la acción positiva es posible discernir la existencia de un lento proceso de modificación del tema [...] Puede surgir mediante la ampliación de una demanda, la dilución del contenido original o un proceso de reducción en el que la demanda original pierde alcance. Los temas también pueden redefinirse con nuevos térmi-

nos, dando paso a la desaparición de temas viejos. Estos fenómenos son inherentes al proceso de las políticas públicas y sería un error ver la modificación como resultado de las intenciones concientes de los actores. Una de las ventajas del enfoque del establecimiento de la agenda es que puede mostrar cómo la modificación suele ser producto de un proceso en el que muchos participan, pero realmente son unos cuantos los que tienen el control. (pág. 118)

En lo que respecta a la acción positiva para las mujeres en Holanda, la autora señala:

El ciclo de vida del tema pasó de ser parte de una visión donde cabía prácticamente todo acerca del estatus de las mujeres en la sociedad a ser una demanda específica sobre la redistribución del trabajo remunerado y no remunerado que incluía las cuotas y la contratación preferencial. Ambas demandas estuvieron sujetas a redefinición a partir de la acción afirmativa, donde la idea de las cuotas desaparece y se ha abandonado la idea de la intervención estatal. Aunada al hecho de que las políticas públicas no han avanzado en relación con otros aspectos de la "cuestión de las mujeres", la acción positiva constituye una magra respuesta a las demandas originales del movimiento de las mujeres. En esta perspectiva de largo plazo, la modificación del tema significa su reducción. Si esta tendencia persiste, podemos hablar justificadamente de la perversión del tema. (pág. 119)

Amy Mazur, "Agendas and *Égalité Professionnelle*: Symbolic Policy at Work in France" (pp. 122-141)

Mazur analiza la política francesa de "égalité professionnelle" (EPP), explicando por qué no se ha logrado integrar las políticas de equidad laboral a la política laboral general o vigilar su observancia a través de los tribunales en Francia. A partir del modelo de Kingdon [véase la sección 2.10.3] sobre el proceso previo a la decisión, la autora concluye que si bien el tema del género ha recibido la atención del gobierno, en la práctica la política se encuentra al margen o fuera de sintonía en relación con otras políticas. En consecuencia, la política EPP ha sido más simbólica que efectiva:

Cuando una propuesta de política pública está al final de la agenda de las decisiones recibe un balde de agua fría durante el proceso de formulación y no provoca una retroalimentación importante. Como lo muestra claramente el caso francés, hay distintas explicaciones del porqué el reconocimiento del problema, las posturas de políticas públicas y la política no consiguen articularse entre sí [...] Las políticas públicas simbólicas, por lo menos en Francia, desempeñan un papel importante al orientar la atención política hacia un tema que, por lo general, no alcanzaría el estatus de elemento de la agenda de las decisiones; no obstante, en el mejor de los casos el resultado de semejante política sólo será incremental. (pág. 137) ♦

2.5/ Tipologías de los asuntos de las políticas públicas

Como lo demuestran Cobb y Elder y Schattschneider, los temas o problemas y su definición constituyen dimensiones del proceso de las políticas públicas que requieren de gran atención. Un tema llegará a situarse en determinado contexto o entorno de políticas públicas. A su vez, el tipo de contexto define el lugar que ocupa en el ámbito del conflicto político y la estrategia de aquellos implicados en el manejo del alcance del conflicto. Algunos académicos han planteado tipologías para clasificar los asuntos, facilitando así la comparación entre diversos temas y políticas públicas.

Wilson (1973), por ejemplo, aplica los criterios de los costos y beneficios que pueden concentrarse o dispersarse. Un tema cuyos beneficios se concentran en un pequeño sector de la sociedad, pero cuyos costos están ampliamente dispersos pertenece a un tipo distinto que un tema que puede implicar “la mayor felicidad del mayor número de individuos”. Por ejemplo, los costos de la ópera, que pueden representar un beneficio para algunos y cuestan bastante dinero a los contribuyentes. La forma en que se define la ópera en tanto problema está enraizada en la manera en que se perciben los costos y los beneficios de gastar en las artes. Sin duda, la estrategia de los grupos y las organizaciones artísticas incluiría mostrar la amplia dispersión de beneficios del arte, al tiempo que los miembros plenos del Club de los Filisteos se concentrarían en los costos y reducirían los beneficios. Lo mismo puede decirse de un tema como la política y los gastos destinados al sida, en el que los costos y beneficios son parte nodal de la manera en que se define y prioriza el tema. Concentrarse en los costos y los beneficios nuevamente coloca en el proscenio el sentido en el que ganar y perder forman parte del proceso de la agenda. Lowi (1964), por ejemplo, plantea una influyente clasificación con base en su naturaleza distributiva y normativa (véanse Ripley y Franklin, 1980 y 1982). Los asuntos, afirma Lowi, pueden clasificarse en función de su carácter distributivo, normativo o redistributivo:

- *Temas de política distributiva*: distribución de nuevos recursos.
- *Temas de política redistributiva*: modificación de la distribución de los recursos existentes.
- *Temas de política normativa*: regulación y control de las actividades.

Más adelante, Lowi (1972) añadió otro tipo: asuntos de política “constitutiva”: la creación o reorganización de instituciones.

Cada una de estas categorías constituye un ámbito de poder con características políticas distintivas. Para Lowi, las políticas públicas (en tanto ámbitos de asuntos) determinan la política, y no viceversa. Los ámbitos de los temas dan paso a diversas formas de política. Aunque esta tipología ha sido ampliamente adoptada, la visión determinista de la política como una función de las políticas públicas ha sido criticada por considerársele demasiado simplista u sospechosa desde el punto de vista metodológico (Sabatier, 1991; Hecló, 1972 y May, 1986). La utilidad de la tipología también ha sido cuestionada por sus supuestos y capacidad de someterse a prueba. Cobb y Elder, por ejemplo, señalan que la tipología tiene limitaciones fundamentales debido a que se basa en criterios sustantivos y no analíticos. Así, no aporta un marco para entender los cambios a medida que los tipos pierden claridad y se tornan más difusos (Cobb y Elder, 1972: 96). Como se dijo antes, estos autores proponen una clasificación alternativa de los asuntos a partir del conflicto, no del contenido.

Hogwood plantea un marco que explora los costos y los beneficios (véanse también Ingram, 1978 y Wilson, 1973) desde el punto de vista de las posibilidades de resultados diferenciales, formas de negociación y conflicto, y una gama de opciones. Los temas que tienen que ver con principios son aquellos en los que lo correcto y lo incorrecto, la separación entre ellos y nosotros se

polariza hasta constituir asuntos morales, religiosos o constitucionales del tipo todo o nada. Los temas “grumosos” implican un bien que no puede dividirse: aeropuertos, centrales eléctricas. Los temas que implican recortes o redistribución son aquellos que suponen la negociación para definir quién se queda con qué, quién recibe más y quién se queda con menos. Los temas que implican incrementos son aquellos en los que las condiciones presentan un beneficio mayor: todos ganan, algunos ganan más que otros (diagrama 2.11).

Diagrama 2.11 Tipos de políticas públicas, sus costos y beneficios

	Principio	Disparejo	Recortes/redistribución	Incrementos
Rango de opciones abiertas al gobierno	Sí/No	Ubicación	Divisible finalmente, pero limitado	Divisible finalmente
Margen de negociación	Mínimo	Mínimo (excepto cuando hay intercambio de favores)	Negociación de recortes relativos (suma negativa o suma cero)	Negociación de crecimiento relativo (suma positiva)
Impacto para los participantes	Ganar o perder	Ganar o perder	Desgracia diferencial	Beneficios diferenciales

Fuente: tomado y adaptado de Hogwood (1987: 31)

Estas tipologías de los asuntos, enmarcadas en los costos y beneficios, obvian otra importante dimensión de los asuntos: el grado de complejidad y de conocimientos técnicos o especializados. Desde el punto de vista del manejo del conflicto, los temas que se consideran propios de “expertos” o sumamente técnicos tendrán un carácter más privado o especializado que los temas de dominio público “no experto”. Gormley (1983), por ejemplo, sugiere que el grado y el tipo de complejidad técnica darán paso a diferentes formas de conflicto. En los últimos diez años, más o menos, los temas técnicos que implican una demanda de conocimiento se han mostrado más “abiertos” al debate público, ya que ha disminuido el dominio de poder de los expertos y los profesionales sobre la construcción puramente científica o técnica de los temas (véase la sección 2.8). El tecnicismo de los temas limita irremediamente el alcance del conflicto. Es del interés de los “ganadores” (usando el lenguaje de Schattschneider) limitar la escala del conflicto en torno a asuntos técnicos y científicos con el argumento de que los temas son demasiado complejos y difíciles de entender para los legos. Aquellos excluidos de esta esfera formulan estrategias para ampliar el tema e incluir un debate más amplio enmarcado en términos que rebasan los límites de los expertos. De manera específica, los grupos ambientalistas han estado a la vanguardia de este tipo de redefinición de los temas científicos y técnicos (Nelkin [editor], 1992: 59-112). Cuanto más se sitúa un tema como de carácter técnico/científico, más se le define como “apolítico” o “no partidista”.

La estrategia de aquellos que buscan desafiar la construcción de un tema como marginal a la esfera del conflicto político consiste en hacer campañas para que el tema en cuestión sea visto como algo que compete al público en general o a una parte del público y en formular preguntas morales y de otra índole. La estrategia puede, por ejemplo, concentrarse en las preguntas distributivas acerca de los costos y beneficios de determinado proyecto o política pública, desafiando así al poder de aquellos que afirman poseer los conocimientos y acercando los temas expertos al escrutinio público/político más amplio. Pero, ¿quién decide qué asuntos se definen en un contexto “técnico”?

2.6/ El pluralismo, la no decisión y la tercera dimensión del poder

El enfoque pluralista de las políticas públicas tendía a suponer que éstas eran, finalmente, resultado de la libre competencia entre las ideas y los intereses. En las descripciones pluralistas de la democracia de Dahl, Polsby y otros autores estadounidenses previos, el poder aparece como un factor ampliamente distribuido y el sistema político aparece tan organizado que el proceso de las políticas públicas está esencialmente orientado por las demandas y opiniones públicas. Dahl (1961), por ejemplo, en su famoso estudio de New Haven afirmaba:

El sistema político en Estados Unidos no constituye una clase homogénea con intereses de clase bien definidos. En New Haven, de hecho, el sistema político es fácilmente penetrado por cualquier individuo cuyos intereses y preocupaciones lo acerquen a la particular cultura política del estrato [...] La independencia, permeabilidad y heterogeneidad de diversos segmentos del estrato político garantizan absolutamente que todo grupo insatisfecho encontrará un vocero.

(Dahl, 1961: 91-93)

En un paraíso pluralista como New Haven, la participación en el gran juego de la política está abierta a todos. No obstante, esta perspectiva de la democracia liberal fue desafiada por Schattschneider al argumentar que: “No es necesariamente cierto que las personas con las mayores necesidades sean las más activas en la política; quienquiera que decida de qué se trata el juego prácticamente decide quién puede participar en él” (Schattschneider, 1960: 105). Como se señaló antes (2.4.1), la explicación “realista” de Schattschneider mostró la existencia de un sesgo que opera a favor de algunos y en contra de otros. La teoría de la movilización del sesgo se vio enriquecida por la obra de Bachrach y Baratz (1962, 1963, 1970), cuyo enfoque aborda un aspecto distinto de la cuestión del pluralismo: la definición de poder. Dahl, por ejemplo, había argumentado que el poder residía en la capacidad de A de conseguir que B hiciera algo que de otra manera elegiría no hacer. En ese sentido, el poder está básicamente vinculado al control del comportamiento. Dahl (1961) había evidenciado que el poder estaba distribuido entre grupos distintos, la formulación de políticas en

áreas como la educación y la reordenación urbana estaba estructurada a partir de una serie de minorías y no de una sola élite. En las palabras de Polsby: “En cada parte de un tema aparecen distintos actores con diferentes funciones, y los tipos de alternativas de entre las que pueden elegir son distintos” (Polsby, 1963: 60). Sin embargo, en respuesta a este modelo Bachrach y Baratz plantearon que la gran omisión del argumento pluralista era hasta qué punto aquellos con poder podían efectivamente excluir temas y problemas de la agenda de la formulación de políticas. La política no era sólo aquello que Lasswell (1936¹²) había definido como el estudio de “quién se queda con qué cuándo y cómo”, sino además quién se queda fuera, cuándo y cómo (Bachrach y Baratz, 1962: 105). La no decisión implica la constricción o la contención de la toma de decisiones para concentrarse en “temas seguros mediante la manipulación de los valores, los mitos y las instituciones y los procedimientos políticos de la comunidad dominante” (Bachrach y Baratz, 1963: 632). La parcialidad en contra de determinados intereses sociales puede convertirse en una rutina, dificultando así la penetración de ciertas demandas en la caja negra del sistema político. El poder no es simplemente el control del comportamiento y de las decisiones observables. Bachrach y Baratz añadieron que el poder también está en el ámbito no observable de las “no decisiones”:

La no decisión, tal como la definimos, es aquella decisión que resulta de la supresión o frustración de un desafío latente o manifiesto a los valores y los intereses del tomador de decisiones. Para ser más explícitos, la no decisión constituye un medio para que las demandas de cambio en la asignación vigente de beneficios y privilegios en la comunidad puedan ser sofocadas incluso antes de que sean articuladas, o mantenerlas ocultas, o ser eliminadas en su búsqueda de acceso a la esfera de la toma de decisiones relevantes o, si todo lo anterior falla, ser mutiladas o destruidas durante la etapa de implementación de las decisiones dentro del proceso de las políticas públicas.

(Bachrach y Baratz, 1970: 7)

La no decisión sugiere que los diseñadores de políticas que detentan el poder tienen la capacidad de mantener ciertos temas fuera de la agenda que controlan. Esa capacidad también es una función del poder y la influencia detrás de los nuevos temas. En las primeras etapas del desarrollo de los movimientos sociales los tomadores de decisiones tienen amplio margen para hacer caso omiso de los temas. Por citar un ejemplo, los “temas de mujeres” constituyen un caso evidente de ello. Por ende, las características de los movimientos sociales y los grupos que hacen *lobby* son un factor fundamental en la influencia que los nuevos temas pueden tener en las agendas ya establecidas, al igual que los acontecimientos capaces de forzar el acceso de los temas a la agenda de las políticas públicas, cuyo ejemplo más evidente es el del tema ambiental.

¹² La edición en castellano es Lasswell, H.D., *La política como reparto de influencia* (1974).

❖ El establecimiento de la agenda y la no decisión

Peter Saunders, "They Make The Rules", 1975

Este precursor artículo aplica las ideas de Bachrach y Baratz y Lukes a un estudio de caso de un gobierno local británico (Croydon). Posteriormente, el autor continuó desarrollando y madurando sus argumentos (véanse Saunders, 1979 y 1981). Su estudio de la formulación de políticas públicas en Croydon buscaba mostrar cómo "los poderosos interpretan selectivamente lo que se percibe que son sus funciones y redefinen la estructura en la que están inmersos [...] [y] cómo el contexto estructural de la acción política puede reaccionar a los intereses y los supuestos de los participantes, y cómo la rutinización del sesgo que favorece siempre ciertos intereses al tiempo que perjudica otros, aun inconcientemente, podría entonces generarse en el interior de los sistemas políticos" (pág. 31).

Nota: Parry y Morriss (1974) abordan la idea de que las rutinas proporcionan ventajas a ciertos grupos/intereses. Su obra es una de las primeras revisiones al debate sobre la no decisión y su lectura sigue siendo fundamental.

Shamit Saggat, *Race and Public Policy*, 1991

En este estudio el autor muestra la forma en que el tema racial ha sido marginado de la política. El marco liberal de políticas públicas, afirma, operó eficazmente para excluir el tema de la raza de la agenda política tanto en la escala nacional como local. A través de un análisis empírico de dos distritos londinenses, Saggat muestra cómo la evolución del tema racial en las políticas públicas estuvo en gran medida definida por un consenso establecido en la década de 1960. El autor lo denomina entorno de la política racial (EPR). Su estudio concluye con la siguiente observación:

La historia de la aplicación del marco de las políticas públicas liberales está plagada de fracasos y éxitos breves e intermitentes. Los éxitos se concentran, principalmente, en la eliminación del debate en torno a una política racial concreta del EPR durante un largo período de mediados a fines de la década de 1970 [...] En gran medida, las propuestas radicales de políticas raciales no fueron escuchadas porque se les consideraba como amenazas ilegítimas al marco establecido de políticas públicas [...] Así, se sembraron nuevos agravios [...] La crisis sólo menguó con la incorporación selectiva y limitada de demandas raciales específicas al debate legítimo en el EPR, transformando el carácter reconocible del propio EPR. (pp. 162-163)

Irónicamente, al tratar de sacar al tema racial de la agenda de las políticas públicas, concluye Saggat, los diseñadores de las políticas en Barnet y Ealing facilitaron la politización de la cuestión racial.

Kathleen Staudt y Jane Jacquette, "Women's Programs, Bureaucratic Resistance and Feminist Organisation", 1988

Las autoras abordan el hecho de que, a pesar de los avances en las leyes y las políticas progresistas en las escalas nacional e internacional, "apenas se ha hecho mella en la redistribución de los recursos y los valores entre los hombres y las mujeres". Una de las principales razones que, aducen, explican este hecho es la resistencia burocrática a los asuntos relativos a la redistribución y los conflictos:

Aparentes victorias suelen quedar atrapadas en el pantano del marasmo, la evasión y la distorsión burocráticas [...] los programas para mejorar la integración económica de las mujeres y redistribuir las oportunidades y los recursos por género representan una amenaza particular a los varones tomadores de decisiones, una amenaza que pueden identificar con facilidad y neutralizar de un sinfín de maneras. (pp. 263-264)

La única vía para que esa capacidad de los hombres de evitar que los temas femeninos formen parte del proceso de toma de decisiones es que las mujeres desarrollen movimientos feministas internacionales y agendas autónomas capaces de desafiar las acciones y el discurso dominante de las organizaciones gubernamentales. El empoderamiento femenino también podría tener cierto impacto en la formulación de políticas públicas en tanto proceso pluralista. Sin embargo, la transformación de la estructura ideológica de los Estados y las burocracias es la única manera definitiva en que las agendas femeninas podrán integrarse a las políticas públicas.

Los discapacitados como un no asunto

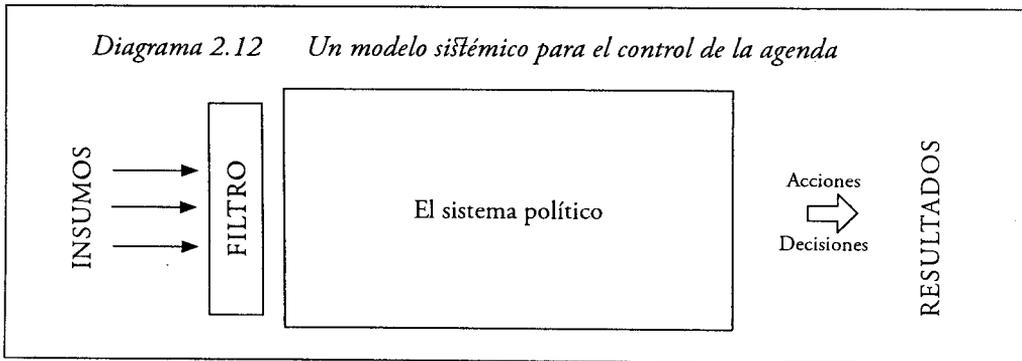
En la década de 1960, Alf Morris, miembro laborista del Parlamento, estuvo a cargo de la difusión de la causa a favor de la Ley sobre Personas Discapacitadas. Veinticinco años después, comparte los siguientes recuerdos:

Hoy en día parece algo increíble y espeluznante, pero entre 1945 y 1964 no hubo una sola mención específica en los manifiestos del partido a mecanismos para ayudar a los discapacitados. Entre 1959 y 1964 no hubo un solo debate sobre discapacidad entre los Comunes. Westminster y Whitehall siempre tuvieron asuntos más urgentes que atender que las demandas de los discapacitados. Ni siquiera se sabía cuántos discapacitados había en Gran Bretaña. Ni siquiera se les trataba como ciudadanos de segunda, se les trataba como si no fueran personas.

(Morris, 1994: 7)

Enfoques sistémicos a la “no decisión”

A partir del modelo de Easton sobre el proceso de las políticas públicas podría argumentarse que, a fin de mantener el “sistema”, existen mecanismos para filtrar o excluir insumos que pudieran ser disfuncionales o que pudieran “sobrecargar” al sistema. Easton (1965) se refiere a estos reguladores como “guardianes”. Éstos funcionan excluyendo las demandas excesivas o inaceptables del sistema. Los grupos de interés, los partidos, los líderes de opinión y los medios de comunicación masiva bien pueden cumplir dicha función. Así, un modelo modificado incorpora la noción de que el sistema tiene un sesgo contra ciertos insumos capaces de modificar la caja negra, incorporando un filtro mediador que permite el acceso de demandas empáticas y mantiene fuera lo disfuncional (diagrama 2.12).



La no decisión según los enfoques marxista y neopluralista

Offe, autor marxista, ha afirmado que, en un sistema capitalista, las demandas anticapitalistas o las demandas que amenazan el interés del capital son filtradas y excluidas (Offe 1974, 1976). Desde una perspectiva neopluralista distinta, Nicklas Luhmann ha argumentado que si se conceptualizan los sistemas como cerrados y egocéntricos (o autopoyéticos), entonces la noción

de tal sesgo puede leerse como un proceso en el que el cambio es resultado de una lógica interna y no de insumos o influencias del entorno. Tal como apunta: "Incluso la "información" no es algo que el sistema toma del entorno. La información no está "allá afuera", esperando a ser recogida por el sistema. En tanto selección, es el propio sistema quien la produce" (Luhmann, 1990: 4). En este sentido, podría verse al sistema egocéntrico de formulación de políticas como a un sistema orientado por la lógica de los insumos internos más que por la presión de las demandas. Y esos "insumos" filtrados al interior se interpretan en función del mapa del mundo del sistema, sus marcos de referencia, y no en función del mundo exterior a la caja negra. (Sobre los sistemas egocéntricos, véase Morgan, 1986: 233-272.) ♦

Por lo tanto, la idea de que el poder de no tomar decisiones define las agendas constituye un modelo poderoso y un enfoque de amplia aplicación. Sin embargo, no carece de críticos. Las críticas en el nivel conductista/pluralista se concentran en el fundamento empírico del estudio de los no acontecimientos (véanse Merelman, 1968; Wolfinger, 1971 y Polsby, 1963). Una respuesta inicial al criticismo pluralista se expresó en los estudios empíricos de Bachrach y Baratz (1970) y Crenson (1971). El estudio de Bachrach y Baratz es un análisis de la pobreza, la raza y la política en Baltimore, y muestra la forma en que los líderes empresariales y los políticos buscaban asegurarse de que las demandas de la población negra de la ciudad fueran excluidas de los procesos de toma de decisiones por diversos medios, incluida la fuerza, las sanciones, la cooptación, la manipulación de símbolos, etiquetando ciertas perspectivas como pertenecientes a los "revoltosos" y "comunistas", y el fortalecimiento de "la movilización del sesgo" mediante nuevas barreras o símbolos. Por su parte, el estudio de Crenson de la contaminación en dos ciudades lleva la teoría un paso más allá, mientras autores como Lukes (1974) consideran que está en la frontera entre la segunda y su propia "tercera" perspectiva dimensional del poder. La obra de Crenson es de especial interés para el estudiante de las políticas públicas porque reúne diversas áreas importantes de análisis: el estudio de la formación de los temas, la toma de decisiones y la no decisión, y el contexto organizacional de los temas y la formulación de políticas. Es por ello que esta sección dedica un poco más de espacio a Crenson que a Bachrach y Baratz o a Lukes y Gaventa.

Crenson confronta las críticas que afirman que los no eventos, los no temas y las no decisiones resultan metodológicamente problemáticas, y argumenta que la "inacción" de los diseñadores de las políticas públicas puede estudiarse si se analiza la manera en que determinado tema penetra el proceso político en determinada comunidad y no surge en otra. El tema de su estudio es la contaminación del aire. Está claro que nadie desea respirar aire contaminado, así que si pudiera demostrarse que a pesar de tener niveles comparables de contaminación del aire algunas ciudades se han mostrado más activas al atender el tema mientras que otras no han hecho nada, podría elaborarse un argumento a favor de la "no decisión" con base en la evidencia empírica.

Concluyó que la razón de que la contaminación en Gary fuera un no tema era que la ciudad estaba dominada por un gran agente contaminador: *US Steel*. La forma en que *US Steel* mantenía el tema fuera de la agenda consistía en un

ejercicio de poder “fuera del rango de los fenómenos políticos observables” (Crenson, 1971: 107): el poder de la organización era suficiente para que permaneciera fuera de la esfera política y, al mismo tiempo, afectara el alcance y la orientación de la toma de decisiones. Esta evaluación del papel de la industria en el tema de la contaminación en Gary se confirma gracias al análisis de 52 ciudades más, lo que llevó a Crenson a concluir que cuando las ciudades albergan a contaminadores poderosos difícilmente surge el tema del aire limpio. Por ende, afirmaba, las explicaciones pluralistas de la toma de decisiones cometían un error fundamental al no reconocer que, si bien la toma de decisiones puede ser “pluralista” y no fragmentada, la “no decisión” exhibía un alto grado de unidad (Crenson, 1971: 179). Aquello que no se hace es más importante que aquello que parece haber sido hecho. El rostro visible y articulado del pluralismo oscurece un proceso oculto e inarticulado en el que los temas pueden quedar fuera del proceso político:

el poder político comunitario puede consistir en algo distinto de la habilidad para influir la resolución de asuntos de política local; existe también la habilidad para evitar que ciertas cuestiones lleguen a convertirse en temas y para obstruir el crecimiento de los asuntos de reciente surgimiento [...] [además] este poder no necesita ejercerse para ser efectivo. La mera reputación del poder, sin el apoyo de los actos de poder, puede bastar para restringir el alcance de la toma de decisiones en la escala local. Incluso las personas y los grupos que no participan activamente en las deliberaciones políticas de la comunidad pueden influir su contenido. Del mismo modo, las “víctimas” del poder político pueden mantenerse en la invisibilidad política; de hecho, la invisibilidad puede ser su reacción ante el poder de no tomar decisiones [...] Así, el funcionamiento del poder político no siempre se revela mediante acciones políticas observables [...] Para decirlo llanamente, la política local es mucho más de lo que se observa en la superficie.

(Crenson, 1971: 177-178)

El poder radica tanto en la capacidad de ordenar la inacción como en la capacidad de ordenar la acción. La existencia de ese poder constituye un gran desafío a la creencia pluralista de que el proceso de la formulación de políticas es abierto y “penetrable”, como lo proponían Dahl (1961: 93) y otros autores. Otra crítica formulada por Crenson se refiere al enfoque pluralista ante el auge y la caída de los temas. Crenson define un tema como:

todo asunto no resuelto, controvertido o no, que está a la espera de una decisión desde la autoridad. Es una cuestión que ha sido incluida en la agenda política de la comunidad. El problema consiste en decidir exactamente en qué punto la cuestión se convierte en punto de la agenda y, por ende, está madura para ser objeto de una resolución por parte de la autoridad.

(Crenson, 1971: 29)

Según la teoría pluralista (Crenson, 1971: 161), los temas (al igual que el poder) están fragmentados y son competitivos, y los vínculos entre un tema y otro son “pocos y débiles”. No obstante, Crenson argumenta que se trata de una concepción bastante imprecisa y simplista de la forma en que los asuntos llegan o se mantienen en la agenda. Este autor sugiere ver la política de los temas

como una relación “ecológica” en la que los costos y los beneficios de las políticas públicas (véase Lowi, Wilson, Hogwood: sección 2.5) para los diseñadores de las políticas y las organizaciones son los determinantes cruciales:

En general, tiende a hacerse caso omiso de un tema político cuando hay un desfase entre los tipos de beneficios que tiene probabilidad de generar y los tipos de estímulos que las organizaciones influyentes de la comunidad necesitan para sobrevivir y desarrollarse.

(Crenson, 1971: 156)

Para llegar a esta conclusión Crenson combina los argumentos de teóricos de las políticas públicas como Lowi (véase la sección 2.5) que se concentran en los tipos y clases de políticas públicas y sus beneficios, así como teorías relacionadas con los incentivos y patrones del comportamiento organizacional (como Etzioni, 1961 y Crenson, 1971: 156-157). Crenson concluye:

Los asuntos políticos [...] tienen un aspecto organizacional. Cuando los teóricos de las políticas públicas tratan de vincular las características de una política pública al patrón de la actividad política que ha generado, en realidad están intentando establecer una conexión entre las clases de incentivos distribuidos por una organización informal y las prácticas internas de dicha organización.

(Crenson, 1971: 158)

En otras palabras, la parcialidad de las organizaciones al seleccionar los temas se traduce en un sesgo social o comunitario todavía más amplio. (En las palabras de Schattschneider, 1961: 71: “la organización es la movilización del sesgo”.) Por ende, los altibajos (véanse Downs, 1972 y la sección 2.3.1) del ciclo de la atención al tema tienen, como lo muestran Peters y Hogwood (1985; 2.3.1), que estar relacionados con el contexto organizacional. (Véase también Kingdon en la sección 2.10.3, con información sobre otro enfoque organizacional de los temas y las agendas.) Según la perspectiva pluralista:

Distintos temas tienden a activar a diferentes grupos [...] alineaciones [...] pensamiento. El resultado es un alto grado de desorden político. Los asuntos políticos son fenómenos transitorios, episódicos y, debido a que la vida política de una comunidad tiende a estar organizada en torno a temas, también tiende a ser episódica y desordenada.

(Crenson, 1971: 178)

No obstante, Crenson sostiene que su análisis del tema de la contaminación del aire produce un cuadro muy distinto. Argumenta que los temas no son tan aleatorios como parecen: siguen un orden y una racionalidad. Un conjunto de demandas puede conducir a una serie de asuntos relacionados racionalmente. En función de determinado fin, los temas pueden presentarse como medios a tal fin. Por ejemplo, las inquietudes en torno a la contaminación del aire podrían, racionalmente, conducir al tema de las reformas gubernamentales. La promoción de un tema puede promover o inhibir otros. Así, el compromiso de una comunidad por una inquietud disminuirá su preocupación por temas contradictorios o antagonistas a la inquietud principal. En el caso del medio ambiente, es probable que si la comunidad está comprometida con el empleo y el desa-

rollo económico o la disminución de los arrestos, la agenda estará orientada a minimizar o hacer caso omiso de los costos ambientales. La agenda no es aleatoria, sigue un orden preciso. Los “altibajos” de las inquietudes pueden enmascarar a un conjunto más fundamental de valores y prioridades colectivas:

Las actividades políticas visibles de una comunidad están más ordenadas e inhibidas de lo que una inspección de las actividades podría hacernos creer. Existen limitaciones impuestas políticamente al alcance de la toma de decisiones [...] hay un sesgo u orientación general en [...] la falta de articulación. La toma de decisiones se canaliza y restringe en el proceso de la no decisión. Las reputaciones de poder de las personas y los grupos dentro de la comunidad pueden disuadir las acciones sobre ciertos temas sensibles o políticamente improductivos. Las actividades en determinada área de temas pueden tender a excluir las acciones en otras áreas.

(Crenson, 1971: 178)

Es interesante notar que Crenson ve este ejercicio del poder mediante el fomento de la inactividad como algo que opera en un nivel “ideológico”, en el que las “formas y las prácticas políticas” sirven para “difuminar el descontento” y “promover la percepción y la articulación selectivas de los problemas y los conflictos sociales” (Crenson, 1971: 23). Los temas pueden “crear conciencia política” tanto como “definir y restringir la conciencia”. Asimismo, argumenta: “Los temas en la agenda política pueden estar relacionados racionalmente, no entre sí, sino con algún ideal o principio político más amplio que trasciende la agenda: una visión ideológica del sistema político” (Crenson, 1971: 173).

Steven Lukes, en su ensayo sobre el poder (1974), amplía el argumento de Crenson acerca de la manera en que las élites “ejercen considerable control sobre lo que es importante para las personas y cuán vehementemente articulan sus preocupaciones” (Crenson, 1971: 27) al postular que el poder opera en un nivel mucho más profundo de lo que señalan Bachrach y Baratz, pero que se encuentra implícito en Crenson:

A puede ejercer el poder sobre B logrando que haga algo que no desea hacer, pero también ejerce el poder sobre B cuando influye, define o determina lo que B desea. (Lukes, 1974: 23)

El poder también opera en la manera en que se manipulan mitos y símbolos (véase Edelman en la sección 2.9.2; y Lasswell, 1930, 1935, 1948) y en la existencia de una “hegemonía ideológica” (Gramsci, véase la sección 2.7.1). El poder existe en la “construcción” del significado en la sociedad (Berger y Luckman, 1975; véase también la sección 2.2.2). Como apunta Lukes:

No es necesario ir al extremo de hablar del Valiente Nuevo Mundo o el mundo de B.F. Skinner para ver esto: el control del pensamiento adopta formas mucho menos totalizadoras y más mundanas, a través del control de la información, a través de los medios de comunicación masiva y a través del proceso de socialización. (Lukes, 1974: 23)

❖ El poder en tres dimensiones

El marco de Lukes

A continuación se presenta una síntesis de las diferencias entre la perspectiva "pluralista", "de no decisión" y la de Lukes acerca del modo en que la distribución del poder delinea los temas y las agendas de las políticas públicas (síntesis basada en Lukes, 1974: 25).

Modelo pluralista (unidimensional)

Método: Conductista.

Se concentra en el análisis de:

- a) El comportamiento.
- b) La toma de decisiones.
- c) Los temas clave.
- d) El conflicto que puede observarse y está abierto.
- e) Los intereses y las preferencias subjetivas que pueden observarse en la participación política abierta.

El modelo de la no decisión (bidimensional)

Método: Conductista crítico.

Se concentra en el análisis de:

- a) La toma de decisiones y la no decisión.
- b) Los temas y los temas potenciales.
- c) Los conflictos observables encubiertos o abiertos.
- d) Los intereses subjetivos revelados por las preferencias y los agravios de las políticas públicas.

Lukes (tridimensional)

Método: Anticonductista radical.

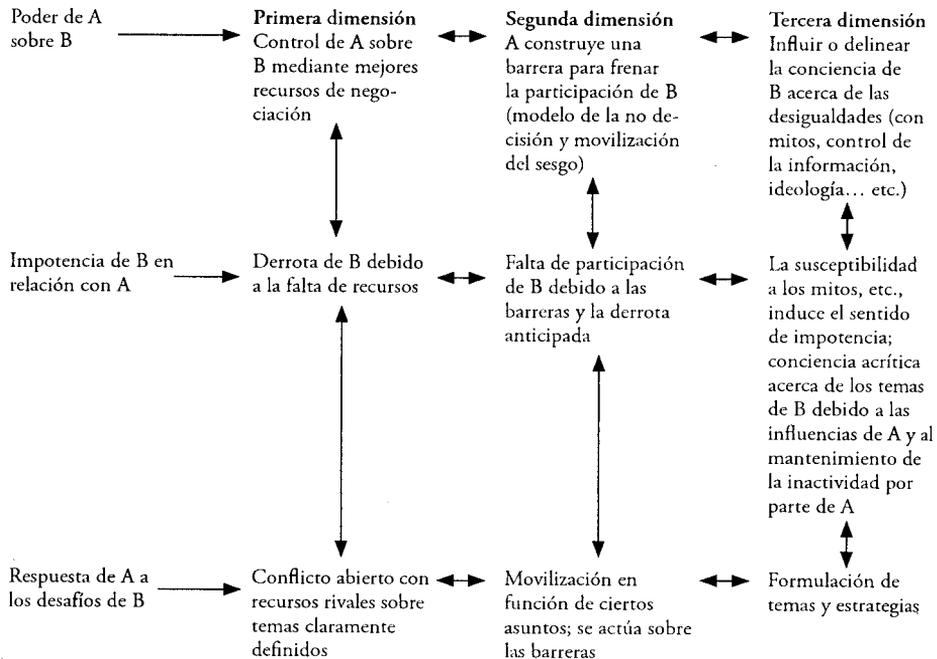
Se concentra en el análisis de:

- a) Las decisiones y el control de la agenda, pero no sólo a través de las decisiones.
- b) Los temas y los temas potenciales.
- c) Los conflictos observables y latentes.
- d) Los intereses subjetivos reales.

J. Gaventa, *Power and Powerlessness, Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, 1980

Gaventa aporta otra útil clasificación de las tres dimensiones del poder (diagrama 2.13).

Diagrama 2.13 Dimensiones comparadas del poder



Fuente: tomado y adaptado de Gaventa (1980)

W.I. Jenkins, *Policy Analysis*, 1978

En el momento crucial de la película *Blow-Up*, de Antonioni, el personaje principal [...] lucha por saber si accidentalmente presencié y fotografié un asesinato en un parque de Londres [...] En esa búsqueda frenética, el director amplía la imagen hasta que las fibras de la textura fotográfica casi se separan entre sí en la pantalla. La tecnología, sin embargo, limita la percepción. ¿Sombra o sustancia? ¿Hecho o fantasía? Se desconoce la respuesta final [...] Como concepto, la no decisión se parece bastante a las arenas movedizas, pues implica problemas lógicos y empíricos. ¿Puede, al mismo tiempo, significar el todo y la nada? [...] Concentrarse en las no decisiones es una forma clara de salir del dilema descrito por Lowi (1970) como "la tecnocratización del análisis de políticas públicas": que el analista, siendo instrumental y tecnócrata, engeguece ante ciertos patrones políticos fundamentales. La perspectiva de la no decisión es una forma de arrojar luz a esa ceguera, de adoptar la mirada del fotógrafo de Antonioni a través del enrejado del parque e identificar la presencia de alguna figura y saber si ésta es amenazadora. (pp. 105, 115, 116) ♦

Lukes argumenta que su visión tridimensional aporta la base del análisis sociológico del poder. El estudiante de doctorado John Gaventa, discípulo de

Lukes, lo logra de manera brillante en un estudio del poder y la impotencia en los Montes Apalache. Gaventa aplica los tres enfoques y concluye que, a diferencia de los críticos de los “rostros ocultos” del poder, su estudio muestra que:

el poder puede y debe ser visto en sus múltiples dimensiones, y es posible especificar los mecanismos o procesos en cada una de ellas [...] la “visión desde abajo” ha dado lugar a una perspectiva única de los rostros ocultos del poder, pues operan en el mantenimiento de la quiescencia y la contención de la rebelión.

(*Gaventa, 1980: 253*)

El análisis de Gaventa del poder en la comunidad apalache ilustra la participación de tres dimensiones: los mecanismos superficiales de poder, la participación y la decisión de los pluralistas, el control de las agendas, la movilización del sesgo y el establecimiento de las reglas, como lo plantean Schattschneider y Bachrach y Baratz; la definición de los deseos y las creencias, y la manipulación de los mitos y los símbolos, como lo plantea Lukes. Su argumento clave es que cada dimensión actúa sobre las otras:

Si bien cada dimensión de poder tiene sus propios mecanismos y usos, sólo mediante la interrelación entre las dimensiones y el efecto de refuerzo de cada una de ellas sobre las demás puede comprenderse cabalmente el impacto total del poder sobre las acciones y los conceptos de los que carecen de poder. Lo que expresan los que detentan el poder en las esferas de toma de decisiones no siempre refleja el conflicto real, pero puede articular normas o mitos que disfrazan o desvían el conflicto más latente [...] Lo que no sucede o no se dice en las esferas de la primera dimensión [...] también puede dar forma a los conceptos en torno a los asuntos que merecen consideración en las agendas dominantes. Del mismo modo, los ejercicios de poder de la segunda dimensión afectan la vulnerabilidad de la definición de deseos y creencias, y en la tercera dimensión del poder, que a su vez fortalece los recursos simbólicos disponibles de la segunda [...] Desde esta perspectiva, el impacto total de una relación de poder es más que la suma de sus partes. El poder sirve para crear poder. La impotencia sirve para reforzar la impotencia. Las relaciones de poder, una vez establecidas, se mantienen a sí mismas.

(*Gaventa, 1980: 256*)

Las observaciones de los teóricos tridimensionales son de particular relevancia para los estudiantes de las políticas públicas porque desarrollan una línea argumental inicialmente desarrollada en la obra de Lasswell y, posteriormente, en la obra de Edelman (como señala Gaventa, 1980: 12). La tercera dimensión, afirma Gaventa, implica el estudio de los “mitos sociales, el lenguaje y los símbolos, y cómo son manipulados en los procesos del poder [...] y el estudio de la comunicación de la información” (Gaventa, 1980: 15). Para Lasswell, el estudio de tales dimensiones no visibles, psicológicas de la política constituyen un aspecto de vital importancia del proceso de la formulación de políticas públicas. Lamentablemente, la mayor parte del desarrollo del análisis de la formulación de políticas ha tendido a concentrarse casi exclusivamente en la primera dimensión, con escasa atención dedicada a la forma en que las élites buscan usar los símbolos a fin de manipular la opinión pública y el subconsciente de hombres y mujeres, o la persona, la personalidad, el grupo y la cultura

(Lasswell, 1939). Una élite, afirma, “preserva su ascendencia mediante la manipulación de símbolos, el control de los suministros y la aplicación de la violencia” (ibid.: 3). Por ende, el estudio de la formulación de políticas debería, como apunta Gaventa, incluir aquellos procesos más profundos mediante los cuales lo que Lasswell llamó los “especialistas en símbolos” (políticos) y otros actores, incluidos los medios de comunicación masiva, ejercen una forma de poder más sutil y menos evidente.

Como se verá en la siguiente sección, este tema también ha ocupado a los enfoques neomarxistas y críticos.

2.7/ Enfoques neomarxistas y críticos

2.7.1/ *Teorías profundas*

La idea de que los “problemas” se definen y las “agendas” se establecen en una dimensión, según Lukes, no observable desde la perspectiva conductista representa un argumento ausente en una amplia gama de lo que podría denominarse teorías “profundas”. Al igual que Bachrach y Baratz, y Lukes, los autores de las teorías profundas argumentan que el ejercicio del poder en la definición de los problemas y el establecimiento de las agendas tiene lugar en un nivel más profundo de lo que se aprecia en la superficie o en las decisiones. Estos autores llaman la atención hacia los procesos ideológicos o psicológicos que operan en la sociedad como un todo, y que no necesariamente se revelan en el nivel superficial del poder. Los problemas pueden construirse y las agendas pueden establecerse en una dimensión invisible en un sentido empírico, a través de sistemas de creencias, valores, supuestos e ideologías.

Esta sección está dedicada al estudio de dos grupos de teóricos “profundos”, cuyas ideas revisten particular importancia para el análisis de los problemas y las agendas: un grupo de teóricos que ha desarrollado su obra en los marcos contextuales del marxismo y el weberianismo, y que Ham y Hill (1984) identifican como autores que han aportado “niveles vinculantes de análisis” (2.7.2), y el enfoque llamado “argumentativo” que se deriva de fuentes tan diversas como el post estructuralismo francés y la teoría crítica alemana (2.7.3).

❖ Las fuentes de los enfoques “profundos”

Hegemonía: Gramsci y el poder invisible

El modelo que plantea Gramsci constituye una importante revisión de la idea marxista del gobierno de clase y hace eco a las inquietudes psicológicas de los seguidores de Freud y de la Escuela de Frankfurt. Gramsci argumenta que el poder de la clase gobernante era más sutil que la dominación física de una clase sobre otra. La clase gobernante ejerce una “hegemonía” sobre los procesos mentales de aquellos sometidos a su poder. El verdadero poder de la clase dominante radica en conseguir que su visión del mundo penetre y domine otras visiones. A partir de ahí, la clase gobernante no se limita a controlar la agenda o la definición de los problemas; además, tiene la capacidad de controlar la forma en que los hombres y las mujeres ven la realidad

social. La fuerza y la coerción no son la norma, pero se recurre a ellas en épocas de crisis. Las teorías de Bachrach y Baratz, así como las de Lukes recuerdan el análisis de Gramsci, según el cual el poder no es un proceso abierto, sino oculto.

Las perspectivas radicales acerca de la manera en que se definen los problemas y se establecen las agendas deben mucho a la noción gramsciana de hegemonía. De hecho, a partir de este marco, la capacidad de la clase gobernante de controlar la realidad social significa que el enfoque del nivel "meso" es mucho más importante que el análisis de cómo se toman las decisiones en el gobierno o cómo se implementan. Dado que la realidad es algo determinado por la clase gobernante, un análisis gramsciano se ocupará más de la manera en que ocurre ese proceso de enmarcar la realidad: el papel de los intelectuales como mediadores en el control ideológico adquiere especial relevancia.

La perspectiva hegemónica del proceso de las políticas públicas se preocupa menos por los acontecimientos y lo observable y más por los no acontecimientos, el poder ordinario e invisible del capital:

la prueba de ese poder no se encuentra únicamente, o siquiera principalmente, en el hecho de que los capitalistas toman decisiones. Se encuentra en el hecho de que en las decisiones que ellos y otros actores (incluido el gobierno) toman, y en la cruda rutina en la que se tratan los asuntos aun sin tomar decisiones definitivas, hay un denominador común: la aceptación cotidiana de la propiedad privada y los mecanismos del mercado [...] El poder se encuentra más en la rutina ordinaria que en el ejercicio conciente y activo de la voluntad.

(Westergard y Resler, 1976: 143-144)

Stewart Clegg y David Dunkerly, *Organization, Class and Control*, 1980

Los autores aplican el modelo gramsciano para mostrar la manera en que las organizaciones no se limitan a participar en la manufactura de cosas, la toma y la implementación de las decisiones, sino que además reproducen las ideologías dominantes de la clase gobernante. Desde esta perspectiva, las organizaciones no son cajas negras que reciben insumos del exterior; son instrumentos del control social, económico y político. Así, las distinciones que se hacen en las etapas del proceso de las políticas públicas (formulación - decisión - implementación - evaluación) pueden considerarse falsas representaciones de una realidad en la que las organizaciones reproducen la dominación de clase y no procesan demandas.

La Escuela de Frankfurt y la teoría crítica

El análisis de cómo los problemas adquieren un carácter político ha estado dominado por lo que podría denominarse modelos sociales, es decir, el enfoque de las explicaciones ha estado en función de mostrar la manera en que los "problemas" son producto de la mente humana consciente. No obstante, desde la perspectiva freudiana, la agenda de las políticas públicas está determinada por la necesidad de la civilización de reprimir los instintos subconscientes. El filósofo marxista Herbert Marcuse (1954, 1972¹³) argumenta que la política se basa en la represión sexual y en el desarrollo de una administración capaz de controlar los deseos sexuales de los seres humanos. Sin embargo, Marcuse afirma que esta forma de control no es universal ni inevitable, sino producto de una sociedad capitalista dominada por el "principio del desempeño" y las metas económicas. Mientras que Freud creía que la represión era parte inextricable de la condición humana, los freudianos liberales radicales como Marcuse (y otros autores de la Escuela de Frankfurt) se han mostrado más optimistas al creer en la capacidad de un nuevo orden social revolucionario de crear las condiciones para la liberación del individuo.

El tema de la forma en que la política en las sociedades industriales opera para controlar la mente y reprimir al individuo es parte esencial del modelo de definición de problemas dentro de la teoría

13 Las ediciones en castellano son Marcuse, H., *Eros y civilización* (1995) y Marcuse, H., *El hombre unidimensional: ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada* (1981), respectivamente.

crítica, Marcuse y Habermas incluidos. La sociedad “totalmente administrada” produce una política meramente “unidimensional” (Marcuse, 1972). Así, la tendencia hacia la burocratización de la vida puede verse como un medio para producir una agenda política que estructura la realidad a fin de amoldarla a los intereses del sistema capitalista. Desde esta postura, la idea de que el proceso de las políticas públicas implica una libre definición de los problemas está equivocada. El poder real del capitalismo es el poder que éste detenta para influir en el sentido de la realidad que posee el individuo. La racionalidad que se expresa en la agenda de las políticas públicas es un instrumento de dominación y control.

Tal vez el teórico crítico más relevante para las políticas públicas sea Jürgen Habermas. Desde la perspectiva de su obra, el proceso mediante el cual se definen los problemas y se establece la agenda de las políticas públicas debe entenderse en el contexto de controles y manipulaciones más profundas que operan en la sociedad capitalista con el interés de mantener la legitimidad del Estado. El remedio que este autor propone es el del desarrollo de “situaciones ideales de discurso” en las que puede haber una genuina igualdad de participación en el análisis de los problemas sociales y las políticas públicas en lugar del dominio de la racionalidad instrumental tecnocrática. Como señalan Bobrow y Dryzek, hay mucho en común entre éste y el argumento de Harold Lasswell (Bobrow y Dryzek, 1987: 174). Habermas ha sido un crítico incisivo de la manera en que la cuantificación de la opinión pública ha contribuido a la distorsión de la política y las políticas públicas a través de los medios de comunicación masiva y la burocracia, y ha servido para degradar y destruir la esfera de lo público:

Los ciudadanos con derecho a servicios se relacionan con el Estado no principalmente a través de la participación política, sino de la adopción de una actitud demandante, en la que esperan ser atendidos sin tener un deseo real de luchar por las decisiones necesarias [...] El punto hasta el que la esfera de lo público en tanto elemento de la arena política se ha desintegrado como esfera de participación continua en el debate crítico-racional sobre la autoridad pública se mide, en primer lugar, por el grado en el que se ha convertido en una auténtica esfera publicista.

(Habermas, 1989: 211)

Habermas sostiene que el origen de esa degradación de la opinión pública y reducción del debate público en las sociedades industriales puede rastrearse en el ascenso de un sistema estatal en el que la especialización y los conocimientos técnicos desempeñan un papel determinante en el establecimiento de la agenda pública (véase la sección 2.8.1).

El postestructuralismo francés: Foucault, conocimiento y poder

La relación entre el conocimiento y el poder es el tema central que ocupa a uno de los pensadores contemporáneos más influyentes: Michel Foucault.

Foucault fue filósofo en Clermont-Ferrand, París-Vincennes, y profesor de “historia de los sistemas del pensamiento” en el *Collège de France*. Según Foucault, el poder debe verse como estrategias que funcionan en muchos niveles y sus escritos llevan a los estudiantes de las políticas públicas al análisis de las redes de la “microfísica del poder” que existen en el conocimiento y no en los centros de poder. Particularmente importantes son sus estudios del desarrollo (o genealogías) de las instituciones: *Madness and Civilization* (1965) y *Discipline and Punish* (1977). En esta última muestra la forma en que las instituciones disciplinarias son clave para entender las relaciones de poder en la sociedad moderna. Para Foucault, la prisión es un modelo de las maneras en que la sociedad busca disciplinar y controlar a sus miembros. Asimismo, rechaza la visión estructural del poder y favorece el análisis de las formas en que el individuo internaliza la disciplina. En este sentido, la expansión de la “gubernamentalidad” debe verse como el desarrollo del conocimiento en tanto modalidad de control personal/político. En el texto “Sobre la gubernamentalidad”, por ejemplo, Foucault señala que la mayor disponibilidad de conocimientos detallados aumentó el poder del Estado y definió una nueva lógica para el proceso político. El conocimiento recibió el nombre de

“estadística”: la ciencia del Estado. El control a través del conocimiento se expandió al microcentro del ámbito personal, como sucede con la sexualidad:

El sexo no era algo que podía ser simplemente juzgado, sino algo que debía ser administrado. Se encontraba en la naturaleza del potencial público: demandaba procedimientos administrativos, discursos analíticos que se ocuparan de él [...] Una de las grandes innovaciones en las técnicas del poder del siglo XVIII fue el surgimiento de la “población” como problema económico y político; la población como riqueza, la población como mano de obra [...] Era esencial para el Estado saber lo que pasaba con el sexo de sus ciudadanos y la forma en que lo usaban, pero también que cada individuo fuera capaz de controlar el uso de su propio sexo. Entre el Estado y el individuo, el sexo se convirtió en un tema, nada menos que un tema público; toda una telaraña de discursos, saberes especiales, análisis y otros mandatos se establecieron sobre el tema.
(Foucault, 1984: 307)

Véase también la sección 4.5.3. ♦

2.7.2/ Niveles vinculantes de análisis

El influyente libro de texto sobre el proceso de las políticas públicas de Ham y Hill concluye dirigiendo la atención del lector a una serie de teóricos que aportan un nivel de análisis de “rango medio” que enlaza la formulación de las políticas públicas, la micro toma de decisiones en las organizaciones y el macro sistema político (Ham y Hill, 1984: 174-189). Ham y Hill presentan a los siguientes autores como los principales representantes de la aportación del enfoque de “rango medio”:

J.K. Benson (1975, 1977a, 1977b¹⁴, 1982)

S. Clegg y D. Dunkerly, *Organization, Class and Control*, 1980.

G. Salaman, *Class and the Corporation*, 1981.

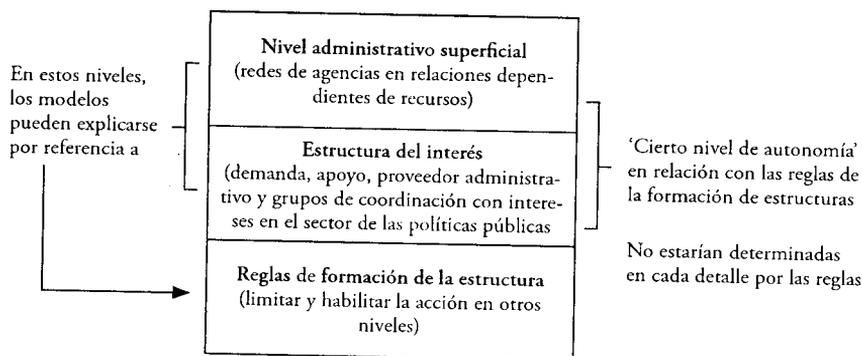
G. Burrell y G. Morgan, *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*, 1979.

Aunque sus marcos difieren en cuanto a la adopción de una perspectiva marxista o weberiana, estos autores comparten el interés en ir más allá de la superficie del poder organizacional e institucional a fin de describir la forma en que la sociedad delinea el proceso de las políticas públicas. Al igual que Bachrach y Baratz, y Lukes, los “teóricos vinculantes” de Ham y Hill buscan analizar los procesos más profundos que influyen los niveles superficiales de las políticas públicas en las etapas de agenda, decisión e implementación y resultados. Por ejemplo, Benson, a partir de las ideas de Marx y la teoría del constructivismo social planteadas por Berger y Luckman (1975: véase la sección 2.2.2), aporta un análisis de la estructura “profunda” que define la manera en que ciertos asuntos llegan al ámbito de la toma de decisiones mientras que otros son excluidos de los procesos de toma de decisiones. La formulación de las políticas públicas, desde el punto de vista de Benson, puede entenderse como algo que

14 La edición en castellano es Benson, J.K., *Las organizaciones: una perspectiva dialéctica* (1985).

tiene lugar en el contexto de los sectores de las políticas públicas, un contexto que conforma un “racimo” o complejo de organizaciones vinculadas entre sí a través de relaciones de dependencia de recursos (véase la sección 4.3.7). Es posible estudiar este sector de las políticas públicas en tres niveles: estructura administrativa, estructura de intereses y reglas para la formación de estructuras (diagrama 2.14). En cuanto al establecimiento de la agenda, el marco de Benson enfatiza cómo el análisis de las estructuras administrativa y de intereses en determinados sectores de las políticas públicas son definidas por “reglas profundas” que operan para asegurar la exclusión de ciertas demandas del proceso de toma de decisiones y que limitan las opciones y el comportamiento de los diseñadores de las políticas.

Diagrama 2.14 El modelo de Benson para un sector de políticas públicas



Fuente: tomado y adaptado de Ham y Hill (1984)

Lo que no queda elaro en este modelo cuál es la “autonomía” de la que disfrutan las estructuras superficial y de intereses. No se trata de que la base de reglas determine a la superestructura, sino de que ejerce una influencia predominante en las estructuras y los intereses. Benson cree que, con el tiempo y en algunas circunstancias, la “superestructura” bien puede desarrollar una gran medida de independencia. (Quizás las condiciones en las que dicha autonomía podría ocurrir se expliquen mejor con los modelos denominados “centrados en el Estado”, según los cuales en una sociedad capitalista las instituciones estatales sí tienen la capacidad de “autonomía relativa” [véanse las secciones 2.11.6 y 3.6.4].)

Como señalan Ham y Hill, el modelo de Benson parte de las ideas del neomarxista Carl Offe y muestra paralelismos con la idea de las comunidades de políticas públicas (véase la sección 2.10.2) y el neopluralismo de Lindblom que enfatiza el papel de las grandes empresas en la formación de la opinión pública (véase la sección 3.4.4). Al definir un nivel “vinculante” de análisis,

Ham y Hill también señalan la relevancia de Clegg y Dunkerly (1980) en relación con la manera en que los individuos internalizan el capitalismo. Desde el punto de vista de Gramsci, la idea de un proceso libre y autónomo de definición de problemas y establecimiento de la agenda es un sinsentido que se sostiene únicamente como mito para legitimar el orden político: la realidad es que el proceso de las políticas públicas se determina por la hegemonía de las ideas y los intereses capitalistas dominantes.

Si bien el énfasis en los procesos ideológicos profundos que pautan el proceso de las políticas públicas encuentra eco en otros teóricos clasificados por Ham y Hill como autores que aportan una teoría vinculante, de rango medio, éstos difieren al ser menos deterministas que Clegg y Dunkerly. Benson, Salaman, Burrell y Morgan, y los propios Ham y Hill adoptan una perspectiva más weberiana ante el papel de aquellos que participan en el proceso de las políticas públicas, particularmente en relación con la influencia de los profesionales, los grupos de interés y los acuerdos corporativistas. Al tiempo que reconocen el poder de los valores, las creencias y las ideologías en el “establecimiento de la agenda” en la sociedad capitalista, los partidarios de Weber se interesan en la forma en que, siguiendo a Benson, la “superficie” interactúa con las “estructuras profundas”. Los enfoques weberianos, si bien concuerdan con la importancia de los intereses estructurales profundos del capital, asignan un grado de autonomía al papel de los actores que se encuentran en la superficie en la definición de problemas y el establecimiento de la agenda. Lo anterior es particularmente evidente cuando se consideran aquellas áreas de las políticas públicas que incluyen a grupos de profesionales o expertos poderosos. Ham y Hill concluyen con el argumento de que, aunque el papel del capital en la definición de los parámetros de la formulación de políticas es clave para entender la relación del Estado con la sociedad en un sistema capitalista, la explicación de las políticas públicas no puede reducirse al tipo de modelo determinista que proponen autores como Clegg y Dunkerly.

2.7.3/ *El giro “argumentativo”*

Los teóricos que mencionan Ham y Hill abordan la cuestión de cómo explicar el proceso de las políticas públicas aplicando variedades del análisis marxista y el análisis weberiano. Aunque difieren en su determinismo, comparten el interés en mostrar cómo se ejerce el poder en la sociedad capitalista más allá del nivel superficial de las instituciones políticas y las organizaciones burocráticas. Esta idea también se evidencia en los trabajos de los académicos del ámbito de las políticas públicas cuyas teorías abrevan en otras fuentes. Mientras los teóricos vinculantes estudiados por Ham y Hill se concentran en la estructura de las relaciones de poder, los miembros del grupo “argumentativo” privilegian la forma en que el lenguaje da forma al mundo. Las fuentes de este enfoque son muy diversas e incluyen a los “postestructuralistas” franceses como Foucault, las ideas de los teóricos críticos alemanes, con especial énfasis en Habermas, la

tradición británica de la filosofía lingüística y el pragmatismo estadounidense.

El enfoque argumentativo se concentra en el estudio de cómo el lenguaje define la forma en que el mundo adquiere sentido para las personas. Desde esta perspectiva, el análisis de las políticas públicas implica explorar la manera en que el “discurso de las políticas públicas” llega a enmarcar los argumentos que delimitan los marcos dentro de los cuales se construyen los problemas y las agendas. El punto de partida del modo de análisis es la noción de que el lenguaje que se emplea para hablar de políticas públicas y problemas no es neutral. Por lo tanto, si se quiere comprender cómo se define un “problema”, habrá de analizarse la manera en que se ha formado su “discurso”. El enfoque argumentativo se ocupa de las dimensiones articuladoras de las políticas públicas, lo que en la “caja negra” del estructuralismo funcionalista se conoce como un “insumo” (véase, por ejemplo, Almond y Powell, 1966). Sin embargo, desde la perspectiva argumentativa, el proceso articulador no es un insumo, puesto que constituye el marco dentro del cual tienen lugar la política y las políticas públicas. A partir de la obra de Unger (1987), Edelman (1988) y Sederberg (1984), Hoppe define la idea “argumentativa” de la política como un ámbito:

de conflicto sobre los conceptos empleados para enmarcar los juicios políticos y los problemas sociales, las políticas públicas y los líderes y los enemigos políticos. En las democracias, este conflicto se dirime en el debate público y mediante una definición negociada de significados compartidos. La formulación de las políticas se convierte en la capacidad de definir la naturaleza de los significados compartidos; se trata de una serie infinita de comunicaciones y movimientos estratégicos mediante los cuales diversos actores de políticas públicas construyen significados intersubjetivos en foros de deliberación pública con conexiones laxas. Dichos significados se traducen continuamente en proyectos colectivos, planes, acciones y artefactos que después se convierten en temas del siguiente ciclo de juicios políticos y construcciones de significados, y así sucesivamente.

(Hoppe, 1993: 77)

Por ende, el enfoque argumentativo del establecimiento de la agenda y la definición del problema consiste en plantear aquello que sucede cuando un tema se instauro en determinado lenguaje o discurso. La lucha por el poder es una lucha por establecer el discurso en el que se enmarca un problema. En este sentido, el análisis de las políticas públicas puede conceptualizarse como un proceso de argumentación. Los analistas que trabajan para influir las políticas públicas tratan de acuñar argumentos persuasivos (Majone, 1989¹⁵) y cuando se analiza el proceso de las políticas públicas el enfoque “argumentativo” propone entender y explicar cómo se fabrican los significados. El lenguaje enmarca y estructura el proceso de las políticas públicas. Así, desde esta perspectiva, la etapa agenda/problema constituye la parte determinante del proceso: los problemas y las agendas son en consecuencia objeto de análisis de textos.

15 La edición en castellano es Majone, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (1998).

Lo anterior puede sugerir al lector que el enfoque argumentativo está menos comprometido con el “mundo real” en comparación con los teóricos “vinculantes”. No obstante, el enfoque argumentativo contiene una serie de aportaciones al desarrollo del análisis de las políticas públicas. Fischer y Forester (1993: 5-7) destacan, por ejemplo, que el enfoque ofrece:

- Reconocimiento de cómo formulan y construyen problemas los profesionales en la práctica.
- Concentración en las atribuciones y la retórica de los analistas.
- Reconocimiento de que los argumentos de las políticas públicas constituyen ejercicios complejos del poder de establecer la agenda.
- Comprensión de la posibilidad de representar los “problemas” en muy diversos lenguajes, discursos y marcos, y de que los cambios en el poder político implican cambios en el lenguaje con el que se presentan los temas y las opciones de las políticas públicas, así como cambios en las élites.

❖ **Cindy Patton, *Inventing Aids*, 1990**

En este estudio, la autora explora el lenguaje del sida y su representación como un problema. Patton analiza el discurso del sida y de la industria del sida en la década de 1980 mediante la aplicación de teorías sociales que enmarcan el “giro argumentativo” en las políticas públicas. El discurso del sida, concluye, tiene que ver con el poder en tanto da forma a lo que pensamos sobre el problema y a la manera en que se formulan las políticas públicas. “Las palabras del sida”, afirma la autora, nunca se refieren a simples “hechos” o a una “verdad”, sino que “adquieren un significado específico en un momento específico, y son entendidas de manera distinta por personas distintas” (Patton, 1990: 45). Desde el punto de vista de Patton, si se desea construir una narrativa del sida, habrá de tomarse en cuenta el discurso que ha definido el problema y la política gubernamental al respecto. La deconstrucción del lenguaje del sida es necesaria para desafiar las relaciones de poder en el tema del sida. La autora confía la estrategia de la deconstrucción a los activistas. ♦

El “giro” argumentativo en el análisis de las políticas públicas, cuyo desarrollo ha sido vertiginoso en las décadas de 1980 y 1990, ha realizado su aportación más importante al dirigir la atención hacia la manera en que el conocimiento y la racionalidad son claves para entender la naturaleza del poder en la sociedad moderna (y postmoderna). En un mundo capaz de generar conocimiento como nunca antes, el proceso de las políticas públicas es un espacio en el que cada vez se suscita más el conflicto (o no se suscita) en el nivel de los argumentos estructurados por la información y la competencia técnica. La sección 2.8 está dedicada a ese tema.

❖ El giro argumentativo

Frank Fischer y John Forester (editores), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, 1993

Este libro es el punto de partida para estudiar el enfoque argumentativo. Representa una importante aportación a la literatura y reúne a algunos de los grandes exponentes sobre el tema. Parte de las teorías de Foucault, Habermas y otros autores para mostrar la selectividad de los argumentos de las políticas públicas y cómo éstas se definen por las relaciones de poder. Los estudios de caso se basan en experiencias en Estados Unidos y Europa, e incluyen: el papel de los *think-tanks*, la lluvia ácida, la identidad étnica, la política de salud y la política energética. Asimismo, contiene diversos artículos que ofrecen un análisis actualizado de las cuestiones teóricas contemporáneas.

Además de este libro, se recomienda a los lectores interesados en el enfoque argumentativo consultar los primeros textos de McCloskey (1985¹⁶), sobre el papel de la retórica en la economía; Major e (1989), para conocer el debate en torno al análisis de las políticas públicas como argumento; Edelman (1988), sobre la construcción del espectáculo político, y Stone (1988), para conocer el debate acerca de cómo se crean los significados compartidos. Dryzek, en Fischer y Forester (1993), aporta una revisión del desarrollo teórico. La sección 3.10.5 también dedica un espacio a Dryzek. ♦

2.8/ El conocimiento y la agenda de las políticas públicas

2.8.1/ *Expertos, profesionales y el proceso de las políticas públicas*

Como se ha visto en la revisión del enfoque argumentativo, el análisis del proceso de las políticas públicas implica considerar el impacto del conocimiento. En esta sección se retoman algunas de las cuestiones comentadas en la sección 2.7.3 al analizar diferentes enfoques sobre cómo el conocimiento enmarca las agendas y los problemas. A continuación, se analiza el papel de los expertos y profesionales, se comenta la relación de las ciencias sociales con las políticas públicas, se explora la expansión del *think-tank* y se considera el papel de las ideas en el proceso de las políticas públicas. El auge del poder basado en el conocimiento, personificado a su vez por expertos o tecnócratas, ha sido una característica clave del análisis de la formulación de las políticas a partir de la posguerra. Se trata de una preocupación que, como se señaló antes, data de las ideas de Bacon. Puede decirse que la preocupación moderna por el papel del conocimiento en la forma en que las sociedades llegan a definir sus problemas se origina en la obra de autores como Bell, Drucker, Ellul y Galbraith. En un nivel filosófico, la política del conocimiento ha preocupado a Foucault, Habermas *et al.* Los académicos dedicados a las políticas públicas se han concentrado en el papel que desempeñan aquellos a los que se atribuye la posesión del conocimiento: los profesionales. Los grupos profesionales, entre los que se encuentran los científicos y los académicos, suelen aparecer representados como creadores o autores de conjuntos de conocimientos que desempeñan importantes papeles

16 La edición en castellano es McCloskey, D., *La retórica de la economía* (1990).

en la definición tanto de la política social como de las instituciones de la vida cotidiana. Así, se dice que tanto ellos como sus conocimientos detentan poder. El saber se convierte en poder, y el profesional aparece como el eslabón humano entre ambas entidades (Freidson, 1986: ix).

❖ ¿Qué significa la palabra “profesión”?

Esta pregunta ocupa gran parte de la bibliografía sobre la profesionalidad.

Tiempo atrás, este término se aplicaba a unas cuantas ocupaciones: el clero, la medicina y el derecho. Sin embargo, el concepto se amplió con el desarrollo de la industrialización.

Los primeros estudios sobre la profesionalidad buscaron definir las principales características de los profesionales en oposición a los no profesionales. Una de las listas de características más citadas es la elaborada por Greenwood (1965). En ella, los principales atributos de una profesión son: teoría sistemática, consentimiento comunitario, autoridad, código de ética y cultura profesional. No obstante, el intento de elaborar listas fue criticado con el argumento de que dichas características eran fundamentalmente ambiguas, tanto desde la perspectiva empírica como analítica. Durante las décadas de 1970 y 1980 se dio más atención a la relación entre la profesionalidad y el poder económico y político (Freidson, 1986). Desde ese punto de vista, el principal criterio de profesionalidad es la capacidad o el poder de un grupo de definir y controlar su trabajo, en cuyo caso el poder profesional radica en la capacidad esencialmente política de poner en práctica el conocimiento. ♦

En la construcción de problemas, aquellos que “conocen” o dicen conocer determinado tema aportan un insumo vital al proceso de elaboración de definiciones. En lo que respecta a las políticas públicas, está claro que los profesionales desempeñan un papel clave en la producción y difusión de conocimientos, así como en la interpretación y la implementación de las políticas entre el grueso del público. Por citar un ejemplo, en cuanto a la política social, Wilding (1982) argumenta que los profesionales del trabajo social y de la salud detentan cinco formas de poder en relación con la política de beneficencia: durante el propio proceso de formulación de políticas, en el que los trabajadores sociales y los médicos aportan un insumo; el poder de definir necesidades y problemas; el poder en la asignación de recursos; el poder sobre la gente, y el poder de controlar su propio trabajo. Este autor afirma que los profesionales “obtienen poder e influencia como expertos técnica y políticamente útiles a los gobiernos. Recurrir a ellos y otorgarles poder se legitima mediante la racionalidad tecnocrática que forma parte de la ideología de la sociedad industrial avanzada” (Wilding, 1982: 17).

❖ El poder de los profesionales

Problemas sociales

Richard Henshel, *Thinking About Social Problems*, 1991.

Henshel plantea que los vínculos entre los expertos, los intelectuales y los profesionales son más fuertes que las diferencias entre ellos. Una de las principales razones que así lo explican es el papel de la universidad en la sociedad moderna. Este autor presenta una lista útil (que sigue

creciendo) de todos los actores que participan en la definición de los problemas sociales, entre ellos criminólogos, psicólogos, trabajadores sociales, terapeutas sexuales, terapeutas de pareja, psiquiatras, psicoanalistas, mediadores laborales/gerenciales y geriatras.

Henshel desconfía de la manera en que el público en general y las autoridades públicas encomiendan a los expertos la definición e interpretación de los problemas sociales, para lo que aporta cuatro grandes razones: tienen antecedentes similares y viven un aislamiento autoimpuesto; sus motivaciones y ambiciones deben ser cuestionadas, operan dentro de limitaciones institucionales y tienden a la "ceguera selectiva".

Este autor critica severamente a las élites profesionales, pero concluye:

El reverso de la moneda de los problemas del elitismo es aquello que los elitistas del siglo XIX llamaban la "soberanía de los incompetentes". ¡No me pronuncio a favor del regreso a los tiempos en que se hacía caso omiso de los intelectuales! Sin embargo, tampoco los propios intelectuales ni la sociedad en general pueden darse el lujo de hacer caso omiso de las tendencias sistemáticas que hemos tocado. Los intelectuales [...] pueden estar en peligro de ser demasiado presuntuosos al prescribir los males de la sociedad. (pág. 87)

Desenmascarar la medicina

Ian Kennedy, *The Unmasking of Medicine* (the 1980 BBC Reith Lectures), 1981.

El primer paso para entender la medicina moderna, ver lo que se oculta detrás de la máscara, es desenmarañar la retórica de la medicina [...] Existe la opción de clasificar o no determinadas circunstancias como síntomas de una enfermedad. El poder está investido en el médico, y no se trata de un poder insignificante [...] Analizar la palabra "enfermedad" equivale a explorar la función del médico [...] Equivale a descubrir que la práctica médica es, sobre todo, una empresa política. (pág. 2)

La confianza y los expertos

Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, 1990.

La confianza en los expertos y los conocimientos profesionales, dice Giddens, es una "negociación con la modernidad", y constituye un síntoma de la forma en que, en las culturas modernas, la confianza se enviste en sistemas abstractos no integrados, a diferencia de la confianza localizada de las sociedades premodernas. Las formas de vida social que se desarrollaron a partir de la era de Bacon y de la Ilustración han influido en que se deposite mayor confianza en quienes poseen los conocimientos y la especialización técnica. Giddens apunta que, lejos de estar entrando en un mundo postmoderno, podríamos estar transitando a un período de "alta modernidad".

¿Esto significa simplemente más expertos y nuevas fuentes de poder profesional? ¿Hemos abandonado nuestra fe en los científicos nucleares para confiar en los ecologistas? ¿Los formuladores de las políticas transfirieron su confianza de los economistas nigromantes a los "asesores de imagen" profesionales, publirrelacionistas y asesores políticos? ♦

El poder de los grupos profesionales de afirmar la posesión de conocimientos especializados y su capacidad de usar y mantener dicho poder ha inspirado numerosos estudios en todas las áreas de las políticas públicas, particularmente entre los investigadores estadounidenses. Tanto es así, que Freidson (1986) ha planteado que quizás el interés en el poder de médicos y abogados, trabajadores sociales y docentes, y profesionales técnicos en áreas de ingeniería y tecnología, sea una "enfermedad" que no parece haber sido tan dominante en otras sociedades industriales.

En cierta medida, el argumento de que el interés por el poder profesional es un padecimiento particular de los estadounidenses se deriva del hecho de

que en las décadas de 1970 y 1980 se desarrollaron varias críticas académicas sólidas contra la profesionalidad y creció el desencanto popular con los expertos y su trabajo. Los profesionales dejaron de disfrutar de autonomía en relación con los no profesionales. Docentes, médicos, abogados y científicos (por no mencionar a prácticamente todos los grupos ocupacionales que se atribuían estatus profesional) han sido desafiados: el “cliente” ya no se conforma con afirmaciones de posesión de conocimientos. Las consecuencias del aparente declive del poder profesional en cuanto a la forma en que se definen los problemas y se establecen las agendas son considerables. Lo que subyace al cambiante impacto de los expertos es una capa de incertidumbre. Durante un tiempo, la cultura occidental fue acrítica de la contribución del conocimiento y la ciencia al progreso humano. Sin embargo, en la década de 1970 las sociedades industriales empezaron a sentirse más ambivalentes hacia el experto, la ciencia y la tecnología (Nelkin [editora], 1992: x). La percepción de inutilidad del crecimiento, la tecnología y el “progreso” constituyen una importante razón de tal desencanto. La confianza del público en las políticas públicas basada en informes “científicos” y expertos decayó al igual que la confianza en los médicos y los docentes.

❖ Los expertos y la controversia política

Dorothy Nelkin (editora), *Controversy: Politics of Technical Decisions*, 3ra. edición, 1992

En esta colección de textos Nelkin reúne diversas áreas de decisión con alto grado técnico y científico. Entre ellas destacan la investigación sobre fetos, los derechos de los animales, la maternidad sustituta, los agujeros en la capa de ozono, el derrame de petróleo del *Exxon Valdez*, el poder nuclear, las dietas y el cáncer, la salud ocupacional, las pruebas genéticas, la relación creación-evolución, el sida y la investigación del ADN. Cada estudio de caso busca ilustrar:

- La interacción de la ciencia y los factores políticos en la investigación, el desarrollo, la aplicación, la evaluación de riesgos y la regulación.
- La estructura de la toma de decisiones y las fuentes de conflicto.
- La relación de los grupos que participan y cómo usan la información.
- El papel de los expertos.
- Cómo se “resuelve” la controversia.

Todos los estudios de caso son cuestiones que despiertan grandes controversias, y cada uno de ellos muestra cómo se usan los conocimientos y las opiniones de los expertos en una escala política. Al revisar los estudios de caso, la autora concluye que las controversias relacionadas con la ciencia no se diferencian de otros asuntos políticos:

La percepción de cada persona sobre la ciencia y la tecnología refleja intereses particulares, valores personales, actitudes hacia el riesgo y sentimientos generales acerca de la autoridad. Las implicaciones sociales y morales generales de determinada práctica pueden adquirir mucha más importancia que cualquier detalle de verificación científica [...] Tampoco hay demasiada evidencia de que los argumentos técnicos sean capaces de cambiar la forma de pensar [...] En algunos casos, los eventos contundentes (un gran derrame de petróleo o un accidente nuclear) tienen más efecto en las disputas que los argumentos técnicos [...] Los esfuerzos por resolver conflictos sobre ciencia y tecnología se quedan perplejos ante las dificultades intrínsecas a la evaluación de cuestiones técnicas. Los

conocimientos especializados implicados en ese tipo de evaluaciones crean problemas para el ciudadano preocupado, particularmente en situaciones donde prevalece la desconfianza. La vaguedad de las fronteras entre las dimensiones técnicas y políticas de las decisiones de políticas públicas, y los problemas de factibilidad técnica y aceptabilidad política empeoran los problemas a la hora de decidir quién debe participar activamente en una decisión, quién representa realmente el interés público.

(Nelkin, 1992: xxi-xxii) ♦

Dentro del sector público los profesionales también fueron objeto de otra forma de ataque, además del escepticismo: las limitaciones financieras. Como señalan Laffin y Young en el caso de los profesionales en ejercicio en los gobiernos locales británicos en las décadas de 1980 y 1990:

El compromiso fundamental del gobierno de reducir el gasto público ha significado que la mayoría de los objetivos de políticas públicas de las profesiones que implican más gasto público tendrán que posponerse. El estilo de las políticas públicas del gobierno [sobre el estilo de las políticas públicas, véase la sección 2.10.2.], en gran medida determinado por dicho compromiso, muestra un marcado contraste con el estilo de otros gobiernos en la posguerra [...] Debe añadirse que ese estilo también está asociado a la desconfianza en los funcionarios públicos y los profesionales implicados en la administración del Estado de bienestar [...] Estos cambios políticos han revertido la tendencia de la formulación de las políticas dentro de comunidades de políticas públicas dominadas por profesionales [véase la sección 2.10.2 sobre el modelo comunitario de políticas públicas] [...] hacia una tendencia que implica únicamente a ministros y asesores cercanos en lugar de abrirse a individuos externos a los círculos en el poder [...] Más importante aún, las comunidades de políticas públicas han perdido su importancia o dejado de existir en muchos ámbitos de las políticas. (Laffin y Young, 1990: 35-36)

Laffin y Young creen que se está desarrollando un nuevo tipo de discurso profesional en el que los profesionales ya no afirman “saber lo que es mejor”, sino que se dan cuenta de que necesitan “ganarse la credibilidad” (Laffin y Young, 1990: 108). No obstante, en tanto “lenguaje” (ibid.: 3; 2.9.1) argumentan que la profesionalidad es lo suficientemente sólida para adaptarse a estas cambiantes condiciones.

Esto no quiere decir que, por ende, los profesionales de la década de 1990 ya no tienen impacto en la definición de problemas y el establecimiento de las agendas de políticas públicas. Por una parte, el conocimiento se ha tornado más pluralista: por cada experto que dice A, hay expertos capaces de decir B con igual autoridad profesional o conocimiento especializado. Inevitablemente, esto significa que la “especialización” o postura profesional debe verse como parte integral de la argumentación política que tiene lugar. Así, no debe verse a los expertos y a los profesionales como una clase o estructura separada dentro del proceso de formulación de las políticas, sino inextricablemente enredados con el poder y la política. No se trata de participantes “apolíticos” o neutrales del proceso: pueden promover tanto intereses de clase y corporativos como valores y convicciones profesionales (véase por ejemplo, Johnson, 1972; Parry y Parry, 1976; y Dunleavy, 1981). Wilding afirma que puede verse a los profesionales como detentadores de

un poder otorgado por el gobierno cuando tal es el interés de los formuladores de las políticas públicas. Aquello que se ha otorgado (como lo demuestra la experiencia de las décadas de 1980 y 1990) puede ser quitado (Wilding, 1982). Ejemplo de ello es la postura de los científicos sociales en el proceso de las políticas públicas. A partir de la década de 1970, “la nueva derecha” vio el daño aparente de los teóricos académicos a diversas áreas de políticas públicas como una razón para deslegitimar las atribuciones profesionales de los científicos sociales (Steinfels, 1979; Levitas, 1986). Hay tres textos que constituyen aportaciones a ese ataque contra el daño de los “expertos” en ciencias sociales y pueden considerarse “lecturas obligadas”: Moynihan (1965), Banfield (1980) y Glazer (1988).

❖ **Nathan Glazer, *The Limits of Social Policy*, 1988.**

Glazer fue un académico que participó en el gobierno de Kennedy como sociólogo urbano. Se describió a sí mismo como liberal en la década de 1960 y estaba comprometido con la reforma social. Las ciencias de las políticas públicas y la publicación periódica *The Public Interest* (fundada por Daniel Bell en 1964) reflejaban un nuevo estado de ánimo:

anunciaba una nueva era en la que racional y pragmáticamente atacaríamos nuestros problemas sociales. Podríamos dejar los conflictos ideológicos entre conservadores y liberales y radicales en el pasado porque sabíamos más y contábamos con las herramientas para actuar mejor, o las estábamos diseñando. (pág. 1)

No obstante, hacia fines de la década de 1960 ese estado de ánimo había cambiado. Las nuevas políticas sociales “parecían estar generando tantos problemas como los que estábamos resolviendo”. Las políticas sociales inspiradas en el liberalismo debilitaban a la familia, los lazos étnicos y vecinales, y la ética laboral. La búsqueda de la igualdad parecía haber empeorado las cosas y la creencia liberal en la “existencia de una política para cada problema” demostró ser infundada en la práctica:

La política social [...] prácticamente en cualquier ámbito, generó demandas nuevas e imposibles de manejar. Fue ilusorio ver en nuestras políticas sociales la mera reducción de un problema; toda política comprende aspectos dinámicos de manera tal que también expande el problema, cambia el problema, genera futuros problemas. (pág. 5)

Según Glazer, las demandas de los votantes y los expertos en cuanto a gastar más y estar a la par que otros países, así como la profesionalización de los servicios sociales y de salud combinadas con la falta de conocimiento lo han hecho percatarse de que, lejos de que cada problema tenga una solución, las soluciones sólo dan lugar a una serie de problemas no menos graves. El veredicto de este autor sobre el impacto de la sociología en la política social demostró ser optimista acerca del uso del conocimiento para llevar a cabo la reforma social. En el caso de Estados Unidos, afirma que se ha dedicado muy poca atención a las grandes diferencias entre ese país y Europa occidental, específicamente en relación con los siguientes puntos:

- La influencia del federalismo.
- La diversidad étnica y religiosa en Estados Unidos.
- Los problemas y las experiencias singulares de los negros en Estados Unidos.
- El individualismo de la sociedad y la cultura estadounidenses, con énfasis en el voluntarismo, la privatización y la descentralización.
- La idea de que no es el Estado el que debe ocuparse de los problemas, sino instituciones autónomas e independientes. ♦

A partir del desarrollo de las ciencias sociales académicas y “profesionales” después de la segunda guerra mundial, la relación del conocimiento organizado y los problemas sociales, económicos y de otra índole se institucionalizó más. La expansión del conocimiento para las políticas públicas no estaba confinada al entorno universitario y a otras instituciones académicas. Era tal la demanda de conocimiento social que, para la década de 1970, la gama de organizaciones dedicadas a la investigación en ciencias sociales registraba un crecimiento vertiginoso en todos los países industrializados (Crawford y Perry [editores], 1976). La más influyente de las “ciencias de las políticas públicas”, como las denominaba Lasswell, era la economía, sobre todo debido a la contratación de economistas por parte del gobierno a partir de la guerra. Aun cuando otras ciencias sociales no alcanzarían el mismo grado de incorporación a la formulación de las políticas públicas, sí ejercerían cierta influencia en función del análisis que ofrecían a los problemas y los temas sociales. En todo caso, el historial es heterogéneo. Por ejemplo, las ideas de Goffman (1968) sobre los asilos, como señala Bulmer (1990: 137), tuvieron una influencia indudable en el cambio de las políticas públicas sobre el cuidado de los enfermos mentales. Por otra parte, cuando hubo que ocuparse del tema de la vivienda y otros problemas de las zonas marginadas, se hizo caso omiso de la investigación de las estructuras sociales en dichas áreas.

La influencia de las ciencias sociales en las políticas públicas fue uno de los grandes temas de las acres críticas contra “el liberalismo de los sesenta”, particularmente en políticas diseñadas para mejorar el bienestar social y mejorar la igualdad de oportunidades. En ese clima de desencanto ante el intento por reformar la investigación de políticas públicas durante las décadas de 1970 y 1980 se registró la expansión del número, los tipos y las variedades de *think-tanks*.

2.8.2/ *Los think-tanks*

❖ Textos clave

La bibliografía sobre los *think-tanks* ha proliferado. A continuación se citan las principales referencias en el campo que trata el desarrollo general de los *think-tanks*:

- C.H. Weiss, *Organizations for Policy Analysis*, 1992.
- J.A. Smith, *Think-Tanks and the Politics of Ideas*, 1989.
- J.A. Smith, *The Idea Brokers*, 1990¹⁷.
- F. Fischer, *American Think-Tanks*, 1991.
- K. Hoover, *The Changing World of Think-Tanks*, 1989.
- P. Self, *Government by the Market*, 1993.
- R. Cockett, *Thinking the Unthinkable*, 1994.

También pueden consultarse los siguientes estudios sobre *think-tanks* específicos:

17 La edición en castellano es Smith, J.A., *Intermediarios de ideas los “grupos de expertos” (think-tanks) y el surgimiento de la nueva élite política (1994)*.

RAND: Williams y Palmatier (1992), B.R. Smith (1966) y T.A. Smith (1972).
Brookings: Rivlin (1992).
American Institute for Public Policy Research: Ford (1992).
The Institute of Economic Affairs: Cockett (1994).
The Centre for Policy Studies: Todd (1991).
The Adam Smith Institute: Pirie (1988) y Martin (1993).
Political and Economic Planning: Pinder (editor) (1981).
The Fabian Society: Inglis (1982), Cole (1961) y Smith (1979). ♦

El desarrollo más importante en el estudio de las agendas y la construcción de problemas ha sido el surgimiento de los *think-tanks* y los grupos de investigadores que tienen por objetivo influir en la agenda de las políticas públicas mediante la publicación de sus investigaciones y la promoción de ciertas políticas. Las décadas de 1970 y 1980 fueron particularmente productivas para los *think-tanks*, no sólo por las condiciones económicas y sociales predominantes, además, los diseñadores de las políticas y otros actores necesitaban nuevas ideas y políticas. Los *think-tanks* no gubernamentales conciben su propia función como entidades que delimitan el contexto en el que se desarrolla el debate en torno a los temas, y buscan influir en el proceso mediante el cual los temas se formulan como “problemas”. La idea de los *think-tanks* es, aparentemente, una invención moderna. No obstante, la idea de que los tomadores de decisiones cuenten con asesores no es, en ningún sentido, un concepto nuevo; de hecho, es una idea tan vieja como la propia idea del gobierno. En el Antiguo Testamento, José es un asesor que logró ejercer una gran influencia por su capacidad intuitiva y su habilidad para ayudar a su maestro a pensar y aclarar sus problemas, oportunidades, fortalezas y debilidades. A lo largo de la historia, los príncipes han tenido a sabios y consejeros como asesores. Francis Bacon y Maquiavelo son, como se señaló antes, dos representantes de los primeros pensadores por contrato. No obstante, José, Bacon y Maquiavelo pertenecían al círculo íntimo: asesoría a la carta (véase Kelly, 1963).

La génesis del *think-tank* externo moderno en Gran Bretaña puede encontrarse en la fundación de Fabian Society en 1884 por Beatrice y Sidney Webb, Bernard Shaw, Sydney Oliver y Graham Wallas. Wells también fue un destacado miembro, al igual que Hobhouse y Hobson. Su objetivo era promover el socialismo a través del cambio gradual en lugar de la revolución. El nombre de esta sociedad fue tomado del emperador romano Fabius Cunctator, “el dilatorio”. Sus miembros estaban convencidos de que la publicación de folletos y libros, la organización de seminarios y la promoción del debate alterarían el clima intelectual de la época y del Partido Laborista en particular (Cole, 1961; Inglis, 1982 y Smith, 1979). Los fabianos constituyen el prototipo de muchos *think-tanks* posteriores. Ejercieron su máxima influencia antes de la primera guerra mundial, pero siguen activos como los “grandes viejos” del mundo de los *think-tanks*.

En las décadas de 1920 y 1930 surgirían otros dos de los primeros *think-tanks*: *Chatham House* y *Political and Economic Planning*. El primero de ellos

sigue siendo uno de los institutos internacionales líderes en asuntos internacionales y constituye un influyente foro de académicos, políticos y servidores públicos. *Political and Economic Planning* (véase Pinder, 1981) se fusionó con el *Centre for Studies on Social Planning* en 1976 para formar el *Policy Studies Institute*.

Uno de los grandes desarrollos de la posguerra fue la creación del *Institute for Economic Affairs* (IEA) en 1955 por Anthony Fisher y Oliver Smedley después de haberse “convertido” a las ideas de Hayek. Al igual que la *Fabian Society*, su misión era cambiar el clima intelectual, pero en la dirección contraria. El IEA llegaría a ejercer un enorme impacto a partir de la década de 1970 y, con todo derecho, se atribuye haber enmarcado gran parte de la agenda de políticas públicas adoptada por los gobiernos de Thatcher (Seldon, 1981 y Cockett, 1994). Asimismo, fue el modelo adoptado por Thatcher y su principal colaborador, Keith Joseph, en la decisión de fundar el *Conservative Centre for Policy Studies* (CPR) en 1974 (véase Todd, 1991). Más adelante, en 1976, otro *think-tank* de derecha (independiente, el Adam Smith Institute) fue creado por Eamon y Stuart Butler, y Madsen Pirie (Pirie, 1988). El Adam Smith Institute ocupó el proscenio durante las campañas a favor de ideas como la privatización (Pirie, 1988), la “Carta de los Ciudadanos” y otros aspectos de la agenda de políticas públicas de la “nueva derecha” en la década de 1980 (véase Martin, 1993: 48-54). Durante cierto tiempo pareció que la “izquierda” en las políticas públicas británicas había estado fuera de los *think-tanks*. Habiendo sido los verdaderos creadores de la idea, los miembros del Partido Laborista decidieron formar una nueva organización para coadyuvar a la formulación de nuevas políticas públicas ubicadas en el centro-izquierda del espectro ideológico. Lo lograron en 1988, año en que se fundó el *Institute for Public Policy Research* bajo la dirección de Tessa Blackstone, otrora miembro de un *think-tank* gubernamental, el CPRS (véase la sección 3.8.2), James Cornford y Patricia Hewitt (véase Smith, 1994). Para no quedarse atrás, el nuevo Partido SDP, cuyo líder era David Owen, creó su propio *think-tank* en 1989 para tramar grandes ideas, como la *Social Market Foundation*. Han seguido surgiendo nuevos *think-tanks* en la década de 1990 con la creación del *European Policy Forum* (1992), dirigido por Graham Mather y Frank Vibert, y de DEMOS en 1993, con Martin Jacques y Geoff Mulgan. El hoy difunto Trevor Smith describió a DEMOS como el producto de la política postmoderna por antonomasia:

DEMOS [...] se ha declarado postmoderno y, al conformar su consejo asesor con personajes variopintos de los espectros político, académico y comercial, busca abrir la agenda de las políticas públicas a una nueva serie de participantes y objetivos a mediano plazo. Así, busca influir en la cultura y el contexto del pensamiento y las acciones políticas al adoptar una visión de largo alcance en lugar de atender los asuntos más persistentes del momento.
(Smith, 1994: 135)

Aunque Gran Bretaña puede jactarse de tener (gracias a la *Fabian Society*) el *think-tank* posiblemente más antiguo y, con DEMOS, de poseer uno de los

más jóvenes, fue en Estados Unidos donde los *think-tanks* desarrollarían plenamente su forma moderna y donde se multiplicarían profusamente. Entre los primeros de ellos destacan la *Russell Sage Foundation* (1907), el *Institute for Government Research* (1916), el *Twentieth Century Fund* (1919) y la *National Bureau of Economic Research* (1920). (Para conocer más acerca de estas instituciones, véase J.A. Smith, 1989, 1991). Sin embargo, puede decirse que la fundación de la *Brookings Institution* en 1927 marcó el surgimiento de los “*think-tanks*” como se conocen hoy día. Brookings fue creado por un empresario exitoso, Robert Brookings, cuya experiencia en Washington dentro de la Junta Directiva de Industrias para la Guerra durante la segunda guerra mundial lo convenció de la necesidad de mejorar el gobierno potenciando el entendimiento y el conocimiento. El resultado inmediato fue el *Institute for Government Research*. Posteriormente, creó una facultad de postgrado para el estudio de las políticas públicas y en 1927 sus actividades se concentraron en el *Brookings Institution* (véase Rivlin, 1992). *Brookings* no es un *think-tank* ideológico. En diversos momentos se ha dicho que tiene un enfoque “liberal” y que muestra buena disposición hacia los Demócratas, pero la institución no es de ninguna manera “política” ni “partidista” en el sentido en que muchos otros *think-tanks* estadounidenses lo son. Entre los *think-tanks* “apolíticos” más importantes se encuentran el *Center on Budget and Policy Priorities* (fundado en 1981: véase Schapiro *et al.*, 1992) y el *Center for Policy Research in Education* (fundado en 1985: véase Fuhrman, 1992). Un ejemplo muy ilustrativo de los *think-tanks* comprometidos ideológicamente es el *American Enterprise Institute for Public Policy Research* (AEI), fundado en 1943 para hacer campaña a favor de las ideas y las políticas conservadoras pro mercado. Otro *think-tank* de la “nueva derecha” es la *Heritage Foundation*, fundada en 1973 (Ford, 1992). Al igual que en Gran Bretaña con el EIA y el CPR, el AEI y la *Heritage Foundation* desempeñarían un importante papel en el establecimiento de la agenda de políticas públicas en Estados Unidos durante las décadas de 1970 y 1980, años en que también ejercieron gran influencia otros *think-tanks*, como el *Center for Strategic Studies*, la *Cato Institution*, la *Hoover Institution*, el *Institute for Contemporary Studies* y el *Institute for Education Affairs* (véase Pescheck, 1987; J.A. Smith, 1991). Una vez más, al igual que en Gran Bretaña, los no conservadores tardaron en adentrarse en la escena de los *think-tanks*. En todo caso, la respuesta de los Demócratas (el *Center for National Policy*, fundado en 1981) fue un poco más veloz que la creación del IPPR.

Además de *Brookings*, *RAND Corporation* es el otro grande en el grupo de *think-tanks* de Estados Unidos, fundado después de la segunda guerra mundial, en 1948:

A veces se habla de *RAND Corporation* como “Madre RAND”; es una forma de reconocer su estatus como uno de los primeros *think-tanks* y como progenitor, a lo largo de los años, de una variada prole de pequeños *think-tanks*. Sin embargo, se distingue de la comunidad que forman estas instituciones por su feroz independencia y renuencia a aceptar una etiqueta tan limitante como “conservador” o “liberal”. Esta cualidad de libre expresión permeó al personal de RAND en sus pri-

meros años y todavía se puede apreciar, aunque de cierta manera ha cedido a controles más estrictos en años recientes. [...] En resumen, RAND empezó su vida corporativa con un equilibrio entre los científicos de la Academia de Lagado [...] de *Los viajes de Gulliver*, y los científicos del *New Atlantis* de Francis Bacon. Se trata de una comunidad de intelectuales (jóvenes, brillantes, incansables, absolutamente comprometidos) que difícilmente sería igualada en ningún lugar del mundo. (*Williams y Palmatier, 1992: 50-51*)

No obstante, debe destacarse que los jóvenes brillantes de *RAND Corporation* también fueron responsables de cierta especie de devoción tecnócrata (véase Smith, 1972: 61-62) que contribuyó considerablemente al desarrollo de una estrategia defensiva que alcanzaría su consumación con la crisis de los misiles en Cuba (véase la sección 3.3.6).

Como se puede ver a partir del anterior repaso de los *think-tanks*, la definición precisa de *think-tank* varía: los hay enormes y con gran financiamiento, pequeños y altamente políticos, y enormes, con gran financiamiento y muy políticos. Pueden ser “académicos” en el sentido de que buscan producir informes y publicaciones para contribuir al nivel general de conocimiento o bien tener un enfoque altamente “ideológico”. Dror, por ejemplo, elimina una buena cantidad de organizaciones cuando afirma que “las organizaciones de investigación, diseño y análisis de políticas públicas” (*think-tanks*) son distintas de las “unidades que participan en la mejora de las decisiones dentro del gobierno” o de los “institutos de estudios avanzados” (Dror, 1984). Una forma más clara de expresarlo es decir que, en general, hay dos tipos de *think-tank*: los que están dentro y los que están fuera del gobierno. El Capítulo III de este libro (3.8.2) aborda los primeros. Los *think-tanks* externos pueden clasificarse dentro del espectro izquierda-derecha, mientras aquellos que se autodenominan independientes o “no partidistas” estarían cerca del centro (véase Barberis y May, 1993: 113 y más adelante).

❖ Los *think-tanks*

James Cornford, “Performing Fleas: Reflections from a Think-Tank”, 1990

James Cornford abandonó el mundo de la academia en la década de 1970 para adentrarse en el mundo de los pensadores de políticas públicas a través de *Outer Policy Circle Unit*. Posteriormente, dirigió una de las mayores agrupaciones de patrocinio a las ciencias sociales en el Reino Unido, la Fundación Nuffield. En 1989 formó parte de un *think-tank* de izquierda, el Instituto de Investigación en Políticas Públicas (IPPR). Este texto plantea que los *think-tanks* son actores menores en comparación con los departamentos gubernamentales, las corporaciones, los grupos de profesionales, los partidos políticos y los grupos de interés. Los *think-tanks*, afirma, son “pulgas circenses” que siempre están buscando el momento o la oportunidad de picar al aparato político. En su papel de pulgas circenses, los *think-tanks* son básicamente intermediarios que viven sobre y de otros actores. Son menos importantes por la originalidad de su aportación a las políticas públicas que por su capacidad de gestoría y mediación en cuanto a las ideas. La forma en que un *think-tank* realiza esta función depende de “su tamaño, la amplitud de sus atribuciones, horizontes temporales, participación en la investigación, compromiso ideológico, acceso a quienes detentan el poder y estrategia de influencia”. Los *think-tanks*, concluye Cornford, están

“comprometidos con el gobierno por medio de la conversación, con el poder del debate racional como motor de las mejoras”.

Una buena guía de *think-tanks*

En 1991-1992, *The Economist* (vol. 321, 21 de diciembre - 3 de enero de 1992, pp. 81-85) publicó una guía de los *think-tanks* más conocidos del mundo. *The Economist* calificó a los *think-tanks* en una escala de 0 a 5 en las siguientes categorías: inteligencia, conexiones, astucia, habilidad para obtener ventajas con esfuerzos mínimos y excentricidad. A continuación se presenta la lista con las calificaciones en el orden antes citado:

<i>Council on Foreign Relations</i> (Nueva York)	4 - 5 - 3 - 3 - 0
<i>Royal Institute of International Affairs</i> (Londres)	3 - 5 - 3 - 2 - 0
<i>Stiftung Wissenschaft und Politik</i> (Ebenhausen, Alemania)	3 - 4 - 1 - 4 - 2
<i>Foreign Policy Association</i> (Moscú)	2 - 3 - 4 - 2 - 0
<i>Center for Strategic and International Studies</i> (Washington)	3 - 5 - 5 - 3 - 1
<i>International Institute for Strategic Studies</i> (Londres)	3 - 4 - 3 - 1 - 2
<i>Institute of Strategic Studies</i> (Kuala Lumpur)	2 - 4 - 4 - 3 - 4
<i>Centre for European Policy Studies</i> (Bruselas)	4 - 4 - 2 - 3 - 1
<i>East-West Center</i> (Hawaii)	3 - 3 - 3 - 5 - 2
<i>Institute for International Economics</i> (Washington)	5 - 3 - 4 - 3 - 0
<i>Institute of Economic Affairs</i> (Londres)	3 - 2 - 3 - 2 - 4
<i>Adam Smith Institute</i> (Londres)	2 - 3 - 5 - 2 - 3
<i>Economic Policy Institute</i> (Washington)	2 - 2 - 3 - 1 - 2
<i>Instituto Libertad y Democracia</i> (Lima, Perú)	4 - 5 - 4 - 2 - 3
<i>Korea Development Institute</i> (Seúl)	4 - 5 - 2 - 3 - 1
<i>Institute for Policy Studies</i> (Singapur)	3 - 4 - 1 - 4 - 2
<i>Promethée</i> (París)	3 - 4 - 2 - 3 - 1
<i>Mazingera Institute</i> (Nairobi)	4 - 2 - 1 - 0 - 2
<i>Brookings Institution</i> (Washington)	4 - 3 - 3 - 4 - 1
<i>American Enterprise Institute</i> (Washington)	4 - 4 - 3 - 2 - 2
<i>Cato Institute</i> (Washington)	4 - 1 - 3 - 2 - 5
<i>Heritage Foundation</i> (Washington)	2 - 3 - 5 - 3 - 4
<i>Hoover Institution on War, Revolution and Peace</i> (Stanford University)	5 - 3 - 3 - 5 - 3

Los *think-tanks* en la década de 1990

La década de 1980 vio el auge de los *think-tanks*. Sin embargo, como indicaba un reportaje de *The Sunday Times* publicado en 1994, los rumores del fin de los *think-tanks* eran exagerados:

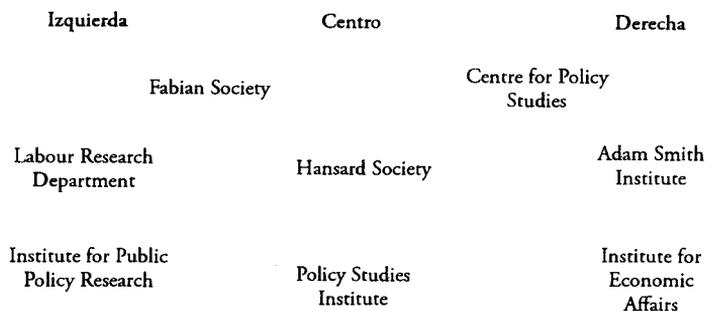
Trevor McDonald se disculpó profusamente. El amigo que acababa de aparecer en el programa *News at Ten* hablando de la política financiera de los demócratas liberales no era, como se había dicho al público, Andrew Dilnot del Institute of Fiscal Studies. No, se trataba de Madsen Pirie, del Adam Smith Institute. Nada de qué preocuparse; Dilnot apareció unos cuantos minutos después en *Newsnight* para debatir las propuestas de Paddy Ashdown, pisándole los talones a Helen Wilkinson de Demos, que hablaba de la generación blanda. De pronto, las opiniones de los moradores de los *think-tanks* invaden los medios. La sensación es idéntica a la que experimentamos a principios de la década de 1980.

(“Great minds think alike”, *The Sunday Times*, 21 de agosto de 1994: 4.3)

El mapa de los *think-tanks* británicos

Barberis y May (1993) presentan un mapa de los *think-tanks* británicos dentro de un continuo izquierda-derecha (diagrama 2.15).

Diagrama 2.15 Un marco de análisis para los think-tanks británicos



Fuente: tomado y adaptado de Barberis y May (1993: 113)

Más allá de Gran Bretaña y Estados Unidos

También han proliferado los *think-tanks* de diversos tipos fuera de Gran Bretaña y Estados Unidos, como lo evidencia la encuesta publicada por *The Economist* (citada anteriormente). Uno de los países en los que el desarrollo de los *think-tanks* ha sido notable es Japón:

Hasta la década de 1960 se registraba una escasa participación activa organizada en la formulación de políticas en Japón. Sin embargo, a principios de la década de 1970 había más de 70 grupos privados [...] La mayoría de los *think-tanks* japoneses tienen una estrecha afiliación corporativa y sus vínculos con las universidades no son tan sólidos como ocurre en Estados Unidos.

(Smith, 1989: 177)

Self (1993) describe la forma en que los *think-tanks* de derecha llegaron a tener un impacto significativo en las agendas de políticas públicas en Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Este autor señala que en Australia y Nueva Zelanda "los vínculos entre los *think-tanks* y los políticos de derecha son sumamente estrechos" (Self, 1993: 66). Véase también Marsh (1991), donde se encuentra una revisión del papel de los *think-tanks* en Australia.

Por otra parte, la *Business Roundtable* de Nueva Zelanda y el *Fraser Institute* de Canadá han sido importantes en el establecimiento de la agenda de políticas públicas en sus respectivos países. ♦

Carol Weiss (1992) sostiene que hay cuatro grandes factores que explican el desarrollo de las organizaciones de análisis de políticas públicas en Estados Unidos: fragmentación y desagregación política, la complejidad de los problemas sociales y la menor influencia de los servidores públicos. Estos factores también son aplicables, en diversos grados, a otros sistemas políticos; llenan las lagunas creadas por mayor cantidad de conocimientos, mayor complejidad y mayor pluralismo. Anteriormente podía decirse que los "grandes hombres" y los partidos políticos cumplían la función de mediar y sintetizar los conocimientos y las ideas. Los personajes clave (líderes de opinión) servían como punto de entrada de ideas nuevas, inmersos como estaban en una red de opiniones, ideas y conocimientos. Se trataba de un mundo político habitado por una élite pequeña y relativamente coherente, con acceso a los tomadores de decisiones y

que entraban y salían de los dominios de políticas públicas y toma de decisiones de las élites gobernantes. Sin embargo, por todas las razones señaladas por Weiss, más conocimiento, mayor complejidad y mayor pluralismo actualmente significan que las ideas se relacionan con el proceso de formulación de políticas públicas de manera muy distinta a los tiempos de Keynes. Por lo tanto, la expansión de los *think-tanks* es algo que puede verse tanto como una manifestación de pluralismo activo en una sociedad moderna de la información, como una amenaza a la democracia. Como pluralistas, es posible afirmar que con la proliferación de *think-tanks* el conocimiento puede presentarse, efectivamente, como un argumento de políticas públicas, y en una sociedad abierta la contraposición de conocimientos constituye una forma democrática de proceder. Por otra parte, en tanto amenaza, puede decirse que el tema de fondo son aquellas personas que no tienen el poder ni los recursos para acceder al análisis. Así, hay que considerar la relevancia de los argumentos de los teóricos que señalan cómo pueden los análisis de políticas servir para distorsionar y manipular el debate (2.7.3). Para ser efectiva, la participación en el proceso de las políticas públicas debe atender el tema de cómo el análisis de políticas puede coadyuvar a la equidad en lugar de profundizar la desigualdad de las influencias. En palabras de Bobrow y Dryzek:

Las grandes corporaciones, las burocracias gubernamentales, los grupos de interés nacionales y las asociaciones profesionales están muy bien organizadas y cuentan con los recursos para contratar a talentosos y convincentes defensores de sus causas. Como siempre, las organizaciones comunitarias, las pequeñas empresas y los pobres salen peor librados incluso en un foro de igualdad formal de acceso (como las audiencias legislativas, los juicios, las revisiones de proyectos, las audiencias públicas o las comisiones especiales). El análisis de políticas públicas puede actuar como antidoto de tal desigualdad al educar a los participantes en relación con las vías del proceso de las políticas públicas, al auspiciar redes informales y al dirigir la atención a los temas clave.

(Bobrow y Dryzek, 1987: 177)

Fischer (1991) apunta que los *think-tanks* y los análisis de políticas públicas pueden encontrar un contrapeso en el regreso a los experimentos de las décadas de 1960 y 1970, época en que se formulaban proyectos para el trabajo conjunto de expertos y ciudadanos en la resolución de problemas. Otra respuesta podría ser la reevaluación de la idea de realizar seminarios de decisión, propuesta por Lasswell (Lasswell, 1960). No obstante, el impulso necesario para consolidar este tipo de cambios no es evidente para Fischer ni para el autor del presente libro. Así, sigue siendo válido decir que, en vista de la necesidad de que los grupos de interés y otros actores elaboren argumentos analíticos para impactar el proceso de las políticas públicas, la falta de análisis de políticas más allá de esas organizaciones y esos intereses capaces de asumirlo disminuye drásticamente la capacidad de los ciudadanos de participar en la formulación de las agendas y la construcción de los problemas. (Más adelante se volverá sobre este tema, al revisar la implementación y la evaluación de las políticas públicas; véanse las secciones 4.3 y 4.5.)

La proliferación de *think-tanks*, tal como lo vaticinara Trevor Smith en la década de 1970, ha llenado efectivamente el vacío que dejó la decadencia de los partidos y la política parlamentaria. Smith (1994) afirma que, sobre todo, se necesita una reforma urgente de los acuerdos constitucionales de las democracias liberales, como Gran Bretaña, a fin de revitalizar el papel que el sufragio y la política pueden desempeñar, en oposición al papel del “análisis”, en la definición de la agenda política. En este sentido, los *think-tanks* son síntomas de una decadencia y una desilusión “postmodernas” más generalizadas en cuanto a la política “clásica”. El peligro es, claro, que sin la renovación del proceso político democrático las ideas se enfrentarán en los “*tanks*” y no en foros políticos abiertos (con elecciones). Lejos de constituir un medio para ampliar la gama de las ideas, una agenda política dominada por *think-tanks* puede acabar sirviendo a un limitado rango de opciones e ideas de políticas públicas (véase el caso de los *think-tanks* “sociales”, 4.4.8).

2.8.3/ *Las ideas y el proceso de las políticas públicas*

❖ **Textos clave**

Son varios los libros que ofrecen excelentes compilaciones de ensayos sobre este tema. Entre ellos destacan los siguientes:

A. Gamble *et al.*, *Ideas, Interests and Consequences*, 1989.

P.A. Hall (editor), *The Political Power of Economic Ideas*, 1989.

D.W. Colander y A.W. Coats, *The Spread of Economic Ideas*, 1989.

Gran parte del debate abrevia en el texto que aparece en las dos últimas páginas del libro de Keynes titulado *General Theory* (1936). Parsons (1983, 1985 y 1989) discute la visión keynesiana de la formulación de políticas con base en las ideas.

La literatura arriba citada aborda las ideas económicas y las políticas públicas. No obstante, puede consultarse la obra de Kingdon (1984) y Sabatier y Jenkins-Smith (1993), autores que intentan desarrollar nuevas vías para analizar, de manera más general, cómo las ideas dan forma a las políticas públicas. ♦

El desarrollo de los *think-tanks* en las décadas de 1970 y 1980 revelaba que las “ideas” eran consideradas cada vez más importantes dentro del proceso político. A lo largo de la historia, los teóricos y los filósofos han subrayado el papel de las ideas. La noción de que las ideas cambian al mundo y de que son los grandes hombres los paladines de las ideas fue el concepto central del liberalismo del siglo XIX. John Stuart Mill (en el Capítulo III de su *Ensayo sobre la libertad*) señala, por ejemplo, lo siguiente:

Hoy en día las masas no adoptan las opiniones de dignatarios eclesiásticos ni políticos, ni de líderes notables ni de los libros. Sus ideas provienen de personas comunes, que se dirigen o hablan en su nombre, o al calor del momento.
(*Mill, 1968: 124*)

Sin embargo, no puede esperarse la iniciación de nuevas ideas y “cosas nobles” a partir de esta “mediocridad colectiva” denominada opinión pública. El progreso está en manos de la élite intelectual, en personas como el propio Mill:

Ningún gobierno por una democracia o una aristocracia numerosa ha sabido ni podría elevarse sobre la mediocridad, ni en sus actos políticos ni en sus opiniones, cualidades y tono del espíritu que alienta, excepto cuando el soberano *muchos* se ha dejado guiar [...] por los consejo y la influencia de *uno* o *varios* mejor dotados e instruidos.

(*Mill, 1968: 124*)

Podría afirmarse que esta actitud victoriana encuentra eco en los argumentos de los analistas de políticas públicas y los *think-tanks* hasta nuestros días. Lo que importa es la influencia de las personas clave y de sus ideas. El economista J.M. Keynes expresa este punto de vista con gran elocuencia y es un autor frecuentemente citado como el principal defensor de la perspectiva según la cual las ideas, a la postre, moldean el proceso de formulación de políticas. Como se lee en las famosas últimas líneas de su libro *General Theory of Employment, Interest and Money* (1936):

las ideas de los economistas y los filósofos políticos [...] son más poderosas de lo que comúnmente se cree [...] Los hombres prácticos, que se creen exentos de toda influencia intelectual, suelen ser esclavos de algún economista difunto. Los maníacos con autoridad, que oyen voces en el aire, destilan frenesí inspirados en algún escritorzuelo académico de algunos años atrás. Estoy seguro de que se exagera mucho el poder de los intereses creados en comparación con la intrusión gradual de las ideas.

(*Keynes, 1936: 383*)

Keynes ha sido muy criticado por su perspectiva “ingenua” (Sweezy, 1964; Buchanan *et al.*, 1978; Parsons, 1983; Gamble *et al.*, 1989; Colander y Coats, 1989). Sin embargo, su argumento ha constituido durante mucho tiempo el centro del debate acerca de la relación entre las teorías, las ideas y las políticas públicas. Las ideas de Keynes en torno a la formulación de políticas serían tan influyentes, e incluso podría afirmarse que fueron más influyentes, que sus teorías económicas. Keynes creía en la primacía esencial de las ideas en los asuntos humanos: para bien o para mal, las ideas daban forma a la historia y las políticas del gobierno. La perspectiva de Keynes sobre la relación entre el progreso y el conocimiento era, en gran medida, baconiana. La gobernanza de la sociedad implicaba el uso del conocimiento más que la búsqueda del interés. En Keynes se encuentra el florecimiento pleno de la convicción de Bacon en la razón y los experimentos: el conocimiento es poder. A partir de ahí, se derivaba que el mundo estaría mejor ordenado cuando aquellos que poseyeran los conocimientos alcanzaran una posición desde la cual pudieran influir el curso de las políticas públicas. Esta “New Atlantis”, situada intelectualmente en algún punto entre Bloomsbury y Cambridge era un modelo de gobierno mucho más basado en el saber que en los intereses de una clase exclusiva o una élite en el poder. En todo caso, aunque es posible criticar la “Utopía” de Keynes gobernada por sabios

y no por los intereses de los poderosos, la convicción de este autor en el conocimiento y las ideas como principal fuente de legitimidad gubernamental se acerca bastante a la realidad de la formulación de políticas públicas en la actualidad. El mundo para el que Keynes imaginó una mayor importancia de la información, el conocimiento, los hechos, los asesores y los expertos era, en la práctica, cercano al modelo realista de formulación de políticas en la posguerra. Keynes argumentaba que los formuladores de las políticas públicas deberían tomar decisiones racionales, basadas en el conocimiento y el “experimento razonado” (Keynes, 1971: XXI, 289):

debe ser asunto declarado y deliberado del gobierno responsabilizarse por la recopilación y la difusión general del conocimiento industrial. La primera condición para el control exitoso y la interferencia útil de cualquier tipo de individuo desde la jerarquía es actuar con conocimientos.

(Keynes, 1971: XXI, 643)

❖ Ideas y líderes

Gabriel Weimann, “The Influential: Back to the Concept of Opinion Leaders?”, 1991

Hace tiempo se ha argumentado, como Mill y Keynes, que los líderes o las personas que determinan tendencias influyentes constituyen el factor clave para el impacto de las ideas y las opiniones. Esta noción ha inspirado muchas investigaciones empíricas. En su artículo, Weimann hace un repaso de la literatura sobre el liderazgo de opinión a fin de medirlo empleando una escala de fortaleza de personalidad (PS). Su estudio está aplicado a Alemania e Israel.

En 1957, Katz planteó el liderazgo de opinión como un asunto que depende de factores personales y sociales: quién se es, qué se sabe y a quién se conoce (Elihu Katz, 1957).

El estudio de Weimann observa que estos factores deben estar relacionados con alguna actividad en el ámbito de las comunicaciones:

Los individuos identificados como “fuertes” en la escala PS presentan una combinación de características personales, competencia y posición social en su red personal que les permite ejercer cierta influencia en otras personas. Por lo tanto, no se trata simplemente de una medida unidimensional, sino de una combinación de rasgos personales con posición dentro de una red social.

Sus conclusiones sugieren que el uso de la escala PS demuestra la existencia de un grupo de influyentes clave en Alemania e Israel; además, señala que la identificación de tal grupo tiene implicaciones prácticas importantes para todos aquellos que combinan la investigación social con la comunicación persuasiva. La investigación de Weimann *et al.* parece confirmar los argumentos de Mill y Keynes acerca de la importancia de las ideas y los líderes de opinión. Para estos autores, por supuesto, la idea de una red habría sido bastante obvia. La élite gobernante en los tiempos de Mill y Keynes estaba formada por un grupo muy pequeño. En realidad, la influencia significaba poco más que moldear las opiniones internas.

David Burton, *The Learned Presidency: Theodore Roosevelt, William Howard Taft, and Woodrow Wilson*, 1988

Burton analiza cómo las ideas dieron forma a las presidencias de tres mandatarios y cómo la búsqueda de conocimientos fue parte integral de sus enfoques de política y de políticas públicas: Roosevelt, historiador y naturalista; Taft, académico en derecho, y Wilson, teórico político.

Para Burton, la influencia de las ideas y del aprendizaje en los gobiernos presidenciales de la segunda mitad del siglo xx ha sufrido cambios considerables:

Los presidentes posteriores a Franklin Delano Roosevelt han dependido enormemente de los medios de comunicación masiva [...] Han proyectado sus personalidades y vendido sus imágenes, echando mano de dispositivos especiales de comunicación masiva para ganar la presidencia y mantenerse en ella [...] Los resultados, en cuanto al liderazgo en la escala nacional, no son homogéneos, pero difícilmente podría debatirse [...] el dominio de los nuevos especialistas en política [...] el carácter exacto de una presidencia neoletrada sigue siendo poco claro [...] Qué elementos del viejo mundo del conocimiento se conservarán, de qué manera y con qué combinación [...] está más allá de cualquier cálculo posible. (pp. 198-199) ♦

¿Cómo influyen las ideas? Cuatro enfoques

El *enfoque de Hall*. Keynes propuso un nuevo papel para la economía, la teoría económica y los economistas en el gobierno, así como una nueva convicción en la capacidad de los diseñadores de políticas para emplear la creciente información económica y aplicarla a las intervenciones de política macroeconómica. Al final, lo que daba estructura a las políticas gubernamentales no era tanto el poder de las ideas sino el poder de las instituciones para representarlas e incorporarlas a los procesos de políticas públicas de los gobiernos occidentales, sobre todo los modelos y los supuestos económicos. Keynes aportó una objetificación del interés público y sentó las bases de la noción que dominaría la mayor parte de la política económica (y otras políticas públicas) hasta la década de 1980: la noción de que era posible conocer el interés público. El modelo keynesiano de formulación de políticas en el que las ideas y no los intereses determinan las decisiones ha sido objeto de debate durante largo tiempo. La importancia de las ideas para la formulación de políticas es un tema que adquirió especial preponderancia en la década de 1980, cuando en muchos países el diseño de políticas económicas se aferraba a una revolución “contra keynesiana”. Una compilación de ensayos editada por Hall con el título *The Political Power of Economic Ideas* (1989) abordaba el modelo keynesiano con una perspectiva comparativa. La conclusión de Hall propone el modelo que aparece en el diagrama 2.16, basado en la relación de las nuevas ideas con tres factores necesarios para que un nuevo grupo de ideas influya la formulación de las políticas.

Las ideas son importantes en el modelo de Hall, pero también lo son otros factores capaces de asegurar o arruinar su progreso. Para que una idea sea adoptada como política pública necesita ajustarse bien a las circunstancias económicas del momento, debe aparecer como parte de los intereses políticos dominantes y debe juzgarse factible en términos administrativos. Como muestra Hall, estos elementos constituyen una base efectiva para comparar la forma en que las ideas (económicas, en este caso) llegan a definir las políticas públicas en diversos países en distintos momentos.

Diagrama 2.16 *El modelo de Hall sobre la influencia de las ideas en las políticas públicas*



Fuente: tomado y adaptado de Hall (1989)

Coats y Colander: tres modelos de la difusión de las ideas. Como economistas, Coats y Colander están habituados a pensar en función de modelos. En su libro sobre la difusión de las ideas económicas proponen tres modelos para explicar la propagación de las ideas (Colander y Coats, 1989: 10-15):

- 1 El modelo de la enfermedad infecciosa.
- 2 El modelo del mercado de ideas.
- 3 El modelo de la teoría de la información.

El modelo 1 sugiere el estudio de la difusión de una idea como si ésta fuera una enfermedad. En este modelo, la cuestión es establecer puntos de contacto entre los portadores de la enfermedad y los susceptibles de ser contagiados. La función del propagandista y el popularizador es debilitar a los individuos y los grupos para aumentar su receptividad ante nuevas ideas. Por otra parte, el modelo 2, ve el proceso en función de las ideas en un mercado de compradores y vendedores. ¿La oferta crea su propia demanda o las ideas buscan compradores? ¿Cuál es la relación entre los productores y los consumidores de ideas? ¿Cómo cambian la oferta y la demanda en el tiempo y el espacio? ¿Algunas ideas son más aptas para un mercado que otro? ¿Existen condiciones de monopolio, competencia u oligopolio? ¿Hay tendencias y modas en el mercado de las ideas? ¿Cómo se publicitan, comercializan y venden las ideas? El modelo 2 corresponde estrechamente a la “teoría económica de la democracia” y la teoría de la elección

pública (véanse Downs, 1957 y Tullock, 1976). El modelo 3 aplica otra metáfora: las ideas como un flujo de información. ¿Cuáles son las fuentes? ¿Quiénes son los receptores? ¿La señal es fuerte o imprecisa? ¿Cómo se transmiten las señales? ¿Cómo se codifican las señales? ¿La retroalimentación es eficiente? El modelo 3 encuentra eco en el estudio sobre la opinión pública y las comunicaciones de Lasswell (1972).

No obstante, como Coats y Colander saben, ningún modelo es capaz de explicar la difusión y las influencias de las ideas. Lo que sí pueden hacer los modelos es sugerir vías para abordar el proceso.

Enfoques de la "red" y la "comunidad" sobre la política de las ideas. Los científicos políticos plantean otros modelos que buscan aportar explicaciones más generales de la relación entre las ideas y las políticas públicas mediante el uso de metáforas del proceso de las políticas públicas: "redes", "subsistemas", "corrientes" y "coaliciones". En la sección 2.10 se hace un repaso de estas metáforas. De especial relevancia para el estudio de las ideas son las teorías de Kingdon (2.10.3) y Sabatier y Jenkins-Smith (2.10.4). Estas explicaciones se concentran en la manera en que las redes y las comunidades de políticas públicas (incluyen a políticos, servidores públicos, analistas de políticas públicas, expertos, grupos de interés, etc.) promueven ideas en determinadas áreas de las políticas públicas. Así, para explicar cómo ha impactado (o no) cierta idea a cierta política pública hay que analizar a la red o a la comunidad en cuestión. Uno de los enfoques estrechamente vinculados a los modelos de cambio de políticas públicas del "subsistema de las políticas" es la idea de las "comunidades epistémicas" (véanse Holzner y Marx, 1979; Foucault, 1973; Evan (editor), 1981; Crane, 1972 y Haas, 1990). La exposición más acabada de este enfoque es aportación de Haas (1990), autor que considera a las "comunidades epistémicas" como entidades compuestas por profesionales que comparten el "compromiso con un modelo causal común y una serie de valores políticos comunes. Los une la convicción en la verdad de su modelo y el compromiso de traducir dicha verdad en políticas públicas, convencidos de que así mejorará el bienestar de los seres humanos" (Haas, 1990: 41; véase también la idea de los "mundos de los supuestos" en la sección 3.7.7). Haas se enfoca al papel de estas comunidades en las organizaciones internacionales, pero su marco es igualmente aplicable al ámbito nacional. Este autor señala que las comunidades adoptan la forma de "universidades invisibles" o "redes de personas con ideas afines". La adopción de las ideas de las comunidades depende de dos factores:

- 1) la aseveración de la verdad propuesta debe resultar más convincente para los tomadores de decisiones dominantes en el ámbito político que otras aseveraciones
 - y 2) el establecimiento de una alianza exitosa con la coalición política dominante.
- Se puede decir que las comunidades epistémicas buscan monopolizar el acceso a las posiciones estratégicas de toma de decisiones, aunque algunas de ellas consiguen preservar alguna de esas posiciones durante largo tiempo.
- (Haas, 1990: 42)

Desde esta perspectiva, algo como la revolución keynesiana puede leerse como la exitosa monopolización de las posiciones de toma de decisiones por personas “de ideas afines”. Algunas de esas personas detentarían el poder durante largo tiempo, hasta que otra comunidad epistémica rival (economistas “monetaristas”, políticos, académicos, periodistas y otros) planteara demandas que parecieran más atractivas a los formuladores de políticas que la comunidad keynesiana en funciones. El éxito de las comunidades es variable. Haas afirma que las ciencias naturales han tenido un éxito más “espectacular” que las ciencias sociales porque pueden afirmar la posesión de conocimientos más “certeros”. Además, las comunidades del mundo de las ciencias sociales tienden a carecer de “intermediarios” de políticas públicas capaces de informar a los “consumidores políticos del conocimiento” de la importancia de sus hallazgos. El resultado es que los diseñadores de las políticas públicas (como muestra Lynn, 1978) tienden a estar un poco menos interesados en la aplicación del conocimiento social cuando se trata de tomar decisiones (Haas, 1990: 221-222). El papel de los intermediarios de ideas es, en el modelo de Haas, crucial, tanto como resulta poco probable que una idea demuestre su capacidad de influencia cuando no hay personas que integren ideas al proceso de las políticas públicas. Como ocurrió con la revolución keynesiana y la “contrarrevolución” en la década de 1970, los intermediarios capaces de intervenir y llevar las teorías a la práctica y penetrar el centro del poder tuvieron gran importancia (véanse Parsons, 1989; Barberis y May, 1993: 107-119).

2.8.4/ *La aportación del enfoque histórico a las políticas públicas*

❖ Las ideas en la historia

Los procesos de la naturaleza pueden por lo tanto describirse como secuencias de simples eventos; no así los procesos de la historia. No se trata de procesos de simples eventos, sino procesos de acciones con una dimensión interior de pensamiento; lo que el historiador busca son esos procesos de pensamiento. Toda historia es la historia del pensamiento.

(Collingwood, 1974: 26)

Uno puede aventurarse a decir que, desde el registro de la historia, pareciera que las ideas más poderosas son aquellas que hablan por todos [...] La idea es, en sí misma, el actor más longevo del escenario humano [...] La gran idea es [...] una agencia del cambio, un delineador del orden moral.

(Redfield, 1968¹⁸: 89-91)

¿El fin de la historia?

Una de las teorías más influyentes (o por lo menos más debatidas) acerca del poder de las ideas es la teoría que planteara Francis Fukuyama tras el desmembramiento del Bloque del Este y la caída del comunismo a fines de la década de 1980. En su obra titulada *The End of History* (Fukuyama, 1992a), el autor argumenta que, lejos de haber llegado a la convergencia, como algunos autores

18 La edición en castellano es Redfield, R., *El mundo primitivo y sus transformaciones* (1963).

afirmaron en la década de 1970, las ideas occidentales habían triunfado. Fukuyama afirmaba que lo que estaba ocurriendo no era simplemente el fin de la guerra fría, sino el "fin de la historia como tal". El conflicto ideológico está muerto y está siendo reemplazado por la "mercantilización común" en las relaciones internacionales. En retrospectiva, reflexionando sobre la controversia que despertó su teoría, (en un artículo periodístico) Fukuyama sostuvo su observación de que "la democracia liberal había sido ampliamente aceptada y esa tendencia se mantendrá en el muy largo plazo", independientemente del surgimiento de fundamentalismos y nacionalismos en muchos lugares del mundo (Fukuyama, 1992b). ♦

El análisis del papel de las ideas constituye un tema particularmente idóneo para el enfoque histórico. En lugar de las teorías simplistas y generalizadas acerca del impacto de las ideas, el análisis histórico de cambios específicos en las políticas públicas tiende a ser menos tajante acerca del momento en que las ideas realmente ejercen determinada influencia y cómo impactan la formulación de políticas. El libro de Harris sobre el desempleo y la política británica entre 1886 y 1914 es un buen ejemplo de ello. La autora afirma que "Al rastrear la evolución de una política nacional sobre el desempleo resulta difícil señalar la influencia individual decisiva de cualquier serie de ideas reformistas o descubrir alguna secuencia lógica de cambios institucionales" (Harris, 1972: 362). Esto no quiere decir que las ideas no desempeñen un papel, sino que localizar el punto "decisivo" en el que éstas dan forma a las políticas públicas no es una tarea fácil. Las motivaciones políticas de los tomadores de decisiones y los servidores públicos, así como el contexto en el que se enmarca una política pública hacen ver que los intereses y las ideas son, en la práctica, difíciles de separar. Además, la relación de la innovación en políticas públicas con la continuidad de las políticas públicas no siempre es tan clara como muchos científicos sociales suponen (véase la sección 4.6). El análisis histórico tiende a mostrar que no es fácil definir, localizar o precisar el cambio en las políticas públicas. Como señala Hartwell:

Por supuesto, las ideas influyen las políticas públicas, mas no de manera pura. En el micronivel de la historia cotidiana, es posible explicar la evolución de una política en particular y la forma en que las ideas se traducen en acciones, y reconocer en todo momento el poder de una filosofía gubernamental general para influir determinadas políticas. Sin embargo, las ideas [...] si bien determinan el carácter general de la legislación [lo hacen] a la par de otras influencias. (Hartwell, 1989: 119)

Entre las "otras influencias", Hartwell incluye las condiciones sociales y económicas, los cambios dentro de las instituciones, el aplazamiento de las actividades gubernamentales en tiempo de guerra y el impacto de los emprendedores de las políticas públicas. Así, es necesario situar a las ideas en el (complejo) contexto de las fuerzas sociales y económicas, así como las instituciones y los motivos y la forma de operar de las personalidades clave (sobre el papel de las personalidades, véanse las secciones 3.7.2 y 3.7.7).

2.9/ Las políticas públicas y los problemas como símbolos

❖ Textos clave

El punto de partida para estudiar el lenguaje en el proceso de las políticas públicas es la obra de Edelman (1964, 1971, 1977, 1985 y 1988). En particular, su artículo "Political Language and Political Reality" (1985) contiene una excelente introducción breve al enfoque de este autor.

Edelman parte del trabajo de autores como Orwell, Wittgenstein, Chomsky, Derrida, Foucault, Habermas y otros, entre ellos Lasswell y Burke (1945). De particular relevancia para el estudio de las políticas públicas son los textos de Habermas (1970, 1973) y Lasswell (1930a, 1949).

Como estrategia de lectura, se sugiere empezar por Orwell ("Politics and the English Language" en Orwell, 1984, y la novela *1984*, 1954), Edelman y Lasswell (véase Elstain, 1985), y después explorar el material a partir del cual Edelman desarrolló sus argumentos. En términos generales, la mejor reseña de los cambios del lenguaje político se encuentra en Ball *et al.* [editores] (1989). ♦

2.9.1/ Lenguaje, poder y políticas públicas

Los *think-tanks* y otras modalidades de análisis y propugnación de las políticas públicas influyen y definen el discurso de dichas políticas (Fischer, 1991). Es decir, buscan desempeñar un papel en el contexto de los asuntos y en el lenguaje que se emplea para debatir y analizar los problemas que abordan las políticas. Sin embargo, el estudio de esta dimensión de las políticas públicas constituye una de las aristas menos consideradas dentro del análisis. En las palabras de Dye:

La televisión ha hecho que la imagen de las políticas públicas sea tan importante como su contenido. El análisis sistemático de las políticas públicas se concentra en lo que los gobiernos *hacen*, en por qué lo hacen y en la diferencia que ello implica. Dicho análisis dedica menos atención a lo que los gobiernos *dicen*. Tal vez se trate de una debilidad del análisis de las políticas públicas. Nos hemos dedicado, principalmente, a las actividades de los gobiernos y no a su retórica.
(Dye, 1987: 355)

❖ Las mismas palabras con distintos significados

Being There: una historia plausible

En su película *Being There* (basada en un libro de Jersey Kosinski), Peter Sellers interpreta a Chauncey, un jardinero poco ocurrente y obsesionado con la televisión que, debido a una serie de accidentes, se hace amigo de un tipo muy influyente y poderoso. Chauncey recurre al lenguaje de la jardinería (el único que conoce) y éste resulta ser efectivo para comunicarse con su poderoso amigo, con la televisión y, finalmente, con el presidente. Cuando Chauncey habla de las estaciones en el jardín no quiere decir nada más que eso; no obstante, el público cree que está hablando de la economía y la situación del país. No hay información alguna sobre él; el poder de sus (aparentes) metáforas es tal que la gente lo ve como candidato ideal a la Presidencia de Estados Unidos. Maravillosamente, Chauncey no se percató de que sus palabras significan mucho más que aspectos de jardinería.

El caso del “espacio entre las palabras”

El hecho de que haya un acuerdo acerca de la definición sintáctica de un problema no significa que exista un consenso en torno al problema de políticas públicas. Por ejemplo, en un debate acerca de las políticas de relaciones raciales pertinentes a la igualdad de oportunidades, Ken Young señala:

El debate sobre la igualdad de oportunidades en el empleo está plagado de las ambigüedades y confusiones típicas de los temas de políticas públicas, donde un lenguaje común puede enmascarar múltiples y conflictivos significados [...] Aunque dichas ambigüedades pueden facilitar la consolidación de acuerdos en un nivel simbólico, excluyen la especificación clara de los fines de la política pública en cuestión e inhiben la adecuada identificación de medios factibles para su consecución.
(Young, 1987: 94)

La profesionalidad como “lenguaje”

Como se mencionó antes (2.8.1), Laffin y Young describen la profesionalidad no como “propiedad de un individuo, sino como un lenguaje dentro del cual el individuo afirma ciertas atribuciones”. Para estos autores, la política es “una “actividad” constituida lingüísticamente; es decir, tiene que ver con el lenguaje y con las ideas que tal lenguaje expresa o elude. El lenguaje de la profesionalidad pertenece, al menos en parte, al discurso de la discreción y la rendición de cuentas” (Laffin y Young, 1990: 3 y 7).

La retórica como análisis

Con demasiada frecuencia se sustituye a la retórica con conceptualización adecuada, y así se genera ambigüedad y falta de dirección en todo el proceso de formulación e implementación. El resultado final parece un programa que fracasó en el intento de resolver un problema, aun cuando nadie está muy seguro de cuál es el problema [...] Las agendas de las políticas públicas reflejan la movilización de las demandas políticas y no un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Por ende, no es raro que los “problemas” aparezcan en la agenda de toma de decisiones sin haber sido adecuadamente conceptualizados o reflexionados.
(Wolman, 1981: 463)

El lenguaje que rodea los problemas y las políticas cumple una función estratégica. Como señala Edelman, la ambigüedad en la definición de los problemas puede ser un recurso útil en la formulación de las políticas y puede aprovecharse para lograr objetivos “políticos”. ♦

La importancia del lenguaje en la política y el poder se ha reconocido desde la época de los clásicos. La retórica o arte de las palabras y la persuasión era materia de estudio impartida a los jóvenes como parte fundamental de su educación. Los autores griegos y romanos abordan el tema frecuentemente. San Agustín fue, antes de su conversión, profesor de retórica. En el siglo XIX, Herbert Spencer y J.S. Mill se ocuparon de la importancia de la retórica en el discurso humano (Dixon, 1990 y Bailey [editor], 1965). No obstante, hace relativamente poco que el papel del lenguaje en la política ha vuelto a ocupar un lugar en el estudio moderno de la política (véanse Wilson, 1990 y Fowler, 1991). Asimismo, en el análisis de las políticas públicas es necesario estar pendientes del uso de la jerga política por parte de los diseñadores de las políticas públicas y de los significados subyacentes a la presentación y el discurso de dichas políticas.

Francis Bacon, el filósofo que se mencionó en el Capítulo I como una especie de “padre fundador” del análisis de las políticas públicas, tenía mucho que decir acerca de la relación entre las palabras y su efecto deformador. Las palabras, afirmaba, pueden obstruir la comprensión, ya sean palabras o cosas que no existen o cosas que sí existen pero están mal definidas. Las palabras son, para Bacon, producto de los “ídolos de la mente”. Una de las tareas básicas del aprendizaje es exponer y liberar al mundo de tales ídolos (Bacon, 1985¹⁹: 277-285). Harold Lasswell también creía que el análisis del lenguaje, los símbolos y el “estilo” de los comunicados políticos constituía un aspecto esencial del estudio de la política, el poder y la identificación de los valores para las políticas públicas (véanse Lasswell, 1936, 1949 y 1972). Según Lasswell, los políticos y los diseñadores de las políticas públicas son, básicamente, “especialistas en símbolos”.

Sin embargo, hasta fechas relativamente recientes, el estudio de esos temas no había sido fundamental para el análisis del proceso de las políticas públicas. Como señala Dye (1987), este descuido ha implicado ciertos costos para el análisis de las políticas públicas, ya que ha significado que los analistas se hayan preocupado más por la racionalidad de las políticas (“obras”) que por el discurso de las políticas y la retórica o las “palabras”. No obstante, para Lasswell la política se entiende mejor como el proceso en el que lo irracional se hace público (Lasswell, 1930a). A partir de ahí, afirma que el estudio de la formulación de las políticas debe atender a la construcción de la irracionalidad: cómo las élites hacen despliegues de palabras, lenguajes, símbolos, señales, mitos e imágenes, pues:

Toda élite se defiende y afirma en nombre de los símbolos de un destino común. Esos símbolos son la “ideología” del orden establecido, la “utopía” de los grupos antiélites. Mediante el uso de palabras y gestos autoritarios, la élite arranca sangre, trabajo, impuestos y aplausos a las masas.
(Lasswell, 1959: 31)

Así, el estudio de las políticas públicas debe concentrarse en la forma en que los símbolos se manipulan para definir la composición y la distribución de los valores, y para explotar el sentido de inseguridad personal de los ciudadanos. Por desgracia, durante gran parte de la historia, el estudio de las políticas públicas ha hecho caso omiso de este aspecto absolutamente crucial del tema.

❖ El lenguaje y el poder

George Orwell y la política del lenguaje

Uno de los escritores más perceptivos de todos los tiempos acerca de la relación entre el lenguaje y la política es George Orwell, autor de 1984²⁰.

En 1984, Orwell retrata un mundo en el que el poder, el “Gran Hermano”, necesita reestructurar el lenguaje, al que el autor denomina neolengua, cuyo objetivo “era no solamente disponer de un medio de expresión para describir la visión del mundo y los hábitos mentales [...] sino imposibilitar cualquier otra forma de pensar”.

19 La edición en castellano es Bacon, F., *Ensayos* (1974).

20 La edición en castellano es Orwell, G., *1984* (2000).

En su ensayo titulado "Politics and the English Language", Orwell plantea que la degradación del lenguaje obedece a razones políticas y económicas:

Los dialectos políticos que se encuentran en los panfletos, los artículos de vanguardia y los manifiestos varían de un partido a otro, pero todos se parecen en el sentido de que difícilmente contienen el sabor fresco, vívido y casero del giro del discurso [...] Este reducido estado de conciencia, si no indispensable, en todo caso es favorable a la conformidad política [...] el lenguaje político tiene que consistir, en gran medida, en eufemismos, razonamientos circulares y ambigüedad descarnada [...] Cuando hay diferencia entre los objetivos reales y los objetivos expresados públicamente, las personas recurren, como si fuera un instinto, a las palabras largas.

(Orwell, 1954: 361-363)

Brendan Bruce, *Images of Power*, 1992

Bruce fue asesor del Partido Conservador de Gran Bretaña. Su obra enfatiza la importancia que tiene para los políticos inventar y usar lenguajes capaces de "socavar el argumento del enemigo":

El lenguaje suele ser un factor determinante para ganar la batalla de las ideas. Por ejemplo, el Partido Laborista tuvo éxito al sustituir el "cargo comunitario" por el "impuesto electoral (*poll tax*)" y "autonomía" por "exclusión voluntaria" [...] Los demonios se conjuran para que los exorcistas lleguen, cual caballeros, en el momento ideal. "Dormirse en sus laureles", ya sea en el contexto de la expansión o la integración europea es, sin duda, una mala idea. Del mismo modo, estar "fuera de ritmo" o "aislado" siempre evoca una imagen de terror... (pág. 176) ♦

Afortunadamente, el interés de Lasswell por la naturaleza comunicativa, simbólica y deformante de la formulación de las políticas se ha tornado más vital para el estudio de las políticas públicas a partir de los últimos años de la década de 1980 gracias a la influencia de Habermas, Foucault, Derrida y otros autores en el desarrollo de lo que se conoce como enfoque "argumentativo" (véase Fischer y Forester [editores], 1993). Este enfoque ya ha sido analizado en el presente libro (secciones 2.7.3, 3.9 y 3.10.5). Murray Edelman es el autor protagónico del estudio de los aspectos simbólicos y lingüísticos de la política y la formulación de políticas públicas desde la década de 1960. En la siguiente sección se revisan sus ideas.

2.9.2/ Edelman: las palabras que triunfan y las políticas públicas que fracasan

Edelman es el especialista en ciencias políticas más dedicado a explorar la relación entre el aspecto simbólico y el aspecto sustantivo de los problemas y de la política pública después de Lasswell. En obras como *The Symbolic Uses of Politics* (1964), *Politics as Symbolic Action* (1971), *Political Language* (1977) y *Constructing the Political Spectacle* (1988) ha analizado el uso que los políticos y los burócratas hacen del lenguaje como un elemento para la fabricación y la manipulación de símbolos que funcionan como placebos del interés público. Edelman considera que el verdadero poder en la formulación de políticas públicas radica en el proceso de construcción y articulación de problemas, ya que las personas viven la política a través del lenguaje: "el lenguaje que interpreta obje-

tos y acciones también constituye al sujeto” (Edelman, 1988: 9). Este autor se ha encargado de analizar el contenido simbólico de las políticas y la política, además de las formas en que los diseñadores de las mismas participan de la explotación de los símbolos y el lenguaje. Los símbolos pueden, afirma, ser referenciales, es decir, pueden referirse a algo tangible y relacionarse con recompensas y recursos reales. No obstante, debido a que los símbolos referenciales son un bien limitado, es más probable que los diseñadores de las políticas contribuyan a la producción de símbolos de condensación o emocionales, que reafirman y dan la ilusión de interés o solución. (Cf. el argumento de Lasswell acerca de la relación entre la inseguridad personal y la formulación de políticas: Lasswell, 1930a y 1935.) Por ejemplo, en *Political Language*, Edelman sostiene que la capacidad de estructurar problemas complejos usando palabras y formas que convienen a los diseñadores de las políticas distorsiona las percepciones de los ciudadanos. Lejos de resolver los problemas, éstos “se construyen” para justificar soluciones (Edelman, 1988: 20-22). (Véase, en comparación, el modelo “del cesto de basura”: March y Olsen, 1976; véase también la sección 2.10.3.)

En el mundo contemporáneo, los diversos temas que tratan los gobiernos están profundamente interrelacionados, aunque se nos induce a percibirlos como si estuvieran separados. Debido a que las noticias diarias y las declaraciones gubernamentales cotidianas evocan ansiedades y reafirmaciones acerca de “problemas” concretos que se perciben como entidades independientes [...] nuestros mundos políticos están segmentados, desarticulados, siempre concentrados en una pequeña serie de ansiedades, aun cuando cada tema forma parte de un todo cada vez más integrado [...] Lejos de dotarnos de la aptitud para abordar los temas a partir de los vínculos lógicos y empíricos que los unen, el lenguaje de la política nos alienta a verlos como cuestiones separadas [...] Muchas de nuestras convicciones acerca de cuáles son nuestros problemas, cuáles sus causas, cuál su gravedad y cuál nuestro éxito o fracaso al momento de hacerles frente provienen de sutiles usos del lenguaje y de las medidas gubernamentales asociadas a ellos.
(Edelman, 1977: 40-41)

En el texto titulado *Constructing the Political Spectacle* (1988), Edelman analiza cómo las dimensiones más visibles de la agenda política están dominadas por ideas e interpretaciones que tienden a preservar el *statu quo* y a apoyar a los poderosos, así como a contravenir el cambio y afectar a los carentes de poder. Este autor se concentra específicamente en el papel de los medios de comunicación masiva y los programas de noticias, así como en la relación entre los líderes y su público. La definición de los problemas ocurre en un proceso en el que los políticos y los medios manipulan los significados y los símbolos con el fin de facilitar el control de aquello que se discute, la forma en que se discute y la importancia que se le da a cada tema. Por ende, para Edelman, el ciudadano no tiene ante sí un mundo de hechos, sino un mundo de ficciones políticas:

El espectáculo del reportaje noticioso construye y reconstruye, continuamente, problemas sociales, crisis, enemigos y líderes, generando una cadena de amenazas y reafirmaciones. Estos problemas y personalidades construidas alimentan el conte-

nido del periodismo político y los datos para el apoyo histórico y analítico, así como la oposición para las causas políticas y las políticas públicas.
(*Edelman, 1988: 1*)

Por lo tanto, la definición de los problemas y el lenguaje de las políticas públicas son necesariamente ambiguos (Edelman, 1988: 25-30). En la jerga de las políticas públicas, al igual que en todo lenguaje y comportamiento pragmáticos (véase John Wilson, 1990) hay un trasfondo en aquello que se dice o que puede decirse. La forma en que se expresa una política pública es un elemento central para comprender qué está pasando cuando se definen los temas, los problemas y las políticas. El lenguaje es un elemento clave en la problematización de un tema y la definición de soluciones. El marco de todas las políticas públicas es muy importante para adaptarse a las circunstancias, dar cabida a las demandas y fomentar el cumplimiento del público. Así, aunque las políticas públicas tengan éxito como dispositivos políticos, pueden fracasar en el intento de atender o aminorar un problema, excepto en los términos que hayan definido los diseñadores de las políticas. En *Political Language* (1977), Edelman presenta una interesante descripción de este fenómeno: “las palabras que triunfan y las políticas públicas que fracasan”. Las políticas pueden ser un éxito en el nivel simbólico de la reafirmación, pero un fracaso rotundo en la práctica, como la expresión “la operación fue un éxito, pero el paciente murió”. Por ende, desde esta perspectiva la formulación de políticas puede verse como la manipulación de los símbolos (Lasswell, 1936) o la fabricación/construcción del “espectáculo” (Edelman, 1988). Las políticas públicas tienen que ver con “hacer algo” más que con “resolver problemas”. Como manifestara Bacon mucho tiempo atrás, las palabras que se usan en las políticas públicas se convierten en ídolos o símbolos para definir algo que quizás ni siquiera esté ahí. De este modo, el diseñador de las políticas puede suponer que determinada política pública ha “resuelto” un problema o mejorado una situación cuando “en realidad” lo que ha sucedido es que los símbolos fueron manipulados. Estas acciones reafirman al público y los diseñadores de las políticas mantienen o sacan brillo a su legitimidad:

El lenguaje político puede granjearse o mantener el apoyo o la aceptación del público ante otras acciones violatorias de los escrúpulos morales y, por lo general, lo logra al negar las premisas sobre las que se basan dichas acciones al tiempo que retiene rastros de la premisa.

(*Edelman, 1988: 116*)

Si bien la coerción y la intimidación ayudan a verificar la resistencia en todos los sistemas políticos, la táctica clave siempre debe ser la evocación de significados que legitimen las medidas preferidas y que amenacen o reafirmen a la población con el fin de alentarla a mostrar su apoyo o permanecer inactiva [...] Al tiempo que la mayor parte del lenguaje político guarda poca relación con el bienestar real de la gente, tiene mucho que ver con la legitimación de regímenes y la pasividad de las poblaciones en medidas decididas sin su participación.

(*Edelman, 1985: 11 y 14*)

Para Edelman, la formulación de políticas es poco más que una especie de teatro o función política que se presenta ante un público (la ciudadanía) para asegurar la pasividad pública. Su propósito es ensombrecer, y no arrojar luz sobre los problemas públicos; reducir y no ampliar el poder del público. Beneficia a los privilegiados y deja en desventaja a los carentes de poder:

El limitado poder del público está implícito en prácticamente todo el lenguaje en torno al diseño de las políticas [*a través de*] [...] su representación del diseño de las políticas como algo que tiene lugar en un foro alejado de la vida cotidiana [...] En este sentido, el espectáculo político evoca algo parecido al asombro y al sentido de impotencia personal característicos de las posturas religiosas [...] Al igual que los mitos religiosos sobre grandes acontecimientos en tiempos y lugares externos a la experiencia cotidiana, estas explicaciones políticas fabrican un atractivo intensificado y su lejanía provoca una respuesta pasiva.

(Edelman, 1988: 98)

Así, para Edelman, una de las tareas centrales del análisis de las políticas públicas debería ser la deconstrucción de los discursos políticos y la desmitificación de los mitos y símbolos de los que se aprovechan los diseñadores de políticas.

❖ La política como actividad simbólica

Ken Young y Charlie Mason, "The Significance of Urban Programmes", en Young y Mason (editores), 1983

Hace tiempo que los ciudadanos inteligentes se han percatado de que gran parte de la actividad gubernamental es más simbólica que sustantiva. La diferencia esencial resulta familiar a quienes nunca han leído a Walter Bagehot, George Sorel, Graham Wallas o Murray Edelman. Las declaraciones de políticas públicas, la nueva maquinaria y la asignación de recursos frescos casi se justifican a sí mismas cuando se derivan de decisiones tomadas en un clima de creciente y aguda preocupación pública. Hay poco sitio para el iconoclasta que pide una lógica más firme que la comodidad de "hacer algo" (pág. 216).

La formulación de políticas como teatro: la representación de las políticas en la vida cotidiana

Afirmar que se está haciendo algo, hacer como que se hace y no emprender acciones sustantivas ante la "realidad" es, desde luego, una característica humana tanto individual como grupal.

Esta pregunta acerca de cómo se hacen presentaciones o se establece comunicación en la esfera pública fue el tema del libro de Erving Goffman titulado *The Presentation of Self in Everyday Life* (1971).

Goffman plantea la necesidad de distinguir entre regiones de comunicación que considera análogas al teatro. Hay comunicación o representación, es decir, un frente público de actividad en un escenario, y hay otro espacio equivalente a los bastidores o bambalinas. Las representaciones son, básicamente, comportamientos manejados y Goffman encuentra que la jerga teatral es adecuada para el análisis del comportamiento social. El mundo es un escenario. Para este autor, los diseñadores de las políticas tienen rutinas y parlamentos, pies, entradas y salidas de escena. Tienen decorados y luces, pueden salir como perfectos don nadie y volver convertidos en estrellas. Pueden fracasar y hacer el ridículo.

En el Estado moderno, la política está definida en gran medida por el discurso de las “políticas públicas”. La presentación de las políticas es un asunto de gran interés. De hecho, se sabe que los diseñadores de políticas argumentan que las políticas públicas son buenas, pero que la presentación no les hizo justicia: la gente “no captó el mensaje real”. Si se contempla la formulación de políticas bajo este reflector teatral, entonces puede decirse que las agendas y los problemas forman parte de una relación entre el ciudadano como espectador y el diseñador de políticas como intérprete. Así:

El factor clave en esta estructura es mantener una sola definición de la situación; esta definición debe manifestarse, y dicha manifestación debe sostenerse ante una multitud de posibles interferencias. El personaje sobre el escenario del teatro no es, en cierta forma, real, ni tiene el mismo tipo de consecuencias reales que el carácter profundamente artificial interpretado por un timador; en todo caso, el montaje exitoso de cualquiera de estas figuras falsas implica el uso de técnicas reales.
(Goffman, 1971: 247)

Las imágenes como condición postmoderna

David Harvey, *The Condition of Postmodernity*, 1992

La mediatización de la política lo invade todo [...] La producción y la mercadotecnia de semejantes imágenes de permanencia y poder requieren un importante grado de sofisticación [...] Los materiales para producir y reproducir dichas imágenes, si es que no existían, se han convertido en el centro de la innovación: cuanto mejor sea la reproducción de la imagen, mayor será el mercado masivo para la fabricación de imágenes. En sí mismo, es un tema importante que nos lleva [...] a considerar el papel del “simulacro” en el postmodernismo. Por “simulacro” se entiende el estado de una reproducción casi perfecta, tanto que resulta prácticamente imposible notar la diferencia entre el original y la copia [...] Ciertamente, podemos verlo en el ámbito de la política a medida que los fabricantes de imágenes y los medios adquieren un papel más poderoso en la definición de las identidades políticas ... (pp. 288-289) ♦

2.10/ Redes, corrientes, coaliciones promotoras y equilibrio interrumpido

2.10.1/ *Nuevos enfoques del análisis de la agenda y formulación de políticas públicas*

El argumento de que las agendas de políticas públicas de los países con democracias liberales y otros tipos de régimen convergen (Fukuyama, 1992a y 1992b) sustenta la idea de que se necesitan más modelos y teorías más generales para explicar los procesos antes analizados. No hay escasez de modelos de rango medio que expliquen diversos aspectos de las etapas formativas de las políticas públicas. De hecho, el despliegue de ideas puede dejar perplejos a estudiantes y a analistas profesionales por igual. Como consecuencia de la proliferación desmedida de enfoques, una de las principales características del análisis de las políticas públicas en años recientes ha sido la búsqueda de modelos de mayor alcance. Este deseo de síntesis ha encontrado eco en varios modelos. A continuación se analizan cuatro grandes enfoques:

- Redes y comunidades de políticas públicas (2.10.2).
- Corrientes de políticas públicas (2.10.3).
- Coaliciones promotoras (2.10.4).
- Equilibrio interrumpido (2.10.5).

2.10.2/ *Redes y comunidades*

Estos enfoques abordan los aspectos más relacionales e informales de la formulación de políticas. Como vocablo, el uso de la palabra “red” data del siglo XIX con el significado de cubrir con redes o con un trozo de red. Tulloch afirma que actualmente esta palabra se utiliza en dos sentidos, ambos empleados por los teóricos de las redes. Como verbo, hacer trabajo de redes significa aprovechar los contactos, por ejemplo:

A medida que el movimiento feminista adquirió impulso en la década de 1970, se advirtió que los hombres siempre habían aprovechado las viejas redes masculinas para avanzar y no había ninguna razón por la que las mujeres no debieran hacer lo propio [...] Hacia fines de la década de 1980 el trabajo de redes ya se reconocía como una importante vía para promover todo tipo de intereses.

Evidentemente, el otro sentido moderno de esta palabra se refiere al lenguaje de la informática: la idea de interconectar aparatos de cómputo (*Oxford Dictionary*, 1992: 211).

El uso de esta palabra en ciencias sociales data de las décadas de 1940 y 1950, cuando se empleaba para analizar y trazar mapas de las relaciones, interconexiones y dependencias personales (véanse Bott, 1957 y Frankenburg, 1966). Los politólogos y otros académicos empezaron a usarla en la década de 1970 porque permite un análisis más fluido y realista de la interacción social en diversos niveles. Su atractivo en cuanto a la formulación de políticas públicas es indiscutible, pues enfatiza la manera en que cada política es resultado de una compleja interconexión de personas y organizaciones, y presenta un cuadro más informal de la manera en que ocurre la política en la realidad (*real politics*). Hacia fines de la década de 1970, la metáfora de la red se convirtió, como señalan Kenis y Schneider, en “una metáfora adecuada para responder a una serie de observaciones empíricas relacionadas con los cambios críticos en la gobernanza política de las democracias modernas” (1991: 34). En las décadas de 1930 y 1940, la red de las políticas públicas parecía relativamente pequeña a los ojos de Keynes. Sin embargo, con la expansión del gobierno y de las actividades relacionadas con la formulación de políticas, el rango de participantes en las redes ha crecido en tamaño y complejidad. La mayor diversidad social y de los programas de políticas públicas diseñados para llegar a objetivos y cumplir funciones específicas, así como el incremento en el número de participantes en el proceso de las políticas públicas determinan que la metáfora de la red sea más afortunada cuando se trata de la formulación moderna de las políticas que el pluralismo, el corporativismo (véase la sección 3.3) y otros modelos “tradicionales”. El resultado es la producción de diversas tipologías que buscan definir

los nuevos patrones relacionales de las sociedades modernas. La fortaleza del enfoque de las redes radica en que aporta una metáfora para esta complejidad que “encaja” con los cambios tecnológicos y sociológicos de la sociedad moderna. En su contra tiene la diversidad de usos e interpretaciones de esta metáfora.

La metáfora de una red o comunidad busca concentrarse en el patrón de los contactos formales e informales y de las relaciones que definen las agendas de las políticas públicas y la toma de decisiones, en contraposición a la interacción que tiene lugar dentro y entre las organizaciones e instituciones formales encargadas de las políticas públicas. Esto es particularmente importante en las sociedades que tienen un alto grado de pluralismo, en las que hay múltiples influencias en el proceso de las políticas públicas. El análisis de las redes se basa en la idea de que toda política pública está enmarcada en un contexto de relaciones y dependencias. Como han señalado David Knoke y James Kuklinski, el análisis de las redes supone que los actores participan en un sistema social en el que otros actores influyen en las decisiones de los demás y, en segundo lugar, que la investigación debe ocuparse de los niveles de estructura dentro de un sistema social. Al analizar el contexto de las relaciones y las estructuras en la que éstas tienen lugar, se argumenta que dicho contexto aporta un “poderoso brochazo cuando se trata de pintar un cuadro sistemático de las estructuras sociales mundiales y de los elementos que las conforman” (Knoke y Kuklinski, en Thomson *et al.* [editores], 1991: 173)²¹.

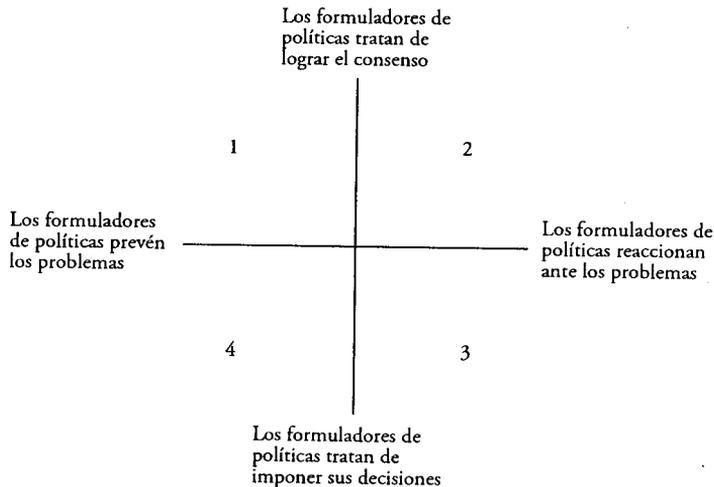
Uno de los primeros autores de ciencias políticas que recurrió a esta idea fue Hecló (1978), quien escribió un ensayo en el que comparaba las “redes de temas” con los “triángulos de hierro” en el contexto del poder ejecutivo estadounidense. Posteriormente, Richardson y Jordan (1979) aplicaron la idea al sistema británico. Plantearon que el mapa de la formulación de políticas en Gran Bretaña se caracterizaba por una fragmentada colección de subsistemas: una “serie de compartimentos o segmentos verticales, cada uno de ellos habitado por un conjunto distinto de grupos organizados y generalmente imposibles de ser penetrados por ‘grupos no reconocidos’ o por el público en general” (Richardson y Jordan, 1979: 174). Rhodes ha aplicado la teoría de la dependencia de recursos y el intercambio, así como la idea de las redes de políticas públicas al estudio de las relaciones locales-centrales (véase Rhodes, 1981, 1986 y 1988). Asimismo, este autor sigue a Benson al definir las redes de políticas públicas como “un complejo de organizaciones vinculadas entre sí por dependencias de recursos” (Benson, 1982: 148) y propone hacer modelos de las redes a partir de las diversas estructuras de dependencia (véase la sección 4.3.7).

Richardson *et al.* (1982) desarrollaron comparativamente la idea de las comunidades de políticas públicas a partir de la idea de que cada país tiene un patrón (o estilo) propio de formulación de políticas y toma de decisiones. Las dos dimensiones principales del estilo de las políticas públicas según Richardson son:

21 El caso presentado por Mónica Casalet muestra el impacto de las redes ciencia-industria en el proceso de elaboración de las políticas científicas y tecnológicas. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

- Estilo anticipatorio (tendencia a anticiparse a los problemas) o estilo reaccionario (tendencia a reaccionar ante eventos y circunstancias conforme se presentan).

Diagrama 2.17 Dimensiones del estilo de las políticas públicas



Fuente: tomado y adaptado de Richardson (1982: 13)

- Estilo de búsqueda de consenso (tendencia a tomar decisiones mediante acuerdos entre las partes interesadas) o estilo que tiende a imponer sus decisiones a la sociedad.

El modelo del estilo de las políticas públicas (diagrama 2.17) plantea que, si bien las modalidades de formulación de políticas en los países industrializados muestran un viraje hacia estructuras más “comunitarias” o “redes”, existen importantes diferencias en la forma en que interactúan las comunidades de políticas públicas. Por ejemplo, en el cuadrante 1, el estilo de las políticas públicas hará que el gobierno trate de planear y consultar a las comunidades. En el cuadrante 2 se puede encontrar un estilo de formulación de políticas asociado a la política “incrementalista”: pluralista, fragmentada, toma de decisiones improvisadas, conocimientos imperfectos, etc. En el cuadrante 3 el gobierno no formula políticas mediante la planeación y el consenso, sino que reacciona a los problemas cuando es necesario e impone sus decisiones. En el cuadrante 4 el gobierno recurre a la planeación, la racionalidad, la predicción, etc., y se reserva la prudencia de imponer sus planes y soluciones. (Compárese con el modelo planteado por Braybrooke y Lindblom, 1963: 67; véase la sección 3.4.3.).

Evidentemente, el “estilo” que enmarca el funcionamiento de las comunidades y redes de políticas públicas cambiará con el tiempo y de un sector a otro. Richardson, por ejemplo, afirma que en Gran Bretaña predomina el estilo de políticas públicas del cuadrante 2: es decir, una tendencia a negociar con las comunidades y “reaccionar” a los problemas en vez de anticiparse a ellos de manera “racional”. Jordan y Richardson (1983 y 1987) lo describen básicamente como un sistema de “acomodo burocrático” entre las comunidades más relevantes de políticas públicas. Sin embargo, en el gobierno de la “Dama de Hierro” (*sic*) el estilo se situaba definitivamente en el cuadrante 3: no era una política con inclinaciones por el “consenso” sino un exponente del “estilo contencioso” (véase Richardson, 1990). En países donde el estilo ha tendido a situarse en los cuadrantes 1 y 4, la formulación de políticas suele implicar algún tipo de proceso de planeación (Francia y Japón, por ejemplo). Como las comunidades de políticas públicas cambian de un sector a otro, el estilo del sector que cuenta con una comunidad de políticas públicas bien organizada y poderosa será muy distinto del estilo del sector en el que los diseñadores de las políticas disponen de una red laxa y difusa. En el primer caso, la formulación de políticas se consolidará después de muchas e intensas negociaciones; en el segundo, el gobierno podría optar por un enfoque más “robusto” e imponer sus decisiones sin dar demasiada importancia a las consultas a la comunidad. Algunos asuntos propios de las políticas públicas (como la defensa) pueden tratarse confidencialmente en pequeños círculos y sin grandes consultas a la comunidad de políticas (Jordan y Richardson, 1987: 180).

El enfoque del estilo en las políticas públicas constituye una importante contribución a la caja de herramientas de su análisis, pues aporta un marco sencillo pero eficaz para comparar comunidades de políticas tanto dentro de los sistemas políticos como entre ellos. Sin embargo, aunque este enfoque sí discierne el proceso de la formulación de políticas, resulta menos convincente como explicación de las acciones de los gobiernos y de sus efectos e impactos. Rose (1984b²²), por ejemplo, sostiene que el “estilo de las políticas” no dice mucho de los cambiantes patrones del gasto gubernamental ni de la asignación de recursos a diversos programas cuando se trata de “entender al gobierno a gran escala”. Vogel (1986) también señala que, si bien los estilos de las políticas británicas y estadounidenses son muy distintos, los impactos reales de la normatividad ambiental no son tan marcados como se podría pensar a partir de un análisis del estilo. Aunque el “estilo” puede “ser importante” en cuanto al establecimiento de las agendas y a la toma de decisiones, tal vez su impacto sobre el resultado y el impacto de las políticas sea marginal. (Esta cuestión se abordará con más detalle en la sección 4.7.) Otra crítica sugiere que el planteamiento original del modelo (véase Jordan y Richardson, 1979) postulaba la creciente convergencia del estilo debido a la existencia de comunidades de políticas públicas: hacia una forma consensual más “reactiva” de formular polí-

22 La edición en castellano es Rose, R., *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales* (1998).

ticas. El gobierno de Thatcher echó por tierra la idea de que la formulación de políticas a través de las comunidades impulsaría una política altamente consensual, aunque Jordan y Richardson (1987) y Richardson (1990) argumentan que la política confrontacional de los años de Thatcher ocultaba un estilo consensual más profundo y menos público, en el que las comunidades ejercieron una influencia predominante en varios sectores de las políticas públicas. Otras obras posteriores que enfatizan las continuidades de los años de Thatcher comparten la misma opinión: véase, por ejemplo, Marsh y Rhodes (editores), 1992. Además, siguiendo a Neary (1992) en su estudio del Japón, parecería que el estilo más “reactivo” no necesariamente es característico de todas las sociedades industriales contemporáneas.

Otra influyente aplicación de la idea de las redes es la planteada por Benson aproximadamente al mismo tiempo en que surgió el enfoque del estilo de las políticas públicas (1982). A partir de la teoría organizacional, Benson distingue diversos tipos de intereses estructurales: grupos de demanda, grupos de apoyo (proveedores de recursos), grupos administrativos, grupos de proveedores (que brindan servicios) y grupos coordinadores (encargados de coordinar internamente los programas y los vínculos entre ellos). No obstante, la configuración de las redes y los tipos será diferente en cada tema y en cada política pública. Los estudios de las redes de políticas públicas se dedican a explorar las formas en que se diseñan las políticas dentro del contexto de una red de actores y organizaciones. Los propios analistas de políticas públicas pueden ser parte de una red sobre un tema, ya que participan en la identificación de “problemas”, en el desarrollo y propagación de ideas y en la evaluación e implementación de las políticas (véase Jenkins-Smith, 1990).

❖ Redes de políticas públicas

Rod Rhodes es uno de los exponentes clave del análisis de las redes. En su estudio sobre las relaciones locales-centrales en Gran Bretaña subraya la necesidad de investigar las estructuras de dependencia dentro de las redes de las políticas públicas y de identificar la principal variedad de redes en las escalas central y local, sin olvidar las redes de profesionales, del gobierno local y de los productores en cuanto a su interacción con el gobierno central. Este autor afirma que las redes de las políticas públicas se han convertido en la principal característica de la formulación de políticas en Gran Bretaña y que éstas se encuentran en “el centro mismo de uno de los graves problemas del gobierno británico: los desórdenes en las políticas públicas o la falta de correspondencia entre los sistemas y los problemas de políticas públicas. El hecho de no percatare de la complejidad, la desagregación y la indefinición de los sistemas de implementación y resultados ha conducido a las políticas públicas al fracaso” (Rhodes, 1988: 85).

Mientras Rhodes se ocupa de los tipos estructurales de las redes, Wilks y Wright, en su obra sobre la política industrial (1988) abordan sus dimensiones disgregantes e interpersonales. Estos autores afirman que existen tres niveles de políticas públicas: el área, el sector y los asuntos de las mismas. El “universo de las políticas públicas” es extenso e incluye a aquellos que tienen un interés común, mientras que la comunidad de políticas públicas constituye una red más pequeña y consensual, concentrada en un aspecto sectorial o subsectorial de las políticas públicas. En el nivel de los asuntos, las comunidades interactúan entre sí dentro de una red. ♦

Gran parte del debate sobre el tema se ha centrado en la diferencia que existe entre las redes de políticas públicas y la comunidad más cerrada de las mismas. La comunidad de políticas públicas es una serie de relaciones, unidas por un tejido mucho más cerrado, entre actores que comparten valores y actitudes fundamentales hacia los temas y las políticas (véanse Richardson y Jordan, 1979 y Rhodes, 1988). Rhodes sostiene que los tipos de redes se distinguen por su grado de integración. En un extremo del continuo se encuentran las comunidades de política públicas con membresías estables y restringidas. Las comunidades están considerablemente integradas al proceso de formulación de políticas. Por el contrario, las redes de asuntos representan una serie de intereses más dispersos y son menos estables y excluyentes, además de que sus puntos de entrada a la formulación real de políticas son más débiles.

❖ Redes y comunidades

Textos clave

La bibliografía sobre las redes y las comunidades de políticas públicas es extensa y prolifera vertiginosamente. En particular, dos textos aportan excelentes reseñas de estos temas:

Martin J. Smith, *Pressure, Power and Policy*, 1993

A la fecha, constituye la explicación más completa del enfoque dentro del contexto de las teorías pluralista, corporativista y marxista. Este estudio se concentra en la relación entre los actores estatales y los grupos, así como en la forma en que estas relaciones definen los impactos de las políticas públicas en Estados Unidos y Gran Bretaña. Smith describe la noción de las redes de políticas públicas como un “concepto de nivel meso que se ocupa de explicar el comportamiento dentro de secciones específicas del Estado o de áreas específicas de políticas públicas” (pág. 7). Asimismo, a partir de la bibliografía sobre el tema plantea seis propuestas acerca de la relación entre las redes y la autonomía del Estado:

- El tipo de relaciones comunitarias y de redes varía en el tiempo, en el sector de las políticas públicas y los Estados.
- Los actores estatales tienen intereses que definen el desarrollo de las políticas y de las redes de políticas públicas.
- La autonomía del Estado en la formulación y la implementación de las políticas públicas se ve afectada por los tipos de redes de políticas existentes.
- Los tipos de redes afectan los impactos de las políticas públicas.
- El tipo de cada red aporta el contexto para entender el papel de los grupos de interés en la formulación de las políticas. Las redes son la *estructuración* de las políticas, las ideologías y los procesos previos.
- Los tipos de redes afectan la forma en que cambian las políticas públicas.

Smith presenta además cuatro propuestas en torno al contexto comparativo de las comunidades/redes de políticas públicas en Estados Unidos y Gran Bretaña (pág. 10):

- Es más probable que las comunidades de políticas se desarrollen donde existe dependencia del Estado respecto de los grupos para la implementación.
- Es más probable que las comunidades de políticas se desarrollen donde los grupos de interés poseen importantes recursos que pueden intercambiar.
- Las redes de asuntos se desarrollan en áreas de menor importancia para el gobierno, de gran controversia política o en nuevas áreas temáticas donde los intereses no han sido institucionalizados.
- Es más probable que las comunidades de políticas surjan en Gran Bretaña que en Estados Unidos.

Smith señala que la idea de redes de políticas públicas puede usarse en un espectro de marcos de teorías macro que definen diferentes relaciones entre la autonomía del Estado y las redes de políticas. En el caso de los marcos marxistas, las comunidades de políticas se caracterizan por estar dominadas por el capital; en los modelos elitistas, las comunidades aparecen como dominadas por intereses privilegiados; los teóricos concentrados en el Estado ven las redes dominadas por el Estado, y los pluralistas piensan las redes carentes de un grupo dominante.

Este autor presenta varios estudios de caso sobre agricultura, negocios, política del consumo y poder de los médicos en la política de salud. Su conclusión es que las relaciones varían considerablemente entre los sectores de las políticas públicas. Los intereses del Estado son un factor clave para determinar la formación de dichas relaciones. Además, Smith plantea que los estudios de caso tratados demuestran que las redes de políticas afectan la autonomía del Estado y estructuran los intereses dentro del proceso de las políticas públicas. Al final, este autor sostiene lo siguiente:

Las comunidades de políticas públicas se desarrollan ahí donde el Estado necesita grupos con grandes recursos para brindar apoyo a la implementación de las políticas; las redes de asuntos se desarrollan en áreas de menor importancia o en las que hay un alto grado de controversia política. Aunque las comunidades de políticas parecen tener más probabilidades en Gran Bretaña que en Estados Unidos, el libro identificó algunas en ese país. Tal vez el argumento más importante derivado del libro es la complejidad del proceso de las políticas públicas. Las nociones de Estado, grupos de presión, autonomía del Estado y redes de políticas públicas son sumamente problemáticas. En consecuencia, es difícil formular aseveraciones generales sobre cualquiera de esos conceptos. Las relaciones entre el Estado y los grupos deben ser analizadas en un contexto histórico, ideológico e institucional. Además, debe recordarse que las relaciones entre los actores estatales y los grupos son relaciones de dependencia y, por ende, los enfoques simplistas centrados en la sociedad o el Estado dicen poco de la realidad empírica [...] El Estado tiene ventajas, pero finalmente existe dentro de una intrincada relación con la sociedad civil, así que los actores estatales no pueden hacer caso omiso de las presiones de los grupos. (pp. 234-235)

En su artículo "From Policy Community to Issue Network: Salmonella in Eggs and the New Politics of Food", Martín Smith analiza el desarrollo de la política alimentaria tras el brote de salmonella en huevos en Gran Bretaña a fines de la década de 1980. Este autor muestra cómo esta situación modificó a la cerrada y consensual comunidad de políticas que ejercía gran influencia en la política alimentaria para convertirse en una "red temática" más plural y menos consensual.

Michael Atkinson y William Coleman, "Policy Networks, Policy Communities and the Problem of Governance", 1992

Estos autores revisan y evalúan la bibliografía sobre las redes. Argumentan que este enfoque constituye un intento significativo de entender el proceso de las políticas públicas trascendiendo los modelos político-burocráticos. No obstante, los autores se muestran críticos ante tres aspectos del enfoque. Primero, que los modelos tienen problemas con la influencia de las instituciones macropolíticas y con el impacto del discurso político. Segundo, que tienen dificultades con la internacionalización de muchos de los dominios de las políticas públicas. Tercero, que el enfoque comunitario/de redes no ha abordado el problema de la innovación y el cambio en las políticas públicas. La conclusión de los autores es optimista, pues plantean que el enfoque ofrece la posibilidad de establecer puentes para unir las fronteras que separan a las disciplinas:

Estos enfoques parecen servir como una especie de vaso comunicante conceptual para la investigación teórica y empírica de la actualidad [...] aportan una articulación útil para los convergentes ámbitos de la economía política internacional y las políticas públicas comparadas. Además, invitan a la discusión entre aquellos que estudian las estructuras ejecutiva y legislativa del gobierno, aquellos que privilegian la intermediación de intereses

y aquellos que analizan la política de partidos y el gobierno de los partidos. En términos más amplios, también se han analizado las perspectivas provenientes de ramas tan importantes de la sociología como el análisis de redes y la sociología de las ideas, así como los estudios económicos de la organización industrial, la estructura de la empresa y las transacciones institucionales y, en algunos casos, se han incorporado al análisis de las redes y las comunidades. (pág. 176) ♦

La idea de las comunidades y las redes de políticas públicas ha resultado muy atractiva como modelo para la formulación de las políticas en la sociedad moderna. Sin embargo, ello no la ha librado de las críticas (véanse Smith, y Atkinson y Coleman, líneas arriba). Hogwood, por ejemplo, no está totalmente convencido de la utilidad del modelo cuando se trata de comprender la forma en que se procesan los temas dentro del sistema político. Muchos temas, afirma, no son tan impecables y ordenados como lo plantea la teoría de la “comunidad de políticas públicas”. En la práctica, los temas tienden a superponerse y mezclarse con otros; los temas no permanecen confinados dentro de una comunidad o red de políticas públicas. Hogwood no aboga por abandonar los conceptos, pero sí cree en la pertinencia de ser más sutiles al definir las fronteras entre las comunidades y las áreas de las políticas públicas. Las primeras se refieren a una serie central de temas, pero en sus fronteras habrá más temas “periféricos”, que se superponen a los intereses y las preocupaciones de otras comunidades. Asimismo, este autor afirma que el modelo presenta un cuadro del proceso de las políticas públicas que, en conjunto, puede conducir a conclusiones erradas en cuanto a la manera en que los asuntos llegan a la agenda de las políticas públicas. Los asuntos no existen en comunidades claramente definidas, sino que interactúan con las “soluciones” que están a la búsqueda de problemas. El modelo “del cesto de basura” presenta un cuadro muy distinto del que se describe en la teoría de la comunidad/red:

Supongamos que vemos determinada actividad como un cesto de basura en el que los participantes arrojan diversos problemas y soluciones. La mezcla de basura en un solo cesto depende, en parte, de las etiquetas colocadas en los otros cestos, pero también depende de la basura que se está produciendo en ese momento, de la combinación de cestos disponible y de la velocidad con que se recoge y retira la basura de la escena.

(March y Olsen, 1976: 26; citado en Hogwood, 1987: 23)

Como señala Hogwood, este modelo sugiere que el trato que se da a los asuntos no es impecable. Se emparejan asuntos con soluciones y otros problemas de una manera no tan racional como aparentan los modelos comunitarios y de redes. Los paquetes de asuntos no están depurados; se derraman unos sobre otros y existen en relación con las “soluciones” que los diseñadores de políticas tienen a la mano en ese momento. Por otra parte, con el tiempo, la definición de los asuntos cambiará y pasará de un cesto de basura a otro, en vez de mantenerse en el contexto de determinada comunidad o red.

La idea del proceso “cesto de basura” también constituye un importante elemento de una de las teorías más depuradas e interesantes del establecimiento de la agenda: el enfoque de las corrientes de políticas públicas de Kingdon.

2.10.3/ *Corrientes de políticas públicas*

John Kingdon hizo una importante aportación al estudio del establecimiento de la agenda con su obra titulada *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984). En ese texto aborda la forma en que los asuntos se convierten en tales, es decir, cómo llegan a recibir la atención de los funcionarios públicos y los formuladores de las políticas, cómo se establecen las agendas y por qué las ideas “tienen su propio tiempo”. Con el fin de resolver esas preguntas, Kingdon realizó un proyecto de entrevistas a 247 funcionarios, políticos y activistas de políticas públicas en la esfera de la política de transporte y salud durante el período 1976-1979. Además, preparó 23 estudios de caso en esos campos de las políticas públicas. Su libro recurre a diversas metáforas para explicar el proceso de la definición de la agenda. Empieza por considerar la noción de los “cestos de basura” organizacionales que postulan Cohen *et al.* (1972: 2) (véase la sección 3.4.5). El modelo del cesto de basura enfatiza la naturaleza anárquica de las organizaciones como “colecciones laxas de ideas”, en oposición a las “estructuras coherentes” racionales. Las organizaciones descubren preferencias a través de la acción; no actúan motivadas por preferencias. La comprensión es pobre, el aprendizaje por ensayo y error opera y la membresía es fluida. Las organizaciones *qua* “cestos de basura” son colecciones de opciones que buscan problemas y temas, así como situaciones de decisión en las que podrían ganar terreno. Las soluciones buscan problemas. Así, las opciones conforman un “cesto de basura” en el que “los participantes arrojan diversos tipos de problemas y soluciones a medida que se generan” (Cohen *et al.* 1972: 2). Kingdon encuentra en este modelo un marco atractivo para aproximarse al proceso de establecimiento de la agenda, un modelo en el que las soluciones están en busca de problemas y los impactos son una función de la combinación de problemas, participantes y recursos. Así como las organizaciones no relacionan racionalmente los problemas y las soluciones, el proceso de la agenda puede concebirse, afirma Kingdon, como si estuviera compuesto de tres corrientes separadas y distintas: los problemas, las políticas y la política. La agenda gubernamental se establece en la corriente política, mientras que las alternativas se definen en la corriente de las políticas públicas.

La corriente de los problemas

“Para que una situación sea un problema, las personas deben estar convencidas de que deben hacer algo para modificarla” (Kingdon, 1984: 119). La corriente del problema está compuesta por aquellos problemas en los que se concentra la atención de los formuladores de las políticas gubernamentales, a diferencia de aquellos problemas que deciden pasar por alto. Kingdon argumenta que hay tres mecanismos útiles para acercar los problemas a la atención de los formuladores de políticas:

- *Indicadores.* Son medidas usadas para evaluar la escala y el cambio en los problemas. Los datos y los informes gubernamentales presentan al gobierno un cuadro del problema y, por ende, desempeñan un importante papel en la definición de actitudes y posturas oficiales.
- *Eventos.* Sirven para concentrar la atención en los problemas: desastres, experiencias personales y símbolos.
- *Retroalimentación.* Aporta información sobre el desempeño actual e indica el incumplimiento de metas o puntos para señalar las consecuencias inesperadas.

La corriente de las políticas públicas

Kingdon conceptualiza la corriente de las políticas públicas como una “sopa primavera” y se basa en las teorías de Dawkins y otros autores recientes que se han ocupado del tema de la evolución. Las ideas están flotando, se confrontan entre sí y se combinan. La sopa cambia en un proceso de selección natural, supervivencia, desaparición y recombinación. En esta sopa algunas ideas flotan hasta la superficie de la agenda y otras se quedan en el fondo. El entorno en el que la sopa chapotea está formado por comunidades de políticas públicas (especialistas en ciertos temas). Su organización varía: algunas son muy cerradas y compactas, otras son más abiertas y fragmentadas. En esta sopa nadan los empresarios de las políticas públicas: “personas dispuestas a invertir recursos de diversos tipos con la esperanza de obtener algo a cambio en el futuro a partir de las políticas que apoyan directamente” (Kingdon, 1984: 151). Estos actores son cruciales para la supervivencia y el éxito de una idea; “ablandan” las comunidades para incrementar la aceptación de una política pública. La idea misma tiene que cumplir una serie de criterios para sobrevivir y llegar a la superficie. Debe ser técnicamente factible, compatible con los valores dominantes de la comunidad y capaz de anticipar futuras limitaciones dentro de las cuales tal vez tenga que operar. El resultado final de esta lucha dentro de la sopa es una lista de propuestas que constituyen una serie de alternativas a la agenda vigente.

La corriente de la política

La corriente de la política opera separadamente de las otras corrientes y puede servir para determinar la situación del punto de la agenda. Está formada por los siguientes elementos:

- *Ánimo nacional:* opinión pública, clima de opinión.
- *Fuerzas políticas organizadas:* partidos, política legislativa, grupos de presión.
- *Gobierno:* cambios en el personal y la jurisdicción.
- *Construcción de consensos:* negociación, adhesiones e intercambios.

En tiempos de crisis, la corriente política, la corriente de las políticas públicas y la corriente de los problemas confluyen: “Se reconoce un problema, se desarrolla y dispone una solución en la comunidad de políticas públicas, un cambio político hace propicio el viraje en las mismas y las limitaciones posibles no son tan graves” (Kingdon, 1984: 174). Kingdon emplea otra metáfora para describir

este punto crítico en el que las corrientes se convierten en una: es como una ventana de lanzamiento durante una misión espacial. Si se pierde la ventana, el lanzamiento tendrá que esperar otra ocasión en la que las condiciones y alineaciones sean adecuadas. El lanzamiento exitoso de un cambio en las políticas públicas es resultado de abrir esa ventana en el momento en que las corrientes interactúan: las soluciones que han estado flotando se unen y emparejan con un problema, y los empresarios de las políticas públicas aprovechan la oportunidad de modificar la agenda de las decisiones. Las ventanas de las políticas públicas se abren cuando hay un problema innegable (una ventana problemática) o en respuesta a algo que sucede en la corriente política (una ventana política). En esas condiciones, la corriente de las políticas públicas tiene la oportunidad de avanzar una alternativa y emparejarla con un problema. Si las tres corrientes (problema, propuesta y receptividad política) forman pares en el mismo paquete, entonces el punto tiene grandes probabilidades de llegar a la superficie y a las prioridades de la agenda de decisiones, e incluso derramarse hacia otras áreas relacionadas.

2.10.4/ *El marco de la coalición promotora*

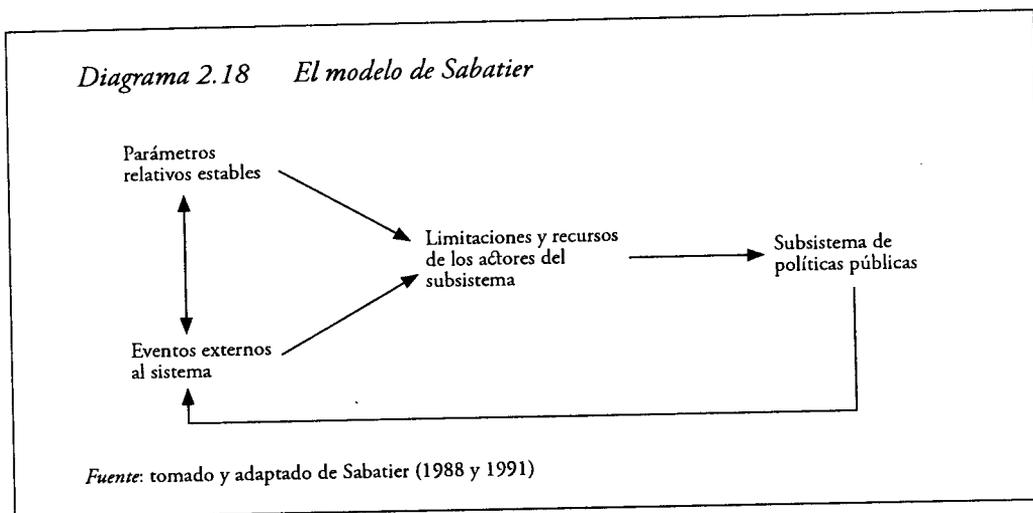
Como se señaló en el Capítulo I, el análisis de las políticas públicas ha estado dominado por el marco “por etapas” o del ciclo de las políticas. Paul Sabatier (con otros autores) plantea una de las alternativas más desarrolladas a esta forma de pensar el proceso de las políticas públicas. Este autor afirma que la idea de separar la etapa del “establecimiento de la agenda” del proceso más amplio de la formulación de políticas no es realista ni efectiva como explicación del cambio. Mientras que Kingdon argumenta que las corrientes analítica y política convergen de vez en cuando, y así brindan una ventana de oportunidades, Sabatier ve el análisis, las ideas y la información fundamentalmente como parte de la corriente política y como una gran fuerza impulsora del cambio. Este autor subraya la necesidad de elaborar una teoría del proceso de las políticas públicas que sea más exhaustiva y capaz de someterse a pruebas, y que reúna diversos enfoques y marcos en una “mejor” teoría que pueda predecir los cambios en las políticas públicas. Podría decirse que la síntesis está compuesta de varias ideas clave:

- La idea de que el proceso de las políticas públicas, como un todo, puede entenderse dentro del contexto de las “redes” y “comunidades” de políticas públicas (Hecló, 1974; Kingdon, 1984 y Cook y Skogan, 1991).
- La idea de que el análisis de las políticas cumple una función “ilustradora” de largo plazo. El análisis de las políticas modifica gradualmente los argumentos en torno a los problemas de las políticas públicas (Weiss, 1977a; Nelkin, 1979 y Mazur, 1981).
- La idea de que las creencias, los valores y las ideas son importantes y constituyen dimensiones obviadas de la formulación de políticas (Pressman y Wildavsky, 1973²³; Wildavsky, 1987 y Majone, 1980).

23 La edición en castellano es Pressman, J. y A. Wildavsky, *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (1998).

- La idea de que los factores socioeconómicos influyen en la formulación de las políticas y sus impactos (Hecló, 1974 y Hofferbert, 1974).
- La idea de que los sistemas de creencias de las élites tienen una “estructura” o jerarquía (March y Simon, 1958 y Putman, 1976).

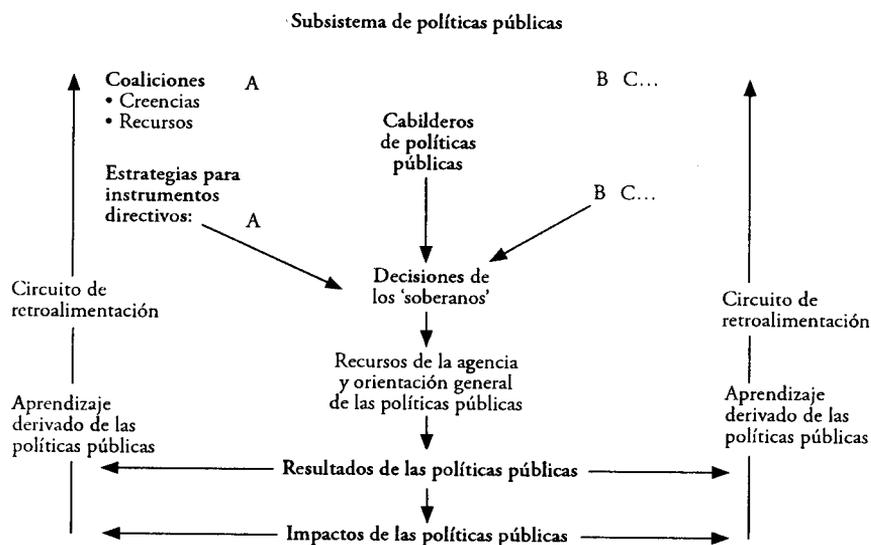
En vez del enfoque tradicional del triángulo de hierro de las ciencias políticas y del ciclo de las políticas que tanto defienden los analistas de las mismas, Sabatier sugiere conceptualizar el proceso de las políticas públicas sobre la base de subsistemas de políticas (diagrama 2.18).



El cambio en el subsistema de las políticas públicas es resultado de la interacción de “parámetros relativamente estables” y eventos externos. Esta interacción enmarca las limitaciones y los recursos de los actores en el subsistema y las interacciones dentro del propio subsistema de políticas.

Todos aquellos que desempeñan un papel en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas públicas conforman el subsistema de las políticas: los elementos del triángulo de hierro, los grupos de interés, la burocracia y los políticos electos... pero también los analistas académicos, los *think-tanks*, los investigadores, los periodistas y otros actores en diversos niveles de gobierno. Todo subsistema de las políticas públicas incluye una serie de actores que participan en algún problema de políticas, y no solamente a los tomadores oficiales de las decisiones. Además, los niveles de la formulación de las políticas se extienden hasta alcanzar a aquellos actores que, desde un punto de vista formal, están a cargo de la implementación (servidores públicos, profesionales, implementadores que tienen contacto directo con el público) más que el proceso real de formular políticas (véase el diagrama 2.19).

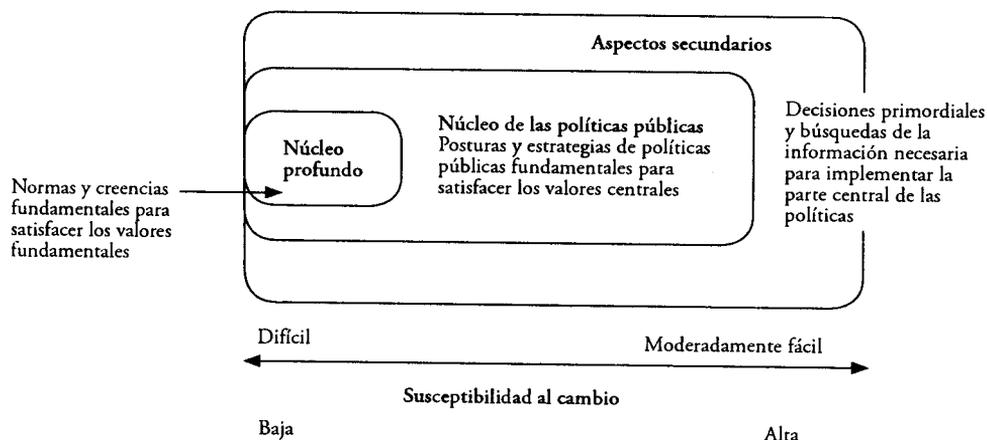
Diagrama 2.19 El subsistema de las políticas públicas



Fuente: tomado y adaptado de Sabatier (1986, 1988 y 1991)

El subsistema de las políticas públicas está compuesto por determinado número de "coaliciones promotoras", que pueden distinguirse entre sí por sus convicciones y recursos. Las convicciones de las coaliciones pueden analizarse en función de una jerarquía con la estructura que se muestra en el diagrama 2.20 (véanse también, con fines comparativos, Young, 1977 y la sección 3.7.7).

Diagrama 2.20 La estructura de creencias



Fuente: tomado y adaptado de Sabatier (1988 y 1991)

Si bien Kingdon y otros teóricos del establecimiento de la agenda consideran el proceso de la definición de asuntos y agendas en el contexto más amplio de las presiones sociales o del entorno, o bien en términos de la relación entre “opinión pública” y políticas públicas, Sabatier considera que el proceso de las políticas, en cuanto al establecimiento de la agenda y otras etapas, está dominado por la opinión de las élites. El impacto de la opinión pública es, en el mejor de los casos, “modesto” (Sabatier, 1991: 148; 1993: 30). Por lo tanto, si se quiere entender el cambio en las políticas públicas, Sabatier recomienda enfocarse en la opinión de las élites y en los factores que la hacen cambiar en períodos relativamente largos. El modelo predice que, cuando las convicciones centrales están en disputa, la composición de los aliados y los oponentes permanecerá bastante estable. Dentro de las coaliciones promotoras habrá un alto grado de acuerdo en los aspectos centrales de las políticas y un menor grado de acuerdo en los aspectos secundarios. Es más probable que se produzcan cambios o modificaciones en los aspectos secundarios que en los centrales o en las convicciones más enraizadas de las políticas públicas. Los cambios en el nivel central de las políticas “suelen ser resultado de perturbaciones en los factores no cognitivos externos al subsistema” (Sabatier, 1993: 19-20). Tales factores “no cognitivos” incluyen cambios en las condiciones macroeconómicas o nuevas coaliciones que rigen el sistema. En el nivel “secundario”, el cambio ocurre como resultado del “aprendizaje orientado a las políticas públicas” dentro de las coaliciones promotoras y entre ellas. Sabatier define dicho aprendizaje como un proceso que implica “alteraciones relativamente duraderas en el pensamiento o las intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia, y que tienen que ver con el logro o la modificación de preceptos dentro del sistema de creencias de los individuos o las colectividades, como las coaliciones promotoras” (Sabatier, 1993: 42).

El modelo predice que en un subsistema de políticas públicas habrá una multiplicidad de coaliciones promotoras que compitan por ejercer su influencia sobre y en el proceso de toma de decisiones. Los “intermediarios de políticas públicas” se conciben como actores preocupados por encontrar acuerdos conciliatorios razonables o factibles entre las posturas que defienden las coaliciones. Los intermediarios pueden ser servidores públicos, funcionarios electos, comisiones de averiguaciones o tribunales. Las coaliciones “buscan alterar el comportamiento de las instituciones gubernamentales con el fin de cumplir objetivos específicos en aspectos centrales de las políticas públicas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: 227). Buscan propiciar el cambio mediante el uso de “instrumentos de orientación” directos e indirectos (Sabatier y Pelkey, 1987 y Sabatier y Jenkins-Smith [editores], 1993: 226).

La consecuente influencia o modificación, tal como se refleja en los resultados y los impactos de las políticas públicas, completa el “subsistema” a través de la “retroalimentación” de las convicciones y los recursos de las coaliciones. Sabatier lo describe como un proceso de “aprendizaje orientado a las políticas públicas”, es decir, las coaliciones aprenden de la experiencia del cambio y se esfuerzan por reorientar sus ideas y estrategias canalizadoras de políticas públi-

cas con el fin de comprender mejor el mundo y sus propios objetivos de políticas públicas. El “subsistema” de las políticas públicas interactúa con otros subsistemas de políticas públicas y, por supuesto, con el gran “sistema” social, legal, económico, de recursos e institucional. Los parámetros de este sistema se definen por dos tipos de fuerzas: estabilidad y cambio.

- Los parámetros relativamente estables dentro de los cuales funcionan los sistemas comprenden:
 - 1 Los atributos básicos de los problemas y los bienes.
 - 2 La distribución básica de los recursos naturales.
 - 3 Valores y estructuras culturales y sociales fundamentales.
 - 4 Las reglas constitucionales que dan contexto al proceso de formulación de las políticas públicas.
- Eventos externos (al sistema):
 - 1 Cambios en la sociedad y la economía.
 - 2 Cambios en la opinión pública.
 - 3 Cambios en la coalición que rige el sistema.
 - 4 Decisiones de políticas públicas e impactos de otros subsistemas.

Considerados en conjunto, estos “parámetros” y “eventos” establecen las limitaciones y los recursos más amplios dentro de los cuales funcionan los subsistemas de las políticas públicas. A su vez, por supuesto, el subsistema impacta en el “sistema” como un todo.

Como modelo, aporta un sólido marco para organizar y trazar un mapa de la amplia gama de ideas que han surgido en el estudio de las políticas públicas y su análisis. De igual modo, representa una contribución al enfoque integral del proceso de las políticas públicas en términos de las “redes”, además de colocar el análisis y las convicciones propias de las políticas públicas en una posición central. No obstante, el marco de coaliciones promotoras que plantea Sabatier pretende ir mucho más allá del trazado de mapas en forma heurística. Este modelo se presenta como una serie de hipótesis y predicciones que pueden *someterse a prueba*.

❖ Un modelo que puede someterse a prueba

En Sabatier y Jenkins-Smith (1993) se ponen a prueba varias hipótesis en estudios cualitativos y cuantitativos. La serie inicial de hipótesis cubre dos áreas:

El comportamiento de los actores en el subsistema

- 1 En grandes controversias dentro del subsistema de las políticas públicas cuando las convicciones centrales están en disputa. La alineación de aliados y oponentes tiende a ser bastante estable en períodos de diez años, aproximadamente.
- 2 Los actores dentro de una coalición promotora mostrarán un consenso sustancial en cuanto al núcleo de las políticas públicas, aunque no serán igualmente consensuales en los aspectos secundarios.

- 3 Un actor o coalición renunciará a aspectos secundarios de un sistema de convicciones antes de reconocer las debilidades en el núcleo de las políticas.
- 4 Es poco probable que se modifiquen considerablemente los atributos centrales o básicos de un programa gubernamental mientras la coalición promotora del subsistema que lo instituyó esté en el poder.
- 5 Es poco probable que se modifiquen considerablemente los atributos centrales o básicos de un programa gubernamental de acción si no hay perturbaciones significativas externas al sistema, es decir, cambios en las condiciones socioeconómicas, en las coaliciones que rigen sistemas más amplios o en los resultados de políticas públicas en otros subsistemas.

El aprendizaje orientado a las políticas públicas

- 6 Es más probable que el aprendizaje orientado a las políticas públicas atraviese los sistemas de convicciones cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre ambos.
- 7 Los problemas para los que se dispone de datos cuantitativos y teorías aceptadas son más conducentes a este tipo de aprendizaje que aquellos en los que los datos y las teorías son generalmente cualitativos, bastante subjetivos o débiles.
- 8 Los problemas que implican sistemas naturales son más conducentes a este tipo de aprendizaje que aquellos que implican sistemas puramente sociales o políticos; en los primeros, muchas de las variables críticas no son, en sí mismas, estrategias activos, y la experimentación controlada es más factible.
- 9 Es más probable que el aprendizaje orientado a las políticas públicas atraviese los sistemas de convicciones cuando existe un foro que es lo suficientemente prestigiado para exigir la participación de los profesionales y cuando éste se encuentra dominado por las normas profesionales.

(Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: 27-54) ♦

El trabajo empírico que prueba el marco de las coaliciones promotoras ha confirmado, en gran medida, su utilidad como modelo para explicar los cambios en las políticas públicas en una década (Mawhinney, 1993; Brown y Stewart, 1993; Munro, 1993 y Barke, 1993). Sin embargo, aunque el marco afirma ser capaz de explicar el cambio en las modernas poliarquías industriales (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: 225), se ha aplicado principalmente en el contexto estadounidense (o norteamericano, cf. Mawhinney, 1993). Por lo tanto, la primera crítica a este modelo en lo que respecta a las hipótesis es que se necesita registrar una aplicación más extensa allende Estados Unidos y con estudios de caso de otras poliarquías para llegar a conclusiones reales sobre su aplicabilidad general²⁴. Greenaway *et al.* (1992), en su análisis de Gran Bretaña, argumentan que el modelo parece adecuado para la formulación de políticas en ámbitos como el sida, la energía nuclear y la reforma a las leyes laborales. No obstante, la formulación de políticas en esferas en las que las coaliciones promotoras no son evidentes y la toma de decisiones no es muy plural (como la política de defensa) señalan que el marco no es igualmente aplicable. En los sistemas polí-

²⁴ El caso elaborado por Mónica Casalet muestra el impulso por parte de redes interinstitucionales en América Latina de iniciativas encaminadas a promover la atención de prioridades nacionales y regionales para el financiamiento de la investigación e innovación en el conocimiento. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

ticos como el británico, en los que existe poca apertura y contacto entre los actores de diferentes instituciones, es dudosa la relevancia del marco de las coaliciones promotoras.

Puede ser que el modelo de las coaliciones promotoras sea el que mejor se ajusta al “estilo de políticas públicas” (Richardson, 1982) en el que el gobierno se muestra dispuesto a la consulta con organizaciones y grupos de interés. Si el estilo de las políticas es altamente consultivo y abierto, entonces este modelo ofrece el prospecto de un enfoque exhaustivo y coherente de formulación de políticas y aprendizaje. Sin embargo, cuando el gobierno tiende a imponer las políticas y a trazar planes de más largo plazo en vez de reaccionar a los eventos y problemas, este modelo puede ser menos útil para explicar el cambio en las políticas. (En esos casos, desde luego, podrá servir como modelo normativo de lo que debería ser la formulación de políticas.)

Cuando el gobierno sí busca activamente llegar al consenso que implica el acuerdo entre las “coaliciones” y cuando este proceso se caracteriza por un conflicto o desacuerdo relativamente abierto, el modelo de las coaliciones promotoras resulta muy útil (tal es el caso del sida en Gran Bretaña); no obstante, el modelo resulta más problemático cuando se aplica en circunstancias y “estilos de políticas públicas” ajenos al pluralismo “a la estadounidense”. Si se aplica el modelo a sistemas políticos de tradición más estadista —como Francia o Italia— o con un estilo “corporativista democrático” —como los países escandinavos, Austria y Alemania (véanse Lijphart, 1984 y la sección 3.3.4)—, el enfoque de las coaliciones promotoras resulta mucho menos convincente.

Así, las evidencias señalan que el modelo ha sido considerablemente útil en estilos y áreas de políticas o temáticas que muestran el tipo de características pluralistas que sustentan el modelo de Sabatier. Además del estilo de las políticas, hay que considerar la cuestión de las estructuras: el grado de centralización y descentralización de la toma de decisiones y la implementación. Sabatier subraya que el gobierno en la sociedad moderna se caracteriza por relaciones que toman la forma de “redes”. En Estados Unidos, el sistema federal y la fragmentación del poder en Washington hace creíble la idea de que la formulación de políticas ocurre en un contexto de múltiples capas e interacciones. No obstante, el modelo de las coaliciones promotoras puede ser menos adecuado cuando se trata de sistemas políticos que tengan una tradición más centralista, no sólo en cuanto a la distribución territorial del poder, sino incluso en cuanto a los arreglos políticos y administrativos para el ejercicio de la política, el gobierno y la administración nacionales.

Hay otras dos críticas que vale la pena mencionar. La primera es que el modelo postula la existencia de “eventos” y “parámetros estables” que determinan las limitaciones y los recursos del “subsistema” y sus actores. Sin embargo, puede argumentarse que esa noción es bastante sospechosa. Las fuerzas, ¿están “ahí” en el sistema más amplio (“cambio en el mundo real” *[sic]*) o en las mentes de los participantes y las organizaciones que conforman el subsistema de las políticas como formas de “actividad cognitiva”? Sabatier destaca que dicho cambio en el mundo real se traduce, por ejemplo, en “condiciones macroeconómicas”

(Sabatier, 1993: 20). No obstante, puede responderse que tales condiciones existen en el contexto de la “actividad cognitiva”. Lo que cuenta como “evento macroeconómico” es una construcción: no se trata de algo que está “ahí afuera” en el mundo real. Como se mencionó en la sección 2.6, el “subsistema” puede ser “egocéntrico” en vez de estar delineado por fuerzas externas. En el Capítulo III (3.7.5) se revisan las teorías de Sir Geoffrey Vickers, cuyo argumento afirma que la actividad mental y el proceso social son “indivisibles” (Vickers: 1965: 15) y que el mundo no es una serie de datos, sino una “construcción, un artefacto mental, una obra de arte colectiva” (Vickers, 1968: 85). Dichos planteamientos apuntan a una frontera mucho menos definida entre el subsistema y su entorno externo, contenido en el marco de las coaliciones propugnadoras. Asimismo, como se observa en la sección 4.6.3, John Child señala que son las élites que existen dentro de las organizaciones las que contextualizan la imagen del entorno “exterior” para facilitar sus elecciones estratégicas (Child, 1972).

Un segundo punto a destacar en relación con el marco de las coaliciones promotoras es que éste afirma ser un modelo empírico que puede someterse a pruebas (lo que el proceso de formulación de políticas es), pero que además contiene implicaciones normativas acerca de lo que el sistema de formulación de políticas debe o podría ser. El “aprendizaje orientado a las políticas” parece ser un proceso exclusivo de los actores del subsistema: grupos de interés, *think-tanks*, servidores públicos, políticos y profesionales. Así, la opinión pública, en el modelo original, quedaba incluida en los cambios de las condiciones socioeconómicas y los eventos externos. La modificación del año 1993 incorporó a la “opinión pública” como un factor independiente, pero el marco de las coaliciones todavía se adhiere a una visión de las no élites como entidades que “no tienen la competencia, el tiempo ni la inclinación a ser participantes activas en el subsistema de las políticas públicas” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: 223). Una idea más radical del aprendizaje orientado a las políticas, como la que postulara Lindblom, recomienda concebir dicho proceso de aprendizaje como algo que implica mayor participación, una agenda más abierta y mayor competencia entre las ideas, así como la remoción de impedimentos como la desigualdad social y económica. Las variantes todavía más radicales del modelo de aprendizaje argumentan que, si la formulación de políticas pretende facilitar un mejor aprendizaje, debe ser un proceso mucho más “social” y “ascendente” (véase la sección 4.6.4).

¿El éxito de las coaliciones promotoras se define a partir de su capacidad de aprendizaje? ¿O tal vez el criterio para calificar su éxito tiene mucho menos que ver con el aprendizaje que con el poder (o los recursos) en manos de las coaliciones? ¿El secreto del “pegamento” que une a las coaliciones promotoras con el sistema político son las creencias (más que la avaricia, el propio interés, el poder)? Sabatier no dice mucho acerca de cuál es la postura de este modelo del proceso de las políticas públicas en relación con las teorías “del poder”, como la no decisión o los marcos neomarxistas más radicales. Puede ser que los sistemas de creencias (o ideologías) de las coaliciones cambien debido a un deseo de mantener y defender intereses fundamentales, más que debido a un proceso

de aprendizaje racional. En este sentido, el modelo de las coaliciones es propenso al tipo de críticas que despertara la afirmación de Keynes según la cual las ideas (y no los intereses) son los agentes que definen las políticas públicas en el largo plazo. Sabatier se muestra desdénoso ante el “poder político crudo” (Sabatier, 1993: 44) porque considera que, en el largo plazo, el aprendizaje orientado a las políticas tiene mayor capacidad de modificar las agendas y las decisiones de gobierno que el propio ejercicio del poder. El modelo de las coaliciones promotoras concede que el “aprendizaje orientado a las políticas” es más probable cuando hay un alto nivel de datos cuantitativos y cuando participan sistemas naturales (véanse las hipótesis 7, 8 y 9). Esto excluye un número bastante alto de ámbitos de políticas públicas y temas políticos. El modelo se plantea como un marco más realista que el enfoque “por etapas”; no obstante, en este sentido, la teoría de las coaliciones parece ocupar un espacio en algún lugar de la Isla de la Fantasía. La inmensa mayoría de temas sociales, económicos y de otra índole de los que se ocupan las políticas públicas es bastante desordenada y no acusa características claramente cuantificables. Una vez más, la hipótesis 9 de que la existencia de entidades profesionales y conocimientos especializados es una fuerza poderosa para el aprendizaje orientado a las políticas parece muy etérea en comparación con la experiencia “del mundo real” de la “desprofesionalización” y la desaparición del poder profesional.

Críticas aparte, el marco de las coaliciones promotoras constituye una notable aportación a la síntesis de una gama de enfoques para formular una teoría sólida y congruente, capaz de enlazar las etapas tempranas del ciclo de las políticas (definición del problema y establecimiento de la agenda) con la toma de decisiones y la implementación. La fortaleza específica de este marco es el hecho de que permite “trazar un mapa” del proceso de las políticas públicas que ilustra la forma en que deben considerarse las diversas etapas del ciclo de las políticas como fases más fluidas e interactivas de lo que los partidarios del modelo “por etapas” suelen afirmar. Indudablemente, la investigación y la aplicación (sobre todo fuera de Estados Unidos) pondrán a prueba las afirmaciones de que el modelo de coaliciones promotoras es más que un dispositivo heurístico.

2.10.5/ *El modelo del equilibrio interrumpido*

El estudio de Baumgartner y Jones (1993) acerca del establecimiento de la agenda constituye una de las explicaciones más exhaustivas hasta la fecha de la teoría del establecimiento de la agenda. Las metáforas predominantes en su investigación se derivan de la biología y la informática. A partir de la biología, estos autores presentan la idea de que el cambio en las agendas de políticas públicas puede entenderse mejor en función de un “equilibrio interrumpido”: el proceso de las políticas públicas puede describirse como largos períodos de estabilidad intercalados con otros de inestabilidad y grandes cambios en las políticas. A partir del mundo de la informática (y las teorías de H.A. Simon), estos autores plantean que la capacidad humana para procesar información es limitada; por lo tanto, es necesario enfrentar los temas de manera paralela y no

serial (un tema a la vez). Así, los subsistemas de políticas públicas permiten al sistema político procesar los temas en paralelo, y sólo en períodos de inestabilidad éstos ascienden en la agenda para ser procesados en serie. (Más sobre Simon en la sección 3.7.4.).

Baumgartner y Jones consideran que el modelo del equilibrio interrumpido explica por qué el sistema político puede, al mismo tiempo, ser incrementalmente conservador y estar sujeto a etapas más radicales de formulación de políticas. Durante los períodos de estabilidad hay una gran medida de acuerdo en torno a la definición de los problemas y su ubicación en la agenda de la formulación de políticas. A veces, los temas surgen y provocan el cambio en las políticas y, de manera no menos relevante, en las disposiciones institucionales (cf. el argumento de Peters y Hogwood [1985], ya mencionado). Estas nuevas instituciones crean la base de un nuevo período de estabilidad. Baumgartner y Jones plantean que el equilibrio interrumpido está determinado por dos fuerzas interactivas:

- La forma en la que se presentan los temas: imagen de las políticas públicas.
- El contexto institucional de los temas: fueros institucionales de las políticas públicas.

Los autores analizan con cierto detalle diversos temas para poner a prueba sus ideas, como la energía nuclear, los problemas urbanos, el tabaquismo y la seguridad automotriz. El análisis que hacen de estos y otros temas en un lapso largo denota un patrón de evolución similar: período de equilibrio en el que surge un tema; perturbación de la manera en que se presenta y de las instituciones implicadas en la toma de decisiones al respecto; creación de nuevas instituciones; período de equilibrio. En ocasiones, cuando se rompe la estabilidad que rodea al tema, el monopolio de las políticas se ve desafiado, es reconstruido o destruido, y finalmente es reemplazado por otra serie de imágenes e instituciones dominantes.

En períodos de inestabilidad se abre el acceso a la agenda. El monopolio de las políticas públicas (compuesto por el subsistema dominante de las políticas) queda entonces expuesto a las críticas o al apoyo entusiasta. El acceso a la agenda mediante las críticas implica un ataque a los símbolos e instituciones vigentes, y puede contribuir al surgimiento de nuevas instituciones para reemplazar al viejo subsistema. El apoyo entusiasta como vía de acceso a la agenda tiene el efecto de crear una nueva serie de instituciones. El acceso a la agenda interrumpe el equilibrio y provoca un legado de instituciones que se mantienen intactas durante muchos años después de la ola inicial de críticas o apoyo entusiasta que propició el cambio. Por ende, a diferencia del modelo de Downs de los CAT, Baumgartner y Jones argumentan que los períodos en los que los asuntos alcanzan un punto máximo de atención pueden tener un efecto continuo en las instituciones creadas en el período de mayor relevancia.

La función de los medios de comunicación masiva en períodos de inestabilidad es crucial. Estos autores muestran que las actividades de los medios constituyen una de las principales fuentes de inestabilidad para las imágenes y las

instituciones. La influencia de los medios en la promoción del cambio en la agenda opera “dirigiendo la atención alternativamente hacia diferentes aspectos de los mismos temas a lo largo del tiempo y desplazando la atención de un tema a otro” (Baumgartner y Jones, 1993: 103). Sin embargo, al “dar bandazos” de un tema a otro, los medios sirven para reforzar y reflejar lo que ocurre dentro de las instituciones de formulación de políticas públicas. Los intereses de los medios de comunicación masiva son tan caprichosos e inestables como los intereses de los tomadores de decisiones: se refuerzan entre sí (ibid.: 125).

En la formulación moderna de las políticas públicas, las estructuras institucionales que sostienen el equilibrio en dichas políticas y que también son la fuente del cambio (como han señalado Sabatier y otros autores) básicamente se organizaron como subsistemas de políticas públicas. Es la interacción de tales subsistemas, al igual que el refuerzo y la función de espejo que desempeñan los medios de comunicación masiva, lo que explica los cambios en la agenda. Sobre la base de las ideas de Simon acerca de los límites de la cognición humana (y una metáfora de cómputo), los autores afirman que:

Dado el sinnúmero de problemas que toda sociedad compleja enfrenta, normalmente los temas deben ser asignados a subsistemas de políticas públicas dominados por especialistas. Tal especialización constituye la única manera en que el sistema puede tratar los asuntos paralelamente y no en serie [...] esta afirmación es tan cierta para el sistema político como lo es para un gran equipo de cómputo. Sin embargo, de vez en cuando, los asuntos que normalmente están confinados a los subsistemas de políticas ascienden peldaños dentro de la agenda política, donde se procesan uno o unos cuantos a la vez. Es en ese período de acceso a la agenda, en el que nuevos participantes desarrollan un interés en el debate, cuando tienden a ocurrir los cambios más grandes, que con frecuencia alteran a uno o más subsistemas de políticas. Así, el sistema político que combina sistema de consideración paralela y serial de muchos temas implica la continua creación y destrucción de subsistemas de políticas [...] hay poderosas fuerzas de cambio que pueden arrasar con el sistema completo. Estas fuerzas no pueden ser creadas ni controladas por un solo grupo o persona, sino que son el resultado de numerosas interacciones entre diversos grupos que buscan proponer nuevas formas de comprender los temas [...] Las fuerzas que generan estabilidad durante ciertos períodos son las mismas que se combinan en períodos críticos para forzar cambios dramáticos y duraderos en otros momentos. Lejos de estar controladas por un solo grupo, institución o persona, estas fuerzas son resultado de la compleja interconexión de múltiples instituciones sociales. Cuando éstas se combinan para robustecer las presiones en favor de un cambio, su fuerza puede ser incontrolable.

(Baumgartner y Jones, 1993: 236-237)

En general, Baumgartner y Jones presentan una sólida defensa (normativa) de la democracia liberal derivada de un modelo explicativo. A diferencia de la visión de la formulación de políticas como un callejón sin salida debido a una relación sospechosamente “estrecha” entre los políticos, los grupos de interés y los medios de comunicación masiva, el “equilibrio interrumpido”, acompañado de una visión computarizada del sistema político, presenta una historia con final feliz. Primero, porque el método de dar bandazos de un tema al siguiente

aporta un proceso político evolutivo que es mucho más adaptativo de lo que sus críticos conceden: el cambio ocurre, pero en ráfagas; los subsistemas de políticas públicas son más frágiles de lo que sugieren los teóricos que enfatizan el poder del sesgo organizado. En segundo lugar, el patrón de dar bandazos de un tema al siguiente que caracteriza al proceso de la agenda de los sistemas democráticos liberales también habilita a los diseñadores de políticas y a los activistas para que aprovechen al máximo sus limitadas capacidades de atención y procesamiento de información. Cuando la agenda está abierta, el sistema procesa en serie, en momentos de estabilidad el sistema procesa paralelamente a través de subsistemas especializados.

Al emplear estas metáforas biológicas y cognitivas, los autores que postulan el modelo del equilibrio interrumpido aportan una síntesis coherente y convincente de los enfoques de la agenda que vincula ideas acerca de los subsistemas y las instituciones a las inquietudes cognitivas de Simon. Asimismo, mediante sus estudios de caso muestran que el análisis de la agenda tiene que tomar en cuenta las consecuencias institucionales de largo plazo de los cambios en la forma en que se definen los problemas. No obstante, desde un punto de vista más crítico, este modelo puede interpretarse más como una justificación del *statu quo* que como un análisis del proceso de la agenda. Baumgartner y Jones presentan el establecimiento de la agenda de manera tal que las élites de las políticas públicas regulan o manejan la complejidad mediante la simplificación en lugar del “control”. El “cuello de botella de la atención” (Simon, 1985), inevitable en la toma de decisiones ya sean personales o institucionales, parece cumplir una función. Dar bandazos de un tema a otro permite al sistema político procesar una “variedad más amplia de temas en el transcurso del tiempo” (Baumgartner y Jones, 1993: 250), mientras los subsistemas excluyen temas frágiles y sujetos al cambio, la decadencia y el reemplazo. Los subsistemas existen, pero no excluyen el cambio: de hecho, incrementan las probabilidades del cambio en períodos de inestabilidad. La montaña rusa de la atención (más o menos destacada) es, según estos autores, un buen medio de adaptación sistémica.

Así, aunque los subsistemas de políticas públicas organicen la movilización del sesgo, no mantienen un monopolio permanente sobre un tema: crecen y se marchitan. A diferencia de la postura que adoptan Schattschneider y otros teóricos de la agenda, Baumgartner y Jones no consideran que sesgo signifique que las nuevas ideas “siempre” fueron excluidas del proceso de las políticas públicas. Cuando se abre el acceso a la agenda algunas ideas nuevas consiguen penetrar; aun así, los autores coinciden con el argumento de Schattschneider que afirma que el coro en su paraíso pluralista canta “con un fuerte acento de clase alta” (Schattschneider, 1960: 35): “es inevitable notar que el sistema político estadounidense parece más orientado al procesamiento de los asuntos del interés de diversas facciones de la clase media que de aquellos que benefician a la clase baja” (Baumgartner y Jones, 1993: 249). Por ende, los autores se acercan bastante a argumentar que, si bien existe un sesgo sustancial de clase en el establecimiento de la agenda, éste es necesario para que el sistema político funcione. Y al realizar el proceso a través de subsistemas exclusivos, “múltiples fueros de

políticas públicas” demuestran “impresionantes capacidades paralelas de procesamiento” (ibid.: 250). Sin embargo, los críticos de esta capacidad argumentan que ésta es mucho menos evidente en el establecimiento de la agenda que tiene lugar en temas que despiertan más interés entre aquellos que no disponen de un poderoso subsistema de políticas. Dar bandazos de un tema a otro bien puede ser una vía para procesar la complejidad, pero no es nada recomendable como método para “prevenir” y “resolver” los problemas. Siguiendo a Lindblom y Woodhouse, la labor de la agenda plantea claras desventajas a aquellos que no tienen acceso a una serie de medios políticos y económicos. En este caso, los responsables de definir y delinear la “imagen de las políticas públicas” se encuentran en los subsistemas de políticas de los burócratas, los políticos, los *think-tanks* y otros actores que prácticamente prescinden de la opinión de aquellos que tienen más experiencia directa con los problemas (Lindblom y Woodhouse, 1993: 112).

Tal vez las élites de las políticas públicas no controlen el proceso de la agenda, pero no cabe duda del gran impacto y la influencia que ejercen sobre los asuntos que reciben más o menos atención y cuáles llegan a la agenda en comparación con aquellos miembros de la sociedad cuya participación es marginal y está limitada. Por ende, aunque el marco sí aporta una síntesis útil acerca de lo que podría denominarse una versión pluralista de la definición de la agenda, el hecho de que no toma en cuenta el poder ni la clase lo hace menos plausible en tanto explicación de los temas que implican desigualdades políticas y económicas. Lo que funciona como explicación del tabaquismo, la situación del medio ambiente y la seguridad automotriz puede ser menos convincente cuando se trata de explicar el establecimiento de la agenda en asuntos de políticas públicas que entrañan la redistribución del poder, la riqueza o los ingresos.

2.11/ El análisis de los límites

2.11.1/ *Los contextos de la definición del problema y el establecimiento de la agenda*

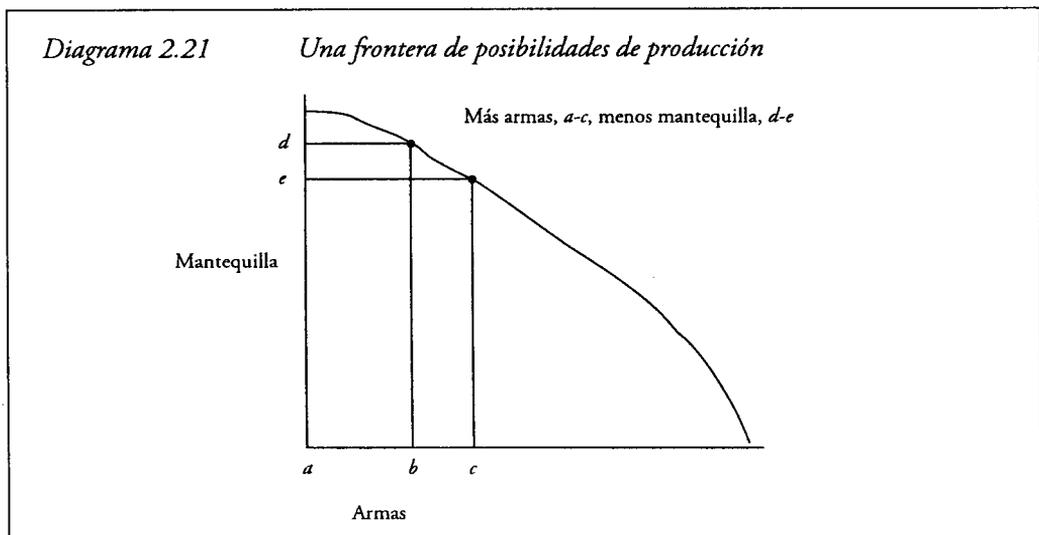
La formulación de políticas, tal como lo muestran los modelos hasta ahora comentados, no es un proceso aislado. Existen factores más amplios que establecen las fronteras o los parámetros —término preferido por Sabatier— para la formulación y la implementación de las agendas de políticas públicas. La formulación de políticas tiene lugar en el contexto de los límites económicos, sociales, geográficos, históricos y culturales. Los diseñadores de las políticas evalúan (cf. Vickers, 1965; véase la sección 3.7.5) cuáles son esas realidades. En lo que respecta al modelo de las coaliciones promotoras, cada una de ellas se dedica a tener sus propias ideas o formarse un juicio propio sobre lo que es el “mundo real” y tratan de acercar a los tomadores de decisiones (soberanos) a sus valores y creencias. Puede decirse que estos “juicios de realidad”, como los denomina Vickers, constituyen las fronteras de lo posible y lo deseable, de lo que es y lo

que debe ser. La forma en que se construyen esas fronteras –como “la situación de la economía”– establece, de manera manifiesta, el contexto dentro del cual operan los “subsistemas”. Parafraseando a Schattschneider, quien define esas fronteras determina el contenido de la política y la formulación de políticas. De ahí, como se señaló antes, el papel particular de los medios de comunicación masiva en la construcción de lo que aparece como el gran contexto que enmarca aquello que el público percibe como temas y problemas.

En esta sección se consideran las fronteras que existen al interior del contexto del “Estado-nación”: los factores económicos, sociales y de otra índole que constituyen las fronteras en las que se establecen las agendas, se toman y se implementan decisiones de políticas públicas. La última sección del capítulo II se centra en aquellos factores que mundial o internacionalmente dan forma y limitan el contexto dentro del cual los actores nacionales buscan operar.

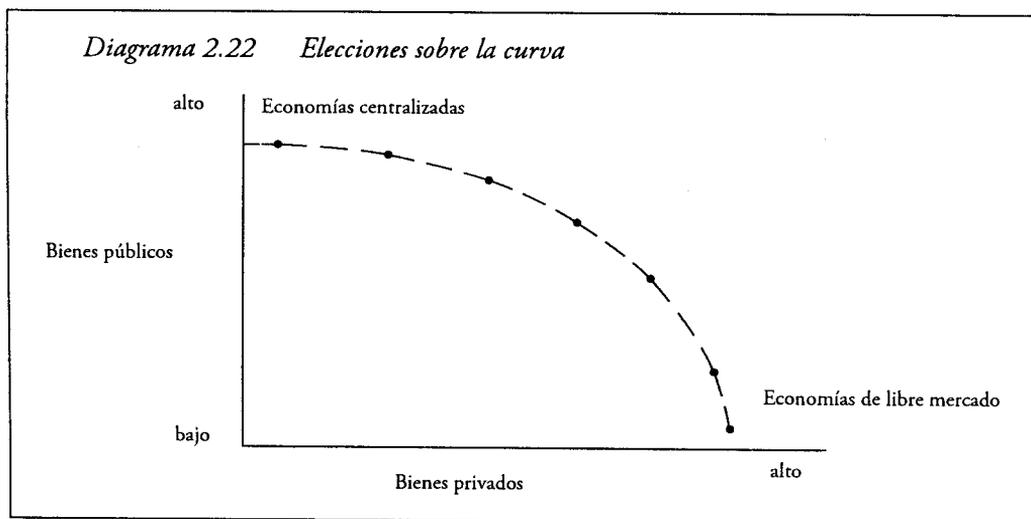
2.11.2/ Los parámetros económicos de la formulación de políticas

En macroeconomía, el concepto de la frontera de posibilidades de la producción (FPP) se usa para marcar gráficamente las combinaciones de bienes y servicios que pueden producirse con determinados recursos. Cada sociedad tiene sus propias preferencias y toma decisiones en cuanto a la distribución de bienes públicos, como el gasto militar, y los bienes de consumo (véase el diagrama 2.21). Las decisiones de políticas públicas implican, en su nivel más elemental, opciones a lo largo de las fronteras de lo posible en el contexto de los recursos de los que disponen los diseñadores de las políticas. Los patrones del gasto público reflejan las distribuciones a lo largo de la FPP. Más de un bien implica menos de otro: más armas, menos mantequilla; más mantequilla, menos armas: *bc* representa el costo de oportunidad de elegir producir más armas y no más mantequilla (*de*).



La FPP establece una frontera del tipo de agenda de políticas públicas que es viable. Por ejemplo, un país con determinada capacidad productiva puede elegir (en teoría) asignar recursos a x cantidad de “bienes públicos” (como el armamento) o a y cantidad de bienes de consumo privado (mantequilla).

Dadas las posibles fronteras de producción dentro de una sociedad, los parámetros de elección están definidos por las posiciones a asignar de los tomadores de decisiones. En un nivel muy simplista y “puro”, las políticas públicas implican elegir entre bienes y servicios públicos y bienes y servicios privados. El criterio de distribución está marcado por las políticas públicas. Las economías planificadas optan por un alto nivel de producción de bienes públicos y un bajo nivel de bienes privados: la antigua Unión Soviética es ejemplo de ello. Las economías de libre mercado, como Estados Unidos, funcionan con un nivel menor de bienes públicos y mayor de bienes privados, y durante la mayor parte del siglo XX optaron por dedicar mucho de la producción pública al gasto militar (diagrama 2.22).



Puede decirse que las políticas públicas son el proceso mediante el cual una sociedad define la relación entre la producción de bienes y servicios a lo largo de las fronteras de lo posible en función de la limitación de los recursos. Los niveles de satisfacción a partir de esta combinación cambian. Como se vio durante la década de 1980, las preferencias a lo largo de la FPP sí cambian. Los electores y los políticos pueden empezar a manifestar el deseo de ajustar la producción de bienes públicos y privados. Con el transcurso del tiempo podría decirse, por ejemplo, que las preferencias de la década de 1980 dieron un viraje para acercarse más a lo privado y alejarse de lo público. Una de las razones de ello es que, en las palabras de Albert Hirschman (1983), las ideas individualistas y colectivistas bien podrían estar sujetas a un ciclo. Según este autor, el patrón es que el colectivismo y el individualismo siempre fracasan en el intento de actuar como lo prometen. Bruno Frey (1978: 116) afirma que la insatisfacción

con la combinación de bienes y servicios puede surgir por un aumento en el ingreso (o la caída del ingreso), cambios en los precios, introducción de nuevos bienes y servicios o cambio en las preferencias. En lo que respecta a los bienes privados, el mercado ofrece un medio para comunicar dichos cambios a los productores. El sistema político es el medio para la comunicación de los cambios en la demanda de los bienes públicos. Asimismo, los costos y los beneficios pueden separarse en la articulación de demandas de bienes públicos. Posteriormente, los electores evalúan los costos de los bienes (no tanto en función de su utilidad individual como de su utilidad social). En consecuencia, el gobierno “aprende la (posiblemente acre) lección de que, cuando se trata de costos, el apoyo unánime a la política de los bienes públicos se desvanece en un santiamén e incluso se convierte en hostilidad” (Frey, 1978: 120). Así, Frey concluye:

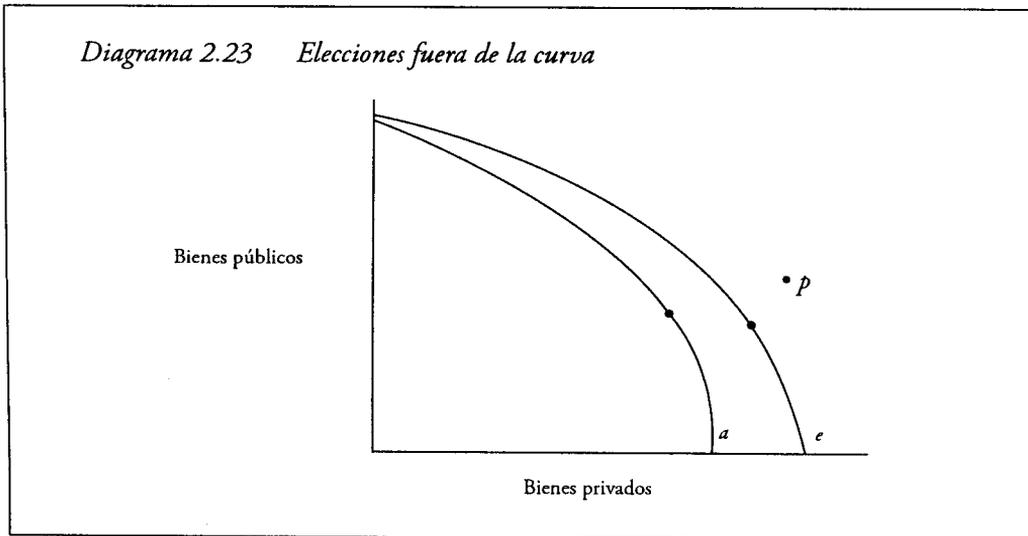
Todos los ciclos de la demanda y la oferta [de bienes públicos] siguen la misma secuencia. Cuando surge el desequilibrio provoca las demandas políticas y la reacción del gobierno. Cuando surge un problema de financiamiento del gasto hay una reacción para actuar incluso en la dirección contraria. El entusiasmo ante el crecimiento de los primeros años de la década de 1960 se vino abajo, por ejemplo, cuando se hizo evidente el costo en relación con el sacrificio del consumo de la actualidad y, particularmente, en relación con los efectos negativos en el medio ambiente. El consecuente entusiasmo ante los controles ambientales provocó demandas de crecimiento cero; pero dicho entusiasmo se vino abajo cuando los contribuyentes particulares y otros grupos advirtieron que la política ambiental exigía importantes sacrificios en términos del ingreso. (Frey, 1978: 121)

El crecimiento económico ha sido lo que Fred Hirsch describía como una “atracción innegable” (Hirsch, 1977: 7) a los ojos de políticos y electores occidentales. No es difícil entender por qué. El prospecto del crecimiento económico significaba que éste era un sustituto eficaz en el problema de la distribución a lo largo de la curva. Las distribuciones y las agendas de políticas públicas que las acompañaban podían ser relativamente estables si el pastel crecía y alcanzaba para todos, y la FPP se movía hacia la derecha. En “tiempos de vacas gordas”, el establecimiento de la agenda puede tender a beneficiar los bienes privados, mientras que cuando se espera un crecimiento bajo o negativo, tiene sentido demandar una mayor producción de bienes públicos. Nuevamente, cuando se registra un crecimiento considerable hay mayor propensión a prescindir de parte del bienestar económico generado para favorecer al “bien mayor”, mientras que cuando el crecimiento es bajo, las opciones en favor del “bono público” pueden resultar menos atractivas: tal ha sido el caso con el tema ambiental en las agendas de las sociedades industriales. No obstante, si una sociedad ha decidido (como ocurre en Suecia) contextualizar sus opciones básicamente en función del “bien público”, entonces el crecimiento económico bajo puede tener el efecto contrario, es decir, puede deslizar la distribución hacia la mayor producción de bienes privados y menos bienes públicos. La distribución de las preferencias registra cambios en el tiempo, ya que las posibilidades de crecimiento económico enmarcan las fronteras de las opciones. Las agendas se

modifican a partir de dichos cambios en las posibilidades, esperadas y reales, de producción de bienes públicos y privados.

Desde luego, en una democracia la demanda de políticas públicas puede superar a la oferta, y la oferta prometida puede superar los resultados reales: de ahí el papel central del crecimiento económico dentro de la economía política de las democracias liberales modernas. La formulación de políticas y la definición de problemas implican la evaluación de los posibles niveles de producción en la sociedad. Siempre que la distribución se encuentre dentro de las fronteras de lo posible podrá afirmarse que las políticas públicas están equilibradas. Los diseñadores de políticas se mueven a lo largo de las fronteras de lo posible y eligen entre el dominio de lo público y el dominio de lo privado. Estas elecciones son fuente de mucho desacuerdo y descontento, porque producen ganadores y perdedores; sin embargo, suponiendo que la distribución es posible, el sistema político podrá seguir afirmándose como efectivo y legítimo. No obstante, si la postura deseada no está dentro de la curva, los diseñadores de las políticas y los electores tendrán problemas: están en la zona de las “expectativas exageradas”.

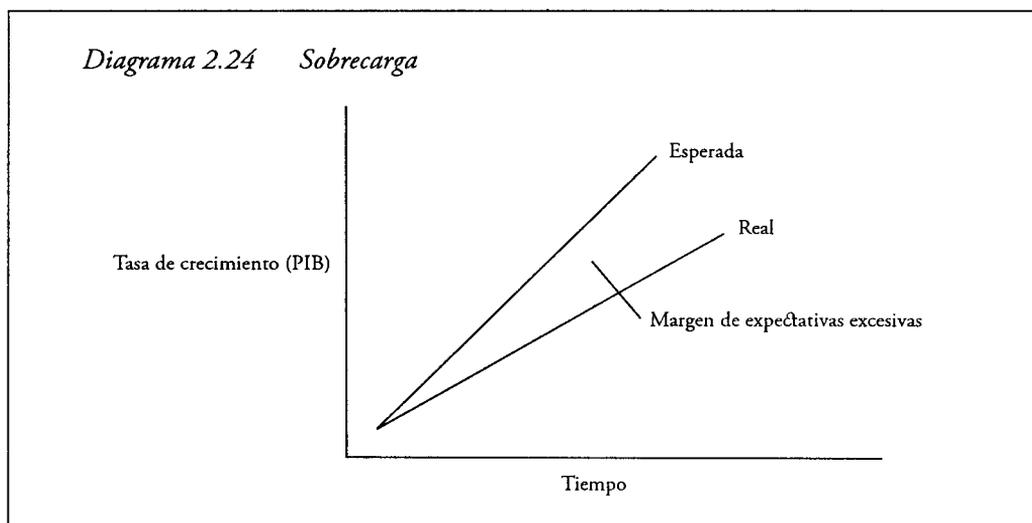
Diagrama 2.23 Elecciones fuera de la curva



En el diagrama 2.23, la curva *a* señala el crecimiento económico real que permite determinada postura, *e* indica lo que se espera y *p*, fuera de la curva, lo que se promete. La experiencia de las democracias liberales occidentales a partir de la década de 1970 que impactó más fuertemente en unos países que en otros, fue el reconocimiento de los límites de lo que el gobierno podía hacer en circunstancias de crecimiento deprimido e inflación elevada. Las opciones públicas se encontraban en las fronteras de la curva real *a*, no en la curva de lo deseable. Y, como se sabe, este hecho tuvo efectos importantes en la agenda de políticas públicas de todas las democracias industrializadas.

Éste es precisamente el punto que despertó el interés de la llamada “nueva derecha” y los defensores de la “sobrecarga” a partir de la década de 1970, ya

que el problema parecía ser la renuencia de los gobiernos a resistir más demandas de gasto. Las teorías de políticas públicas orientadas por la demanda argumentan que las presiones sobre el gobierno hacen que los diseñadores de políticas estén imposibilitados para optar entre las áreas de las políticas públicas y las prioridades en cuanto al gasto porque, a diferencia de las empresas, ellos no tienen limitaciones financieras. Si a un gobierno se le termina el dinero, puede imprimir más, en cuyo caso la disciplina de la elección pública se ve socavada por el lado de la oferta en la ecuación (el deseo de los actores y programas de políticas públicas de maximizar el gasto en sus dominios) y la situación empeora aún más por el lado de la demanda (los electores presionan al gobierno a destinar el gasto público en las áreas de su preferencia). El gobierno termina (así se argumentó) derramando más dinero a un barril sin fondo en lugar de destinar los recursos de acuerdo con una evaluación de lo que se puede solventar dentro de las fronteras de lo posible (véase el diagrama 2.24). (Sin embargo, debe subrayarse nuevamente que lo que se presenta como lo “posible”, el “mundo real” y la “crisis económica” son, en sí mismas, nociones altamente políticas y cargadas de valores.).



Ante tal situación, los teóricos de la “sobrecarga” argumentaron que los procesos de formulación de políticas del gobierno moderno en condiciones de crecimiento bajo o negativo ponen a la democracia en riesgo de déficit político debido a las expectativas exageradas (véase Parsons, 1988).

2.11.3/ *Las tendencias y la agenda de las políticas públicas*

Las “realidades económicas” o, al menos, la construcción de realidades económicas como se expresa en la curva de FPP sugieren la existencia de agendas de políticas públicas en un contexto de limitaciones, siendo las condiciones y

tendencias económicas una de las limitaciones más importantes. Al revisar la política de gasto público en Estados Unidos y en el Reino Unido, Klein, por ejemplo, afirma gráficamente:

Discutir los factores políticos que afectan las decisiones relativas al gasto público puede significar caer en la trampa de discutir las ilusiones de los diseñadores de políticas que creen en su propia libertad de acción cuando, en realidad, están dominados por fuerzas que escapan a su control [...] Concentrarse exclusivamente en aquello en lo que se ocupan los hombres en la lancha salvavidas sin tomar en cuenta el mar o la orientación del viento podría conducirnos a conclusiones erradas. (Klein, 1976: 402)

Desde esta perspectiva, el diseñador de políticas se enfrenta a tendencias sociales, económicas, demográficas y otras que, en efecto, constituyen el marco de la agenda más que las ideas de un John Rawls o un Maynard Keynes o los altibajos de la opinión pública. En ese caso, sería mejor pensar en la agenda de las políticas y la formulación de políticas como procesos orientados por las tendencias en la delincuencia, el envejecimiento de la población, el empleo, el divorcio, la sexualidad, la tecnología, etc., y no por los partidos políticos o los *think-tanks*, la opinión pública o las ideas.

Una cuestión clave en este punto es la que plantea el análisis “constructivista” abordado en la sección 2.2.2: ¿qué es una tendencia y qué significa la información? Las tendencias, ¿están “allá afuera” o son algo que se construye? Las tendencias en la delincuencia, ¿son reales? ¿O la delincuencia es una “crisis” que se fabrica de cierta manera en función de los intereses de determinada clase social? Podría decirse que quien define la “tendencia” define la forma de la agenda política que se cree que existe. Por lo tanto, la noción de los “indicadores sociales” resulta problemática. En tanto movimiento, puede decirse que empezó seriamente en la década de 1950. Hacia la década de 1970, la mayoría de las democracias industrializadas y los organismos internacionales habían empezado a publicar informes con tendencias generales. Los criterios de los indicadores clave no son asuntos que tengan mucho en común (Sheldon y Moore, 1968). Aunque el análisis de las tendencias constituye un gran contexto de información en el que surgen y se atienden problemas, el significado y la importancia de las tendencias está abierto a gran controversia. Las tendencias pueden ser cualquier cosa que se quiera: pueden ser más el resultado de la política y las políticas que el determinante de éstas.

❖ Tendencias y políticas públicas

1 Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy*, 1992

En este libro Hogwood analiza el impacto de las tendencias en las políticas públicas británicas y de otros países, y considera el uso que los políticos y otros actores hacen de las tendencias. El artículo de Klein citado antes aporta una metáfora y un motivo al análisis de la relación de la política y las tendencias. El artículo concluye argumentando que, si bien es posible predecir hacia dónde nos conducen las tendencias en las políticas públicas, no deja de ser cierto que:

Todavía hay un amplio abanico de opciones y de políticos que reconocen la posibilidad de que los cambios tarden largo tiempo en tener un impacto y que están más preocupados por el resultado final de sus decisiones que por lo evidente durante el período en que ocupan un cargo. Usando las medidas crudas de algunos analistas, las consecuencias de las decisiones, a la larga, tal vez parezcan “inercia”, pero ello no mengua la importancia ni reduce el abanico de las decisiones estratégicas. (p. 225)

Aun así, el autor señala que, si bien las decisiones no están predeterminadas por las presiones sociales y económicas, las demandas de gasto público a fines del siglo xx establecen límites al sistema político.

2 John Naisbitt y Patricia Aburdene, *Megatrends 2000, 1990*

Este libro es la secuela de *Megatrends*, publicado en 1982 y del que se vendieron 8 millones de ejemplares. Los autores argumentan la existencia de grandes “tendencias” que definirán el contexto dentro del cual los individuos, las empresas y los gobiernos *et al.* tomarán decisiones:

Los eventos no suceden en el vacío, sino en un contexto social, político, cultural y económico. Este libro describe ese contexto. No es necesario que el lector comparta o acepte todos y cada uno de los elementos de esta cosmovisión, sólo que recurra a ella para estructurar un contexto en el cual analizar las noticias del día, los puntos de vista opuestos y la información nueva. (pág. 3)

3 Keith Hope, “Indicators of the State of Society”, en Martin Bulmer (editor), 1978

Los indicadores sociales no son positivos por sí mismos, incluso aquéllos que están bien contruidos. Su valor depende del marco institucional en el que se usan. La mejor garantía que puedo ofrecer de su adecuado uso es que deben estar absolutamente contruidos de conformidad con criterios públicos y comprensibles, aun cuando se trate de criterios técnicos. Si cumplen este requisito, entonces, en principio, existe la posibilidad de que los periodistas y la población aporten sus experiencias para evaluar la información contenida en los indicadores. Es imperativo que, de una u otra forma, los indicadores sociales se mantengan en el ámbito público de la política. (pág. 267)

4 La edad y la agenda política

El envejecimiento de la población constituye claramente un tema que se ha enriquecido con el análisis de “tendencias”. A medida que todos los gobiernos del mundo industrializado reconocen la clasificación de cierta parte de la población mundial como “personas mayores”, las implicaciones de las tendencias empiezan a ser motivo de atención.

Véase, por ejemplo, Edgar Borgatta y Rhonda Montgomery (editores), *Critical Issues in Aging Policy*, 1987. Este libro analiza la relación entre las tendencias, los conocimientos y las políticas públicas. De particular importancia son las implicaciones de dichas tendencias demográficas y la expectativa de vida para los costos de la atención médica y el cuidado de la salud.

Un enfoque de movimiento social argumentaría que la gente “mayor” no puede empezar a influir en los temas y definir los problemas a partir de sus intereses (el llamado “poder de los ancianos”) hasta que tengan clara su postura política. A su vez, el incremento en el “poder de los ancianos” podría leerse como un agente que modifica otras tendencias electorales, consumistas y en las demandas políticas. ♦

2.11.4/ Las políticas públicas como epifenómenos

La existencia de estas “tendencias” sociales, económicas y un largo etcétera, constituye el determinante fundamental de la formulación de las políticas públi-

cas? ¿La formulación de políticas y la política son, en cierta manera, factores secundarios y de escasas consecuencias reales? Hay una escuela de pensamiento que argumenta que, al final, el proceso de la formulación de políticas no está tan determinado por los partidos, las políticas y las ideas como por las fuerzas “ambientales” o demográficas sobre las cuales los actores pueden ejercer una influencia apenas marginal. Desde esa perspectiva, las políticas son, básicamente, epifenómenos, es decir, están en gran medida determinadas por las condiciones fundamentales subyacentes, más que por el proceso político. Hofferbert (1974) y Wilensky (1975) son dos de los autores que plantean y defienden esta teoría.

Hofferbert afirma que el resultado del proceso de las políticas públicas está, en gran medida, determinado por las realidades subyacentes del país en cuestión y no por la influencia de aquello que Sabatier denomina coaliciones promotoras. La agenda de las políticas y los resultados reales de los sistemas políticos son funciones de tres factores principales:

- Condiciones geográficas y bagaje histórico.
- Composición social y económica.
- Comportamiento político de las masas.

Dichos factores están mediados por:

- Las instituciones gubernamentales.
- El comportamiento de las élites.

El autor recurre a la metáfora del proceso político como embudo: los factores determinantes entran por el extremo ancho y al final del embudo están las instituciones y las élites que filtran y median esas fuerzas para producir un resultado de políticas públicas (véase el diagrama 2.25).

Diagrama 2.25 El proceso de las políticas públicas como un “embudo”



Fuente: tomado y adaptado de Hofferbert (1974)

En este modelo, la manera en que un sistema político define sus problemas y formula sus políticas es una función de la presión de los “macro” factores y condiciones que escapan a la capacidad de los diseñadores de las políticas de ejercer una influencia significativa. El resultado final depende de lo que suceda dentro del embudo. Básicamente, el argumento de Hofferbert es una teoría “de la caja negra”, es decir, considera que el proceso político tiene dispositivos de mediación o conversión: los insumos son los factores históricos, económicos y sociales y el comportamiento político de las masas, y las instituciones y las élites son una caja negra de la que escurren “resultados”. Al igual que la caja negra de Easton, el embudo de Hofferbert subestima considerablemente el papel de las instituciones y las élites. La noción de un proceso con forma de embudo parece apenas dar cabida a la interacción de las élites y las instituciones con las fuerzas. Los insumos son unilaterales, fuerzas externas que la caja negra se limita a procesar.

El problema con esta metáfora es que a fin de contar con un mapa claro de las secuencias causales que determinan las políticas públicas, Hofferbert se olvida de considerar las dinámicas y las interacciones que tienen lugar al interior de sus variables. Para empezar, aquí hay otra teoría en la que la realidad parece ocurrir “allá afuera”. ¿Quién dice cuáles son las “condiciones geográficas y el bagaje histórico” o cuál la “composición socioeconómica” de un sistema político? El gobierno y las élites (como lo demostraron Edelman, Cobb y Elder y otros autores) no están simplemente procesando estas variables: participan de su fabricación. En segundo lugar, tal como lo afirma la teoría de las “redes”, el gobierno es algo que ocurre en diversos niveles y con una multiplicidad de interacciones. Como lo señala el modelo de las coaliciones promotoras, la existencia de convicciones y valores contrapuestos expresa la complejidad de las percepciones organizacionales y colectivas (aunque Hofferbert posteriormente modificó su modelo para tomar esto en cuenta; véase Hofferbert y Urice, 1985). Si bien el modelo ha resultado atractivo entre los estudiantes de las políticas públicas en tanto proporciona una serie de procedimientos con los cuales trazar un mapa del diseño de las políticas, particularmente en el estudio de las políticas públicas comparadas, quizá sea más una ilustración de cómo un modelo puede distorsionar, en mucho, la comprensión del proceso de la formulación de políticas en un intento por simplificar una “realidad” infinitamente más compleja de lo que permite la metáfora.

La teoría de Wilensky (1975) también tuvo gran impacto en el análisis comparativo. En un libro sobre la política de asistencia social, este autor afirma que si se desea comprender y explicar el principal determinante para la construcción de las políticas de asistencia social hay que revisar la abundancia y el crecimiento económico. Por lo tanto, al igual que ocurre con el modelo de Hofferbert, Wilensky es de la opinión de que se exagera terriblemente el papel de la “política” en comparación con el gran impacto de las condiciones económicas y sociales.

Wilensky argumenta que el desarrollo de la política de la beneficencia o asistencia social no está tan determinado por factores políticos —tal sucede con la competencia entre partidos y las preferencias de los votantes o las institucio-

nes-, como por el desarrollo económico y sus consecuencias y correlaciones sociales. A medida que el crecimiento económico produce abundancia, surgen nuevas fuerzas y actitudes sociales y económicas y, a la par que la nueva abundancia, emerge una creciente habilidad para satisfacer las demandas de más gasto y así hacer frente a los problemas sociales y de otra índole. En términos económicos podría decirse que, a medida que las fronteras de producción de lo posible se amplían gracias al crecimiento económico, las sociedades tienden a incrementar el gasto en la asistencia social: seguridad social, pensiones, atención a la salud, etc. Y a medida que los países atraviesan patrones similares de crecimiento económico y sus FPP se desplazan hacia la derecha, el nivel del gasto público también se expande. En ese caso, de acuerdo con el argumento del “determinismo económico”, la modificación del crecimiento económico causa una estrategia de cambio hacia el nivel o la proporción del ingreso nacional destinado a la asistencia social. En su obra titulada *Social Limits of Growth* (1977), Fred Hirsch argumenta que ésa es la razón que explica por qué las sociedades de abundancia están más preocupadas por la distribución del pastel y por qué, independientemente de las demandas de libertad personal de acción en áreas no económicas como la estética y la sexualidad, las sociedades capitalistas también han experimentado un “colectivismo renuente” a la par que la compulsión por la distribución. Desde esta perspectiva, las instituciones y la política no tienen demasiada importancia: la política es menos una causa de las políticas públicas que un efecto del cambio económico y social. Este punto de vista ha despertado un acalorado debate entre dos escuelas de pensamiento: aquellos que afirman que la política sí importa y aquellos que afirman que no.

A la vanguardia de la brigada “la política sí importa” se encuentra Francis Castles (1982; [editor] 1989), quien afirma que los datos que Wilensky y sus seguidores usan para sustentar el argumento de que las variables económicas y estructurales son el principal factor determinante de las decisiones en políticas públicas, alberga una interpretación distinta: los procesos de las decisiones políticas sí definen la agenda de las políticas públicas. Otro estudio que ha confirmado el papel de los partidos en el encuadre de las decisiones y las combinaciones de políticas públicas es el estudio de 20 estados que realizaron Budge y Keman (1990). Los autores analizan diversas áreas de políticas públicas: beneficencia o asistencia social, política económica, asistencia social y económica, seguridad externa, compensaciones entre asistencia y seguridad. Llegan a una conclusión irrefutable, en la que coinciden con Castles, y es que los partidos sí afectan las políticas:

La única manera de negar estos resultados es argumentar que las áreas estudiadas no son importantes, lo que sin duda no sería cierto, pues son temas centrales para cualquier programa de gobierno y consumen gran parte de los recursos, o bien afirmar que hay otros factores explicativos de la aparente relación entre la participación de los partidos y las líneas específicas de las políticas públicas. De ser así, ¿cuáles son esos factores? Hemos dado cabida, explícitamente, a los efectos de las crisis económicas mundiales. Al destacar si los partidos controlan totalmente al gobierno o sólo participan en una coalición la investigación también incorpora una medida de

la capacidad del partido de ejecutar sus políticas. Si bien el objetivo al principio del estudio era mostrar que los partidos sí hacen la diferencia (aunque eso ya se ha demostrado antes), después de esta demostración queda definitivamente en manos de los escépticos mostrar qué factor desconocido puede estar explicando las relaciones que surgen con tal claridad. Preferimos la interpretación obvia de que las partes ejercen una influencia fuerte e incluso determinante en la toma de decisiones de los gobiernos.

(Budge y Keman, 1990: 158)

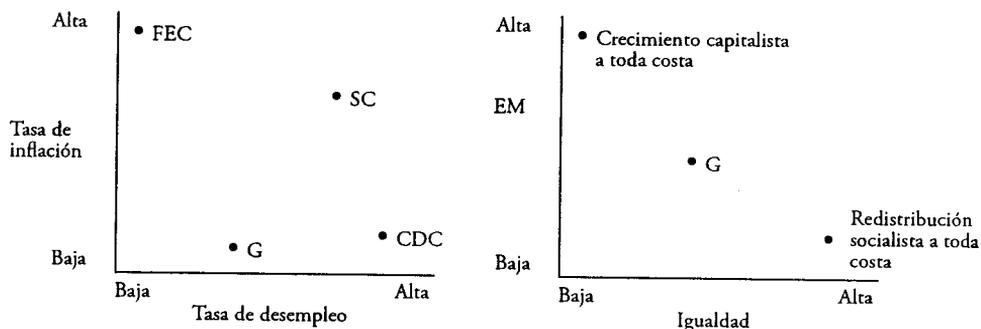
Sin embargo, este argumento, a pesar del mérito de dirigir la atención a la importancia relativa de la política y la economía, entraña, me parece, una dicotomía falsa. Es evidente que la situación económica de un país sí determina las fronteras de lo posible. Y lo posible depende del movimiento de la curva FPP hacia la derecha o la izquierda, o si permanece estática. Sin embargo, la distribución de decisiones en cuanto al gasto público y el gasto privado, la producción de bienes y servicios públicos y de bienes y servicios privados, así como la combinación de éstos, varía de un país a otro y a lo largo del tiempo. Compartir las tasas de crecimiento económico y los problemas estructurales puede coadyuvar a la convergencia en la proporción del PIB que se destina a la asistencia social, pero las decisiones políticas que nutren las modalidades de implementación varían considerablemente. Puede argumentarse que, si bien los factores económicos estructuran la agenda de lo posible, los procesos políticos determinan la percepción, materialización e implementación de lo posible. En las palabras de Heidenheimer, Hecló y Adams:

La fuerza con la que las condiciones macroeconómicas afectan el crecimiento del sector público ha quedado más que demostrada en los últimos diez años. En todos los casos en que el sector público había atraído gran parte del ingreso nacional en los países occidentales hasta alrededor del año 1975 se han registrado estancamientos y caídas estrepitosas. Aun con estas fuertes limitaciones estructurales, los gobiernos han tomado decisiones muy distintas entre sí.

(Heidenheimer, Hecló y Adams, 1990: 360)

Como señalan, en Estados Unidos y el Reino Unido, por ejemplo, se tomaron decisiones muy distintas sobre el gasto militar y el gasto en asistencia social en comparación con otros países occidentales. Independientemente de las convergencias económicas y estructurales que pueden discernirse al analizar a ambos países, las modalidades de implementación de las políticas (como en el entorno) muestran divergencias considerables. No solamente hay diferencias en la forma en que se han implementado las políticas; además, hay variaciones importantes en el tipo de "éxito" económico que ha tenido lugar en las sociedades industriales durante la posguerra y en la combinación de políticas resultantes que enmarcan las fronteras de las políticas y los problemas. Schmidt (1989), por ejemplo, propone la posibilidad de ver esta situación en función de los contrastes en las combinaciones de políticas (inflación y desempleo, y eficiencia e igualdad macroeconómica) entre Alemania y otros países industrializados (véase el diagrama 2.26).

Diagrama 2.26 Comparación de combinaciones de políticas públicas



Fuente: Schmidt (1989)

Aquí el contraste se encuentra entre la combinación de políticas en los países capitalistas de pleno empleo (FEC) con inflación alta y empleo bajo, los países en estancflación (SC) con inflación alta y desempleo alto, Alemania con inflación y desempleo bajos (G) y los países en deflación crónica con desempleo alto e inflación baja (CDC). En otro nivel, se encuentra entre la eficiencia macroeconómica (ME) y la igualdad. Otra vez, Alemania está en la fila del medio. Si se quiere explicar por qué los perfiles de políticas públicas en ese país han sido distintos de los de otros, Schmidt afirma que es necesario comprender el proceso del aprendizaje político e institucional a partir de las catástrofes de la historia, así como los acuerdos conciliatorios entre el liberalismo económico, el reformismo conservador y la socialdemocracia.

En otras palabras, la postulación de un argumento política *versus* entorno no ayuda a comprender por qué cada país define sus problemas y formula sus políticas de manera distinta. La teoría que postularan Hofferbert y Wilensky en la década de 1970 según la cual los factores del entorno determinan la política y las políticas ha recibido escaso apoyo de las investigaciones subsecuentes (Lane, 1993: 71). Además, la noción de que la evidencia empírica es capaz de resolver los asuntos de una u otra manera es bastante sospechosa. Por ende, el debate sobre si importa o no importa la política tal vez sea más relevante por cuanto dice del empirismo (obtusos) de la década de 1970 que la cuestión de la relación entre la política, las políticas y los factores económicos y sociales del entorno. Como se comentará en el Capítulo IV (4.6.3), un mejor fundamento de la discusión es asegurarse de que no quepa duda del impacto del entorno en el proceso de las políticas; no obstante, también sucede que el “entorno” existe en el contexto de los valores y las creencias de las personas (Sharpe y Newton, 1984). Así, el “entorno” como tal existe dentro de los “mundos de supuestos” de los diseñadores de las políticas (véanse Young, 1977/1979 y la sección 3.7.7).

2.11.5/ *Votantes, partidos y políticas públicas*

Hofferbert y Wilensky ven la influencia de la política en el diseño de las políticas públicas como algo marginal en comparación con las grandes fuerzas de la historia, la sociedad y la economía. Sin embargo, como se dijo antes, otros enfoques ensalzan el papel de la política y de las instituciones. ¿Qué decir del papel de los votantes en el diseño de las políticas públicas? En teoría, en una democracia, el electorado ocupa una posición central en la definición de las acciones del gobierno *qua* gobierno de partido. Con todo, ¿los votantes definen las agendas o los partidos definen las preferencias y las agendas políticas? Los votantes, los partidos y sus líderes, ¿están motivados por sus propios intereses y la agenda de las políticas públicas está determinada por esta especie de comercio político y no por las fuerzas “socioeconómicas”?

La relación entre la motivación del elector y los cálculos económicos ha sido objeto de estudio desde la década de 1920, pero no fue sino hasta la publicación de la obra de Downs titulada *An Economic Theory of Democracy* en 1957 que despegó la idea de analizar el propio interés (o el voto económico). ¿Qué evidencias han surgido en cuanto al interés del elector? Estudios empíricos realizados en Estados Unidos y en Europa han echado por tierra las hipótesis que plantea Downs sobre la primacía del propio interés como explicación del comportamiento del elector *qua* comportamiento del consumidor. No hay mucho material para corroborar la teoría de que el interés personal es la motivación que explica las decisiones del electorado, aun cuando los diseñadores de políticas y los políticos creen que sí lo hay. Sin embargo, el asunto de la percepción general del electorado acerca de la situación económica del país parece ser un factor mucho más significativo cuando se trata de explicar las actitudes de los votantes y los resultados de las elecciones. La obra de Lewis-Beck argumenta que, con base en los datos, los políticos no parecen participar de “particulares estallidos de compra de votos alrededor del período electoral. La situación económica de un país no danza a un ritmo electoral” (Lewis-Beck, 1990: 158). En todo caso, esto no niega el hecho de que el propio interés es un factor, pero aparentemente se trata de un interés concentrado en la evaluación del desempeño económico (en el pasado, actual y en el futuro) y no de un interés basado en el bolsillo. De las investigaciones de la relación entre la situación económica y el voto se desprende claramente que las percepciones del desempeño económico tienen gran impacto en el contexto dentro del cual el electorado establece temas prioritarios. Este patrón, afirma Lewis-Beck, es tanto transnacional como transtemporal: “los temas económicos siempre están en la agenda; en la actualidad tendemos a buscar soluciones gubernamentales. Si los gobiernos cumplen lo que prometen, la recompensa son los votos; si no lo cumplen, reciben un castigo” (Lewis-Beck, 1990: 100-111). Los gobiernos deben respaldar sus convincentes promesas con un desempeño igualmente convincente (ibid.: 151). Más adelante, en el Capítulo IV, se volverá sobre el desempeño, la implementación y los resultados. Lo que queda claro es que los temas económicos son los puntos clave de la agenda y que los gobiernos pueden no ser capaces de controlar

la economía como quisieran o pueden no estar manipulándola, pero la forma en que se construyen las percepciones económicas reviste una importancia vital para el estudio del establecimiento de la agenda (Parsons, 1989).

Si en realidad, como argumenta Tullock, los partidos usan las políticas públicas para obtener votos (1976: 66) y, siguiendo el postulado de Downs, “los partidos diseñan políticas a fin de ganar elecciones, no ganan elecciones para diseñar políticas” (1957: 28), entonces, siguiendo a Downs, los formuladores de las políticas adoptarán estrategias pensadas para maximizar los votos y ganar las elecciones. De ello se desprende que se esperaría un ciclo de políticas para manipular la economía a beneficio del gobierno en turno. La opinión de los investigadores está dividida en cuanto a la existencia de tal ciclo en la formulación de las políticas (o un ciclo político de negocios). Uno de los principales exponentes de la postura que afirma la manipulación de la economía por parte de los diseñadores de las políticas con fines electorales es Tufte (1978). Sin embargo, los resultados de su estudio, en el que muestra que la política económica se ajusta perfectamente a esta hipótesis en 19 de los 27 países analizados, no han encontrado eco en estudios posteriores de politólogos en diversos países (Lewin, 1991: 66-74). El peso de la evidencia sugiere que el argumento de la maximización de los votos de acuerdo con el planteamiento de Downs no ha sido demostrado. El modelo sobrestima claramente no tanto el interés de los políticos como su capacidad de controlar e influir en la inflación, el desempleo y otras variables que afectan el comportamiento del electorado. Tal vez (o con toda seguridad), si pudieran, lo harían, ¡pero la evidencia demuestra que no pueden hacerlo! No obstante, el modelo de Downs es sugerente, si no por los resultados, sí por las intenciones. Los diseñadores de las políticas públicas participan en el proceso mediante el cual se modelan y definen las opiniones y percepciones sobre la economía y el bienestar económico nacional. Si no se puede afirmar, con ningún parámetro de confianza, que los políticos dan forma a la economía para maximizar los votos, sí se puede decir (desde una postura de mero sentido común) que se esfuerzan por definir la percepción de la economía que tienen los votantes.

En políticas públicas, las elecciones y las posturas implican el conocimiento del mercado político y la capacidad de satisfacer e influir en las preferencias. En cierto grado, los partidos políticos deben estar dispuestos a adaptarse a las preferencias de los votantes, lo que implica identificar aquello que el elector desea *qua* consumidor de políticas, y dárselo. En ese caso, el programa de las políticas públicas puede verse como una función de la percepción de la utilidad de las políticas. De ahí se desprende el auge de las encuestas y los sondeos para generar información útil cuando se quiere ajustar las políticas públicas y la forma en que éstas se presentan con el objetivo de maximizar el atractivo del programa del partido. Sin embargo, es bastante obvio que la idea de la formulación de políticas vista como “producción” empresarial que responde a las demandas del consumidor es un tanto irreal. En una economía de libre mercado, las empresas también participan en la manufactura de necesidades creadas. El consumidor demanda lo que la publicidad le dice que debe desear. La produc-

ción o definición de lo que se desea de las políticas públicas también forma parte del proceso político. El “mercado” de la agenda de políticas públicas no es perfecto: las demandas y las preferencias del votante están tan sujetas a la influencia del productor como los gustos y las preferencias del consumidor. Siguiendo el argumento de Galbraith en su obra *New Industrial State* (1969), la noción de soberanía del consumidor no corresponde a una realidad en la que los productores están ocupados en adaptarse a las preferencias del consumidor dentro del contexto de las demandas de sistema industrial. El mercado de las políticas públicas tiende a un oligopolio en el que algunos productores tienen por objetivo definir qué preferencias son moldeables y adaptar las políticas a fin de reflejar lo que los votantes manifiestan como preferencias. Los partidos rivales (dentro y fuera del ejercicio del poder) tratan de influir en las preferencias de los electores, aunque la capacidad de los partidos en el poder es muy distinta de la capacidad de los partidos que no tienen el poder. Dunleavy (1991, Capítulo V) identifica cuatro estrategias generales a las que recurren los partidos en el poder para influir en las preferencias de los votantes:

- Ingeniería social partidista.
- Ajustar relatividades sociales.
- Administración de contextos.
- Manipulación institucional.

Por su parte, los partidos que no están en el poder tienen cuatro opciones:

- Moldear las preferencias de los votantes.
- Capitalizar la tensión social.
- Sumarse a la manipulación institucional.
- Establecer la agenda.

El autor concluye que las estrategias varían de un sistema político a otro. En Gran Bretaña y otros países de la Commonwealth es viable la estrategia de moldear las preferencias de los votantes; por otra parte, en Estados Unidos, los partidos tienden más a adaptarse a dichas preferencias. Como señala Dunleavy, la idea de un modelo delineador de preferencias para la relación entre los partidos y los votantes ofrece una explicación que enfatiza los factores endógenos que operan dentro del sistema/partido político, a diferencia de las explicaciones más simplistas que presentan a los votantes como “consumidores” y a los partidos como “productores”. Asimismo, sostiene que hay suficientes indicios para afirmar que los partidos políticos sí tratan de influir en las preferencias del electorado, pero todavía se sabe relativamente poco acerca de la relación oferta-demanda entre la opinión pública y las políticas públicas que ofrecen los partidos a modo de bienes (Dunleavy, 1991: 144).

2.11.6/ *Los parámetros institucionales*

La evolución de la ciencia política moderna y de las políticas públicas tiende a dejar de lado el hecho de que la política y la formulación de las políticas per-

tenecen al contexto de las instituciones. Hasta la década de 1960, el estudio de la política estuvo dominado por el análisis de las constituciones, las asambleas legislativas y el poder ejecutivo por una parte, y el pensamiento político por la otra. El surgimiento del enfoque de las políticas públicas marcó el desprendimiento de la tradicional concentración en las instituciones para transitar al estudio del “sistema político” como un todo o el “proceso de las políticas”. No obstante, es improcedente hacer caso omiso del impacto de las disposiciones institucionales cuando se quiere entender el “proceso” del diseño de las políticas o la definición de los problemas. Los “problemas” y las “soluciones” de políticas públicas existen en un espacio constitucional o institucional, pero también en un “entorno” económico o social más amplio.

El renovado interés en las instituciones se manifiesta dentro de marcos muy diversos. En términos generales, es posible definirlos a partir de tres grandes categorías (que se entrecruzan):

- *Institucionalismo “económico”*. Aborda las teorías derivadas de las teorías del “costo de la transacción” y del “agente-principal”. Este enfoque se comenta con más detalle en la sección 3.6.3.
- *Institucionalismo sociológico*. Se desarrolla a partir de la sociología organizacional. Vale la pena destacar varias contribuciones al institucionalismo sociológico: el primer tipo de institucionalismo se vincula con la obra de Selznick (1949) y, más recientemente, con los estudios de Di Maggio y Powell (1983 y 1991), y Perrow y otros autores. El segundo modelo sociológico, todavía más reciente, es el planteado por March y Olsen (March y Olsen, 1984 y 1989; Olsen, 1988). Esta sección se concentra en la obra de March y Olsen, pues las secciones 3.6.2 y 4.6.3 abordan con más detalle el trabajo de Selznick *et al.*
- *Institucionalismo “político”*. Comprende las aportaciones que se concentran en la “autonomía” del Estado en la formulación de políticas y en la relación del Estado con la sociedad. En esta sección se analizan aquellos estudios según los cuales la formulación de políticas suele ser resultado de la agenda interna de las instituciones estatales más que resultado de las presiones e influencias “externas”. Este enfoque también se analiza en la sección 3.6.4.

El institucionalismo sociológico

March y Olsen afirman que las instituciones aportan los importantes parámetros dentro de los cuales tienen lugar el planteamiento de los problemas y la toma de decisiones. A diferencia del enfoque “del entorno” que requiere de un mapa de las amplias fuerzas sociales, económicas y de otra índole que determinan los insumos y los resultados, los institucionalistas argumentan que el principal enfoque debe situarse en la forma en que las disposiciones institucionales dentro de una sociedad dan forma al comportamiento humano. Por lo tanto, las ideas y los intereses están básicamente enmarcados por las instituciones dentro de las cuales se establecen. Según el argumento de Olsen:

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 las obligaciones, así como el concepto de justicia y los símbolos con los que uno puede identificarse.

(Olsen, 1988: 35, citado por Lane, 1993: 171)

Así, desde esta perspectiva, los problemas y las soluciones ocurren al interior de las instituciones y no “fuera” de la caja negra, ya que la actividad y el pensamiento humano están fundamentalmente definidos por las instituciones que les sirven de marco. Si se desea explicar por qué determinado “problema” o determinada “solución” se encuentran enmarcados o contruidos de una forma específica, March y Olsen sugieren el análisis del desarrollo de las ideas/los intereses en su entorno institucional. El orden político, como marco de instituciones y reglas, proporciona los parámetros del conflicto, la interacción de los participantes y la relación de los ciudadanos con los órganos rectores. En otras palabras, los problemas y las soluciones ocurren dentro de las fronteras de lo que se considera aceptable, legítimo y justo en cuestión de los medios (estrategias) y los fines (impactos). Los individuos, en tanto actores racionales, se esfuerzan por tomar decisiones basadas en sus niveles de información y recursos, así como valores o preferencias enmarcadas en las reglas, los intereses, los valores y los recursos de la institución que habitan. Por ende, la explicación de cómo y por qué surge determinada política pública en relación con un “problema” requiere, primero, del análisis de la estructura, la evolución histórica, las redes y decisiones de las instituciones implicadas en la solución de un “problema” (March y Olsen, 1972).

❖ Institucionalismo, elección racional y políticas públicas

La aplicación del tipo de ideas como las que plantean March y Olsen sobre el institucionalismo en función de las políticas públicas se ha desarrollado más ampliamente en la obra de Larry Kiser y Elinor Ostrom (Kiser y Ostrom, 1982; Ostrom, 1986a y 1986b, 1990²⁵). El punto de partida para el modelo formulado por Ostrom es la primacía de las instituciones en el proceso de las políticas públicas. Las “situaciones de decisión” comprenden tres aspectos:

- Disposiciones institucionales.
- Eventos pertinentes al tema en cuestión.
- La comunidad que tiene interés en el resultado.

Al tratar de analizar las situaciones de decisión, el modelo de Ostrom busca explorar factores como el número de actores implicados; quién puede y quién no puede participar; qué oficinas, funcionarios, departamentos e instituciones políticas están implicadas; de qué recursos disponen; cómo se relacionan las instituciones y los actores entre sí; cómo las disposiciones constitucionales influyen en las estrategias de los actores. Estas situaciones de decisión se transforman con el tiempo y,

25 La edición en castellano es Ostrom, E., *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva* (2000).

al igual que las reglas, las instituciones y los recursos también cambian; por ende, afirma el modelo, también se modifica el comportamiento de los actores y éstos se esfuerzan en adaptar sus estrategias de manera acorde. Asimismo, el modelo plantea que la elección opera en tres niveles:

- Constitucional.
- Colectivo.
- Operacional.

Cada nivel establece los atributos institucionales con los que funcionan los niveles sucesivos: el nivel constitucional establece las reglas para el acceso y la participación en la toma de decisiones gubernamental (colectiva), y la implementación de las decisiones de políticas en el nivel colectivo establece el marco institucional de las políticas en funcionamiento.

Si se desea consultar una aplicación y crítica del modelo a la política sobre los desechos nucleares, véase Jenkins-Smith, 1991; sobre la política de igualdad de oportunidades, véase Stewart, 1991. ♦

Ya se han comentado dos modelos de ciencias políticas que aplican los aspectos abordados por March y Olsen: Kingdon (1984) y Sabatier y Jenkins-Smith (1993). Kingdon deriva gran parte de su teoría del establecimiento de la agenda del modelo “del cesto de basura” que desarrollaron March y Olsen. Sabatier y Jenkins-Smith se han dedicado a incorporar algunos de los conocimientos propios del enfoque institucionalista (Kiser y Ostrom, 1982; Ostrom, 1986a y 1986b, 1990) a su modelo de coaliciones promotoras. En cierto sentido, este énfasis (determinista) en el impacto de las instituciones en el establecimiento de marcos analíticos dentro de los cuales se suceden las ideas, los intereses y las agendas es el opuesto de la postura que adoptan Hofferbert (1974), Wilensky (1975) y otros autores que afirman la poca relevancia de la política, o bien, su extrema importancia (Castles) (véase la sección 2.11.4). En todo caso, el desarrollo de un enfoque institucional ha servido para recordar a los estudiosos del proceso de las políticas públicas que el “establecimiento de la agenda” y la construcción de los problemas está determinada por las constituciones, las reglas, los recursos y las instituciones que definen la conducción de la política y establecen las reglas del juego: quién debe jugar, qué cuenta para ganar, qué es aceptable, qué es un buen resultado, etc.

Asimismo, recuerda el hecho de que, en décadas recientes, el diseño de las agendas de políticas públicas ha estado cada vez más influido por el análisis de las políticas institucionalizado en los modernos *think-tanks*. El predominio de las instituciones en la formulación de las políticas y, particularmente, en el establecimiento de las agendas ha significado que, como lo argumenta Lindblom, la participación en la formulación de políticas se haya convertido en terreno exclusivo de intereses poderosos y ricos en recursos (Lindblom y Woodhouse, 1993: 104-113). Para que las ideas y los intereses tengan un impacto real, tienen que “institucionalizarse”. Siguiendo las observaciones de Stewart:

Lo que no debemos perder de vista es que, antes de que los actores puedan ser racionales dentro de las instituciones [...] es indispensable la existencia de instituciones. En los días más impetuosos en Texas, los comerciales televisivos aconsejaban al público: “Si usted no tiene un pozo petrolero, póngase uno”. Podríamos dar

el mismo consejo a los defensores del cambio en las políticas públicas: “Si usted no cuenta con una organización que promueva el cambio, funde una”. Ante la ausencia de estas organizaciones/instituciones, la formulación de las políticas queda en manos de las instituciones que han fabricado el *statu quo*. Y los sociólogos saben, por lo menos desde Olsen [...] que las organizaciones no brotan espontáneamente del ceño fruncido de cualquiera que tenga un problema: es necesario crearlas. (Stewart, 1991: 171-172)

No hay que olvidar que, una vez creada, toda organización establecida a fin de ejercer presión en favor de determinada causa o tema entra en un mundo plagado de otras instituciones, todas ellas ansiosas por cumplir una función en la definición de problemas, el establecimiento de las agendas y la influencia en las decisiones. Además, ya que son producto de la invención, las instituciones, como bien señalan Di Maggio y Powell (1983/1991), están sujetas a las presiones de otras organizaciones más poderosas, con mejores recursos y mejores contactos. Por ende, las agendas y los problemas tienen un escenario/entorno/demografía organizacional que marca las fronteras dentro de las cuales se definen y politizan (o no) los problemas. El enfoque sociológico enfatiza que los problemas tienen un contexto organizacional; las organizaciones existen dentro de entornos más amplios y algunas pueden tener más control sobre su entorno que otras (Perrow, 1986: 175). En este caso, las organizaciones más poderosas tendrán la habilidad de definir sus propias agendas, mientras que las menos poderosas (más dependientes) serán, en mucha mayor medida, producto del entorno externo. El enfoque de la elección estratégica (véanse la sección 4.6.3 y Child, 1972) también señala (en consonancia con el argumento de March y Olsen) que las instituciones enmarcan la realidad. El papel de las élites dominantes en la creación de una imagen del mundo exterior a la organización sugiere que la construcción de “problemas” y “soluciones” y agendas es producto de élites internas y en gran medida autónomas de los “insumos” del entorno.

El institucionalismo político

El tema de la autonomía de las instituciones respecto de las presiones y las demandas externas es también la principal cuestión de la que se ocupa el institucionalismo político. En su repaso de la investigación que ha buscado “reintegrar al Estado”, Theda Skocpol (1985) muestra cómo diversas líneas de investigación apuntan hacia la teoría que afirma que, a diferencia de la idea marxista del Estado como instrumento de la clase dominante, el Estado, tanto en los sistemas democráticos liberales como en el mundo en desarrollo, tiene la capacidad de aislarse, relativamente, de las fuerzas sociales y económicas. Aparentemente, de este modelo “centrado en el Estado” se deriva que las instituciones estatales suelen hacer gala de su habilidad para actuar estable y continuamente durante períodos largos. Para ilustrar su argumento, la autora presenta diversos ejemplos de cómo, tanto en las democracias liberales con Estados “fuertes” (como Francia, Gran Bretaña y Suecia) como en aquellas con Estados “débiles” (como Estados Unidos), el diseño de las políticas ha recaído en los

servidores públicos y las instituciones. Entre los ejemplos que aporta destacan los siguientes:

- El estudio de Heclo (1974) sobre el desarrollo de las políticas de asistencia social en Gran Bretaña y en Suecia. Este estudio muestra el papel fundamental que desempeñaron los servidores públicos en ambos países en la formulación de las políticas, un papel mucho más contundente que el de los partidos o grupos de interés.
- El estudio de Krasner (1978) sobre la formulación de la política exterior estadounidense en relación con las inversiones internacionales en la producción y comercialización de materias primas. Pese a la aparentemente débil y fragmentada naturaleza del Estado estadounidense, esta política fue definida por las instituciones y los actores “aislados” de las presiones “sociales”.
- La obra de Skocpol y Finegold (1982) sobre la política agrícola del *New Deal*, en la que se muestran las políticas públicas como resultado de la innovación administrativa y no como un simple producto de la presión de los grupos de interés en ese sector.

La autora argumenta, sin embargo, que la capacidad de autonomía no es, de ninguna manera, algo estático o estructural, sino algo que cambia con el tiempo y de un área de políticas públicas a otra. La autonomía del Estado debe relacionarse con diversos factores: la posición internacional del Estado en cuestión, las funciones para mantener el orden interno y las posibilidades organizacionales de que los funcionarios diseñen e implementen sus propias políticas. Al reintegrar al Estado, Skocpol no recomienda abandonar el análisis de los factores sociales, económicos y culturales que influyen en las políticas, sólo señala la necesidad de tomar en cuenta la capacidad de autonomía del Estado. El análisis de Hall (1986) de la formulación de políticas económicas en Gran Bretaña y Francia sigue esta línea argumentativa, pero adopta una perspectiva más amplia del contenido del concepto institución. El modelo de Hall se examina en la sección 3.6.4.

Los argumentos de los institucionalistas han adquirido un reconocimiento generalizado. Como señalan Almond *et al.* (1993: 133), estos temas fueron prácticamente ignorados durante las décadas de 1960 y 1970. El impacto de March y Olsen, y Skocpol y otros autores ha influido considerablemente en el ajuste de un equilibrio que toma más en cuenta el contexto institucional que enmarca la formulación de los problemas y las políticas. Además, el institucionalismo político aporta una crítica al tipo de argumentos esgrimidos por Sabatier y Jenkins-Smith en relación con la formulación de políticas como producto de las “coaliciones promotoras”. Skocpol y Hall, por ejemplo, sostienen que el análisis de la formulación de políticas debe establecerse en el contexto de la capacidad de las instituciones estatales para definir las políticas. Sabatier afirma que la idea de la autonomía del Estado es “muy dudosa” en el caso de Estados Unidos dada la “permeabilidad” (*sic*) de sus instituciones, y “confusa” en países como Francia con “régimenes presuntamente centralizados” (Sabatier, 1993: 37). En todo caso, no hay que precipitarse a desechar los modelos desarrollados por los institucionalistas

políticos. Como se verá posteriormente, en el análisis de Hall sobre la política económica en Gran Bretaña y en Francia, el argumento de que las instituciones ejercen un papel dominante en la definición de áreas clave de formulación de políticas en el largo plazo explica, convincentemente, dos sistemas políticos con disposiciones institucionales muy distintas de Estados Unidos, país en el que se basa mucho del modelo de coaliciones promotoras de Sabatier. En lo que respecta a Estados Unidos, la teoría de que las instituciones del Estado gozan de una autonomía relativa señala que los cambios en asuntos clave de las políticas públicas de ese país tienen más probabilidad de emerger como resultado de las crisis que debido a un “aprendizaje”, pues las instituciones estadounidenses son bastante “impermeables”, una característica subestimada por Sabatier. Por lo tanto, son muchas las áreas de la formulación de políticas en Estados Unidos en las que no se ha visto un espíritu de innovación; al contrario, lo que se observa es un conservadurismo bastante considerable. Siguiendo el argumento de Amenta y Skocpol:

Quando se discute la autonomía del Estado en la formulación de políticas en las democracias liberales, los académicos destacan la contribución de los burócratas y funcionarios públicos en la creación o reformulación de políticas públicas [...] estos actores gozan de menor influencia en Estados Unidos que en cualquier otro país [...] No obstante, cuando se han creado las capacidades estatales, [éstas] suelen influir en el desarrollo posterior de las políticas. Esta accidentada expansión de las capacidades ejecutivas del Estado a través de diversas áreas de políticas y niveles de gobierno tuvo un fuerte impacto en el patrón de las políticas públicas estadounidenses. Sin embargo, no fue tanto la debilidad del Estado como el carácter general de las instituciones políticas lo que influyó la formulación de políticas públicas. (Amenta y Skocpol, 1989: 313-314)

Es evidente que los autores no se muestran optimistas acerca de la capacidad de cambio de la formulación de políticas en Estados Unidos. Incluso si una coalición de izquierda llegara al poder (¡una propuesta con muy escasas probabilidades de materializarse!), Amenta y Skocpol señalan que, a menos de que permaneciera en el poder durante un período considerable, “Estados Unidos seguiría teniendo un pie en el siglo XIX” (Amenta y Skocpol, 1989: 328).

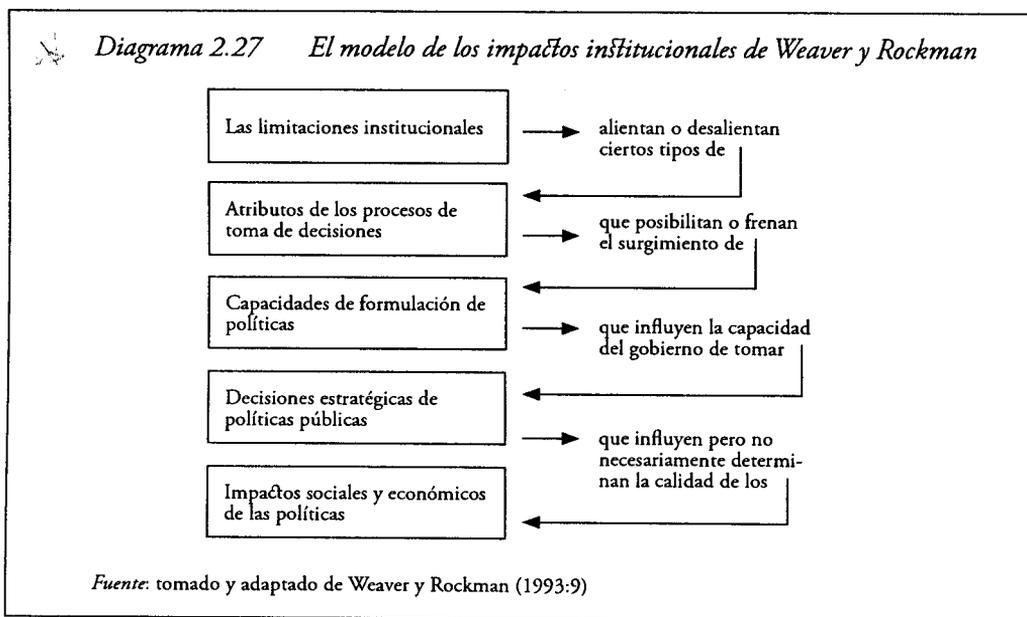
❖ Las instituciones, ¿importan?

Do Institutions Matter? es el título de un libro editado por Weaver y Rockman (1993) que presenta varios estudios de caso sobre temas como la política energética, las pensiones, la política industrial, el déficit presupuestal, la política ambiental y la política comercial. Los estudios de caso abordan la cuestión del impacto que las instituciones han tenido en el proceso de las políticas públicas y en el resultado y los impactos de dichas políticas en Estados Unidos, Suecia, el Reino Unido, Canadá, Francia, Alemania, los Países Bajos, Japón y otros países industrializados. Estos países tienen diferentes disposiciones institucionales (por ejemplo, sistema presidencial o parlamentario, sistema unitario o federal) y diversos grados de éxito al hacer frente a los problemas. ¿Qué papel han desempeñado estas disposiciones institucionales en las capacidades del gobierno para formular políticas?

Este estudio postula un modelo en el que el resultado de las políticas está determinado por las limitaciones institucionales y los atributos de la toma de decisiones de los sistemas políticos (diagrama 2.27).

Sin embargo, los estudios de caso revelan que, en la realidad, la influencia de las instituciones es más compleja de lo que sugiere el modelo. Los autores concluyen que en algunos casos la influencia de las instituciones en los resultados de las políticas sí es tan fuerte, directa y unidireccional como lo propone el modelo, pero en la gran mayoría de las áreas de políticas públicas el impacto es más "sutil o indirecto y contingente en fuerza y dirección, dependiendo de la presencia de otros factores" (Rockman y Weaver, 1993: 446). Asimismo, presentan nueve conclusiones generales derivadas de la comparación de los estudios de caso (pp. 446-453):

- Si bien las instituciones afectan las capacidades del gobierno, su efecto es contingente.
- Las disposiciones institucionales concretas suelen generar tanto oportunidades como riesgos para las capacidades gubernamentales individuales.
- Las capacidades para la formulación de políticas también pueden ser muy distintas entre las diversas áreas que conforman el sistema político.
- Los efectos institucionales en las capacidades gubernamentales se canalizan a través de las características de la toma de decisiones del gobierno.
- Las diferencias entre las reglas y normas electorales que orientan la formación de los gobiernos pueden tener tanto impacto como las propias instituciones.
- Los sistemas parlamentarios no son mejores que los sistemas presidenciales, y viceversa.
- La división partidista del control del ejecutivo o el legislativo exagera el problema de la gobernanza, particularmente el problema del establecimiento de las prioridades de políticas públicas.
- Las disposiciones institucionales implican concesiones negociadas en cuanto a capacidades.
- Los gobiernos pueden escapar a las limitaciones institucionales mediante la generación de mecanismos de contrapeso.



Para algunas capacidades resulta mejor la concentración del poder (por ejemplo, la implementación); para otras (como la política comercial), los sistemas políticos internos no significan gran diferencia; para otras más, la concentración del poder puede resultar sumamente perjudicial. En conclusión, el estudio argumenta que la influencia de las instituciones en el resultado e impacto de las políticas se aprécia mejor en la manera en que las disposiciones institucionales confieren riesgos y oportunidades, y que no es raro que el éxito y el fracaso en las políticas públicas dependa de la forma en que las condiciones sociales y políticas, entre otras, hayan influido en la predominancia de riesgos u oportunidades en momentos específicos. Los autores afirman que los resultados exitosos en las políticas públicas entrañan “hacer coincidir a las instituciones políticas con una serie de problemas que determinen qué capacidades son más necesarias y con las condiciones políticas y sociales de un país que determinen si las disposiciones institucionales tienen probabilidades de enriquecer o inhibir cierta capacidad” (Weaver y Rockman, 1993: 461). ♦

2.11.7/ Los parámetros establecidos por las políticas anteriores

Como bien señalan los institucionalistas, los diseñadores de las políticas tienen que trabajar dentro del marco establecido por específicas disposiciones constitucionales, sistemas electorales, distribución territorial de la autoridad, relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, etcétera—aunque Hall, 1986, ampliaría el marco para incluir las relaciones entre la mano de obra y el capital, así como la economía internacional—, no obstante, la formulación de las políticas también tiene lugar dentro de los parámetros fijados por las políticas y las decisiones previas, así como por las “disposiciones institucionales” que han sido heredadas. Cuando surgen temas, se construyen problemas y se definen opciones de políticas públicas, el proceso se desarrolla en un entorno que comprende las políticas, los programas y las decisiones del pasado. Tales políticas desempeñan un importante papel en la forma en que se definen los temas actuales y las estrategias, medios y fines que se elige adoptar. Como se verá en el Capítulo IV, las políticas y los programas no se cancelan tan fácilmente. En consecuencia, los problemas de las políticas no parten de cero. Los eventos suceden en un espacio de políticas públicas (Hogwood y Gunn, 1984: 13) que estructura la forma en que los tomadores de decisiones y las “coaliciones promotoras” (de Sabatier) resolverán “problematizarlos”. Por lo tanto, las ideas y los debates sobre los temas quedan, inevitablemente, condicionados por las leyes, las políticas y los programas vigentes y disponibles para hacer frente a una serie de problemas. Estas tradiciones de políticas públicas pueden formar cierto grado considerable de consenso que obstaculiza el desarrollo de “nuevos” enfoques (véase, por ejemplo, Parsons, 1988). Las políticas vigentes pueden ser tan dominantes que terminan por inhibir o evitar modificaciones exhaustivas y racionales, y devenir en un proceso más “incremental” de formulación de políticas públicas (cf. Lindblom, véase 3.4.3).

De esta manera, las políticas públicas pueden entenderse como causas de sí mismas (Wildavsky, 1980: 70 y Capítulo III) más que como el resultado de un “problema”. En este sentido, puede argumentarse que son las políticas vigentes las que establecen la agenda de los “nuevos” problemas y aportan el discurso

que enmarca su construcción. En muchas áreas en las que el espacio de las políticas públicas está “saturado” (Hogwood y Gunn, 1984: 13), como ocurre con la política de asistencia social, los temas “nuevos” y las reformas deben competir con el hecho de que las políticas (y los compromisos en cuanto al gasto público) heredadas del pasado limitan tanto a los propugnadores de las políticas como a los tomadores de decisiones que están en el gobierno (Weaver y Rockman, 1993: 36-37; Pierson y Weaver, 1993: 146-147, 150; Rose, 1989: 357-358; OCDE, 1987: 76; Hecló: 1974; Weir *et al.*, 1988 y Marsh y Rhodes, 1992). Como ha quedado demostrado gracias a Rose y Davies (1994), los políticos pueden prometer ser innovadores pero, una vez electos, heredan las decisiones y los compromisos de sus predecesores. Las agendas gubernamentales son mucho más longevas de lo que aparentan los ires y venires políticos. Los nuevos diseñadores de las políticas tienen que poner en marcha su agenda dentro del contexto de una serie de programas y compromisos en curso que restringe e inhibe mucho más de lo que la retórica política revela a los votantes (Rose y Davies, 1994 y R. Rose, 1990).

2.12/ Globalización y formulación de políticas públicas: parámetros internacionales

2.12.1/ *El enfoque internacional del análisis de las políticas*

❖ **Lasswell, la política mundial y las ciencias de las políticas públicas**

La idea de la política mundial es un componente fundamental de la concepción de Harold Lasswell de las ciencias políticas. No obstante, constituye una dimensión del análisis de las políticas que sólo recientemente adquirió mayor relieve con las teorías de la “globalización” que surgieron en las décadas de 1980 y 1990. En todo caso, Lasswell argumentó la importancia de que las ciencias políticas tomaran en cuenta las tendencias y las fuerzas mundiales al evaluar el contexto de los problemas propios de las políticas públicas (véase, por ejemplo, Lasswell, 1935, 1951b). En las palabras de Fox: “Durante cuarenta años Harold Lasswell [...] insistió en la unidad del proceso político mundial [...] en que la política interna, comparada e internacional debía ajustarse a un marco teórico común” (Fox, 1969: 367).

La ciencia de las políticas públicas de la democracia, interesada en los acontecimientos de talla mundial en nuestro tiempo histórico, debe proceder creando hipótesis de alcance mundial [...] [*capaces de*] [...] especificar el patrón institucional del que nos estamos separando y el patrón hacia el que nos estamos dirigiendo [...] En realidad, una de las grandes tareas de la ciencia de las políticas públicas hoy es seguir detalladamente los procesos de la invención, la difusión y la restricción social a través del planeta a fin de calcular la importancia de acontecimientos concretos.

(Lasswell, 1951: 13-14)

A medida que el mundo se contrae hacia la interdependencia, haciéndose más dependiente de la ciencia y la tecnología, y a medida que la ciencia de las políticas públicas adquiere mayor relieve [...] La interdependencia implica que cada participante y cada punto en el proceso social se ve afectado por el contexto en el que está enmarcado...

(Lasswell, 1968: 184)

Etzioni y la necesidad de una perspectiva mundial

Etzioni, en textos que datan de fines de la década de 1960, afirmó haber detectado una creciente interdependencia entre las naciones y las economías, así como el surgimiento de “sistemas supranacionales” y “submundiales”. Esta tendencia tenía importantes implicaciones para los científicos sociales:

Debiera parecer obvio al científico social, pero no es así, que sólo hay un fundamento para la comunidad moral: el fundamento mundial [...] Resulta sorprendente constatar que muchos científicos sociales tienden a exagerar el papel del Estado-nación como unidad del análisis social y a minimizar los vínculos y controles supranacionales; sobre todo, tienden a interpretar a la comunidad moral nacionalista como una comunidad de valores. (Etzioni, 1968: 607) ♦

Hasta este punto, hemos considerado el establecimiento de la agenda y la definición de los problemas dentro de un contexto puramente nacional. No obstante, puede decirse que uno de los cambios más importantes en la política de fines del siglo XX es el grado en que la agenda de las políticas públicas ya no se establece ni define dentro de las fronteras de lo nacional. El sistema político también opera dentro de lo que se denomina el “sistema mundo” (Wallerstein, 1974²⁶, 1979).

Esta noción de globalización implica que la solidez de la caja negra de Easton que define el “sistema político” de manera más bien limitada a lo nacional resulta menos consistente de lo que podía haber sido en el pasado. Las fronteras del sistema político bien podrían estarse atrofiando y ya no ser impermeables a las presiones e influencias externas. Como señalara Karl Deutsch (véase también la sección 3.7.6), el Estado-nación puede parecer cada vez más inadecuado ante los desafíos de fines del siglo XX, no obstante:

En el mundo de hoy, el Estado [...] es tanto indispensable como inadecuado. Es un instrumento indispensable para que se hagan las cosas y para enfrentar a muchos problemas reales; pero es inadecuado para lidiar con un creciente número de problemas distintos, cuestiones de vida o muerte para muchos de sus habitantes. (Deutsch, 1981: 331)

❖ Globalización y globalismo

La globalización de la vida social

“Hasta nuestros días”, escribe el antropólogo Peter Worsley, “la sociedad humana no había existido jamás”, queriendo decir que sólo en épocas recientes se puede hablar de formas de asociación social que abarcan al planeta. En aspectos importantes, el mundo se ha convertido en un solo sistema social como resultado de los crecientes vínculos de interdependencia que actualmente afectan a prácticamente todas las personas [...] La pala-

26 La edición en castellano es Wallerstein, I., *El moderno sistema mundial, vol. 1: La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI* (1979).

bra de uso generalizado para referirse a la creciente interdependencia de la sociedad mundial es globalización [...] La globalización de las relaciones sociales debe entenderse, primordialmente, como la reordenación del tiempo y la distancia en nuestras vidas. En otras palabras, nuestras vidas están cada vez más influidas por las actividades y los acontecimientos que tienen lugar bastante lejos de los contextos sociales en los que realizamos nuestras actividades cotidianas.
(Giddens, 1989: 519-520)

Giddens identifica tres grandes factores que caracterizan el globalismo:

- Corporaciones transnacionales.
- Creciente integración económica.
- Globalización de las comunicaciones y los medios de comunicación masiva.

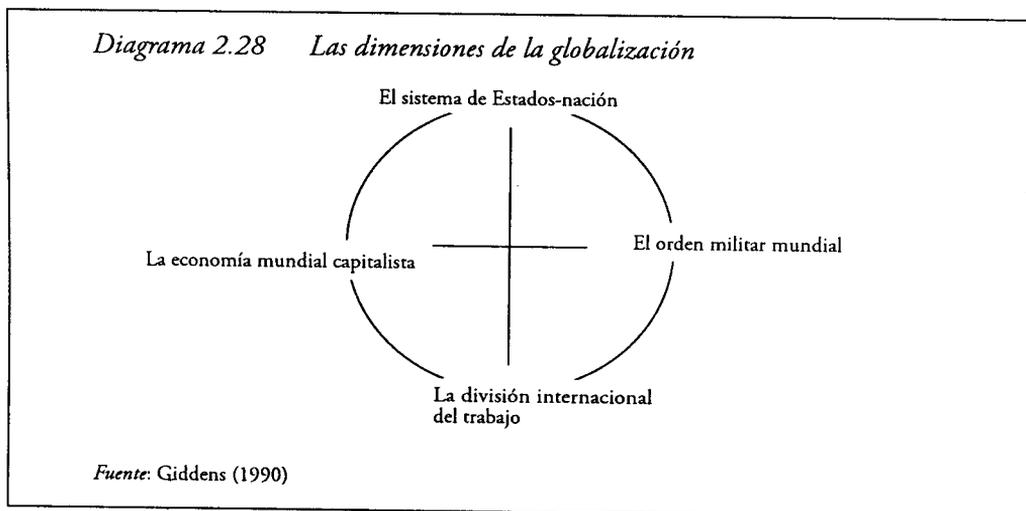
E identifica también tres teorías que explican el proceso:

- Imperialismo y neoimperialismo: el globalismo como producto de la expansión del capitalismo.
- Dependencia: el globalismo como desarrollo desigual y la dominación del mundo industrializado sobre el mundo en desarrollo.
- Sistema mundo: el globalismo como producto de la expansión de la economía mundial que conduce a la centralización en torno a un sistema de relaciones entre un centro, una semiperiferia y una periferia.

Globalización y modernidad

Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, 1990

El ensayo de Giddens sobre la modernidad argumenta que el tiempo y el espacio han sido reordenados en el mundo moderno; dicho nuevo orden acusa un carácter inherentemente "global". La globalización tiene cuatro dimensiones (véase el diagrama 2.28)



Martin Albrow y Elizabeth King (editores), *Globalization, Knowledge and Society*, 1990

Esta colección de ensayos ilustra la forma en que los sociólogos están desarrollando un mayor interés en el análisis de los procesos sociales implicados en la globalización como un "hecho" y como una "creencia" o "valor".

Albrow aporta una definición de la globalización opuesta al universalismo y al globalismo:

El universalismo hace referencia a aquellos valores que toman a la humanidad, en cualquier tiempo o espacio, hipotético o real, como su sujeto [...] La historia del globalismo es mucho más breve; se emplea para hacer referencia a aquellos valores que toman al mundo real con sus 5 mil millones de habitantes como objeto de preocupación, el planeta entero como entorno físico, todos los seres vivos como ciudadanos del mundo, consumidores y productores, con un interés común en las medidas colectivas para resolver problemas internacionales [...] La globalización hace referencia a todos aquellos procesos mediante los cuales se incorpora a los pueblos del mundo en una sola sociedad mundial, *global*. El globalismo es una de las fuerzas que coadyuvan al desarrollo de la globalización. (pág. 9) ♦

Las implicaciones de la “interconectividad” mundial para las políticas públicas quedan claramente establecidas en el siguiente texto de Harrop:

El entorno internacional pauta mucho del *contexto* de la formulación de las políticas nacionales. Los diseñadores de decisiones de cada país comparten un contexto de políticas formado por el ciclo económico internacional de prosperidad, recesión, depresión y recuperación [...] Las organizaciones internacionales, como la CE también forman parte importante del contexto de la formulación de las políticas nacionales [...] Asimismo, la agenda de las políticas públicas está adquiriendo un tono internacional. A lo largo y ancho del mundo democrático liberal aparecen los mismos problemas en diferentes sociedades al mismo tiempo y se consideran algunas soluciones, aunque de ninguna manera se lleven a la práctica. Los medios de comunicación masiva y las conferencias internacionales facilitan este proceso de difusión de las políticas. Los diseñadores de políticas en un país tratan de emular los éxitos de sus pares en el extranjero. (Harrop, 1992: 263)

2.12.2/ *Las características de la política mundial*

A medida que la economía mundial cambia en función de nuevas modalidades de producción y comercio, y a medida que las corporaciones transnacionales y las instituciones ejercen un mayor grado de influencia y poder, mengua la capacidad de los formuladores de las políticas nacionales de definir sus propias agendas (véase Ray, 1990). Actualmente, las políticas públicas no sólo tienen lugar en los sistemas políticos nacionales, sino también en un sistema mundial. ¿Cuáles son las características de ese sistema internacional y qué impacto tiene en el análisis del proceso de establecimiento de la agenda y la definición de los problemas? McGrew plantea que la política mundial tiene cinco características distintivas (McGrew y Lewis, 1992):

- *Complejidad y diversidad.* La creciente complejidad y diversidad de las instituciones y las organizaciones, así como de los temas en la “agenda internacional”. Las cuestiones militares y la diplomacia han dejado de ser los únicos temas considerados internacionales; hay temas en la agenda política nacional que están vinculados a cuestiones internacionales, como el bienestar económico,

las drogas y el medio ambiente. Estas nuevas relaciones están acompañadas de una creciente regionalización y cooperación transnacional.

- *Intenso patrón de interacción.* La interacción de los Estados-nación acusa un nivel más alto y un alcance más amplio.
- *Permeabilidad del Estado-nación.* Los vínculos estructurales entre lo interno y lo externo implican que la agenda nacional sea más receptiva a lo que sucede en otros países, lo que a su vez significa que el Estado-nación tiene menos control de la agenda.
- *Cambios rápidos y en cascada.* Los cambios no sólo son vertiginosos, sino que tienen la capacidad de “derramarse” impredeciblemente y contagiar otros temas y problemas. Estas características tienen una importancia fundamental desde la perspectiva del establecimiento de la agenda. Rosenau explica que:

los temas se transforman a medida que la cascada encuentra colectividades a lo largo de su flujo. Conforme la cascada gana impulso arrastra consigo a círculos más amplios de actores, cambian los valores que incluye y las consecuencias que prevé, y cada uno de estos factores acentúa la complejidad y el dinamismo de las estructuras interdependientes que enlazan a los actores. Como el efecto mariposa de la meteorología, un acontecimiento en algún lugar del mundo llega a tener repercusiones en sitios muy lejanos.

(Rosenau, 1990: 302; citado en McGrew y Lewis, 1992: 317)

- *Fragilidad del orden y la gobernanza.* El orden internacional es menos sólido y más frágil que los regímenes políticos de los Estados-nación. El cumplimiento con los compromisos internacionales y la capacidad de los organismos internacionales de hacer cumplir sus decisiones varía considerablemente en función de los temas. Desde la perspectiva nacional, ello significa que la agenda de las políticas públicas puede tener un carácter más “mundial”, pero las modalidades de implementación pueden ser más locales. La agenda de las políticas públicas puede ser mundial, pero la toma de decisiones y la implementación siguen arraigadas en el ámbito de lo nacional. La propuesta de la globalización como idea es la existencia de un nuevo tipo de interacción en juego: las empresas transnacionales y las economías nacionales y la economía mundial, las relaciones transgubernamentales y las organizaciones transnacionales. George Modelski (1974) expresa estas nuevas relaciones usando la metáfora del modelo del pastel en capas: mundial, nacional y local.

También es posible analizar el establecimiento de la agenda y la definición de problemas con esa lente. Los temas y problemas internacionales interactúan con los temas y problemas nacionales, así como estos últimos interactúan con lo que sucede en la escala de lo local. La globalización postula que esas capas se tornan cada vez más interactivas y permeables, y que estaría surgiendo una nueva esfera pública o “bienes” transnacionales (WCED, 1987: 261). En el contexto europeo, algunos autores afirman que hay indicios del desarrollo de un nuevo nivel de políticas públicas a partir de una “europeización de la formulación de políticas nacionales” (Andersen y Eliassen, 1993).

Las autoras interpretan la posguerra como una época dominada por tres marcos en relación con la agenda:

- *Mundial*. Temas que se perciben como del interés de la comunidad internacional. Temas que se considera que requieren de soluciones de alcance mundial. Incluye: relaciones económicas, guerras, conflicto internacional, deuda, explosión demográfica, alimentación, medio ambiente. La agenda mundial tuvo relevancia en los primeros años de la posguerra, declinó a principios de la década de 1980 y volvió a adquirir importancia a fines de ese período.
- *Este-Oeste*. Los temas relacionados con el conflicto entre el Este y el Oeste dominaron el período de la posguerra hasta el desmembramiento de la Unión Soviética en la década de 1990.
- *Norte-Sur*. Los temas vinculados a la relación entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo se tornaron más urgentes hacia la década de 1980 a medida que los problemas del comercio, la deuda, las revoluciones y el hambre llegaron a impactar la política nacional y los debates de los organismos internacionales.

Esta clasificación resulta útil al análisis político porque aclara el hecho de que la orientación de las políticas públicas en las democracias liberales tiene lugar en un entorno internacional amplio. El hecho de que la guerra fría demandara una enorme porción de los recursos tuvo profundas implicaciones para los problemas y las políticas internas en los países con altos presupuestos militares. Al mismo tiempo, a medida que se ha desarrollado la posguerra, la separación de las agendas mundial, Este-Oeste y Norte-Sur se ha desdibujado un poco. Los temas Norte-Sur están derramándose a las agendas del Norte, mientras que la agenda Este-Oeste está extendiéndose a las preocupaciones de los diseñadores de las políticas en occidente en materia de empleo. ♦

La compresión del tiempo y el espacio (Harvey, 1992: 284) no es un fenómeno nuevo. El mundo se ha “hecho más pequeño” desde los inicios de la era moderna. Hace tiempo que la formulación de las políticas y el establecimiento de la agenda han estado influidos por un contexto mundial o internacional. El mundo de la posguerra contenía a países, como Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, con un alto nivel de gasto militar. Por sí mismo, este hecho definió los parámetros a partir de los cuales se atendieron los problemas de esos países, a diferencia de Alemania y Japón, cuya carga de gasto militar fue mucho menor. El impacto de la guerra fría y el conflicto este-oeste se manifestó como la distorsión de la relación entre el Estado y la economía y la sociedad en esos países, una distorsión que, a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, se expresaría a través de las consecuencias del “dividendo de la paz” (desempleo) y la reunificación alemana (altas tasas de interés).

Los argumentos sobre la globalización plantean la pregunta de hasta qué punto los temas y las agendas (mundial, nacional y local por una parte, mundial, este-oeste y norte-sur por la otra) son más permeables que otros. ¿Hay temas, como el medio ambiente, que se están definiendo como *problemas mundiales* y otros que son impermeables y siguen considerándose básicamente como problemas nacionales o locales? ¿Cómo modifica el contexto en el que se definen prioridades en la era de la posguerra fría la cambiante agenda de las relaciones este-oeste? La globalización plantea que los procesos en el sistema mundo se

traducirán en más y más temas estructurados (algo que ya está ocurriendo) en función de fuerzas y movimientos más amplios, fuera del Estado-nación y fuera del marco nacional de la formulación de políticas públicas.

❖ Temas en la agenda mundial

El medio ambiente

Gareth Porter y Janet Welsh Brown, *Global Environmental Politics*, 1991

Este estudio registra el surgimiento del medio ambiente como "tema mundial" desde la década de 1980. Asimismo, muestra cómo el tema ha implicado el desarrollo de nuevos niveles de interacción entre los Estados a fin de crear un "régimen ambiental mundial". El libro analiza el proceso de establecimiento de la agenda dentro del régimen y los procesos de definición del tema, investigación de hechos, negociación para la creación del régimen y el fortalecimiento del mismo. Los autores muestran cómo esos procesos han producido nuevos vínculos entre el tema ambiental y la seguridad internacional, las relaciones Norte-Sur y el comercio internacional. Afirman que la cuestión ambiental está impregnando cada vez más éstas y otras áreas de políticas públicas. Además, se muestran optimistas ante la posibilidad del cambio, sobre todo por lo que interpretan como un apoyo entusiasta y decidido de la opinión pública acerca de la propugnación de una agenda y un régimen ambiental mundial, un hecho que ha presionado a los diseñadores de las políticas públicas hasta reconsiderar y modificar sus posturas.

Our Common Future (WCED, 1987) expresa el globalismo de la siguiente manera:

A mediados del siglo xx, vimos nuestro planeta desde el espacio por vez primera. Tal vez algún día los historiadores consideren que esa experiencia tuvo un mayor impacto en el pensamiento humano que la revolución de Copérnico... Desde el espacio, vemos una esfera pequeña y frágil, una imagen en la que no predomina la actividad o las construcciones humanas, sino un patrón de nubes, océanos, áreas verdes y tierra. Hasta hace poco, el planeta era un mundo enorme en el que las actividades humanas y sus consecuencias estaban claramente restringidas al interior de las fronteras nacionales, al interior de los sectores (energía, agricultura y comercio) y al interior de grandes áreas de interés (medio ambiente, economía, cuestiones sociales). Esos compartimentos han empezado a dejar de existir. Esto es particularmente cierto cuando se habla de las diversas "crisis" mundiales que han tenido a la población en vilo, sobre todo en los últimos diez años. No son crisis independientes: la crisis ambiental, la crisis del desarrollo, la crisis de los energéticos... no son sino una sola crisis. [...]

Las formas tradicionales de soberanía nacional son desafiadas por las realidades de la interdependencia ecológica y económica. En ningún caso es esto más cierto que en los ecosistemas compartidos y en los "bienes mundiales", es decir, aquellas partes del planeta que rebasan las jurisdicciones nacionales.

(*WCED, 1987: 1-4, 261*)

David Vogel, *National Styles of Regulation*, 1986

El estudio de Vogel empieza por destacar que el tema ambiental ha seguido un patrón bastante parecido en Gran Bretaña y en Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de dichas similitudes en el patrón de interés por el medio ambiente, ha habido diferencias significativas en las estrategias y los enfoques del tema. En Gran Bretaña, la situación revela una estrecha relación entre la iniciativa privada y el gobierno, mientras que en Estados Unidos esa relación ha sido más legalista y hostil. Vogel muestra las divergencias en los estilos de regulación: a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, las empresas británicas colaboran con el gobierno, hay un alto grado de confianza en las autoridades públicas y la mayoría de la población no se muestra recelosa de las empresas.

En lo que respecta a los estilos de toma de decisiones, las diferencias en los sistemas políticos británico y estadounidense sí implican divergencias en la regulación. No obstante, el estudio de Vogel no deriva en un apoyo inequívoco de la tesis de “la política sí importa”. La divergencia en el estilo normativo se establece en el contexto de la convergencia en las agendas ambientales de ambos sistemas políticos: los temas se definen “con una similitud asombrosa”. El autor propone dos explicaciones para este fenómeno:

- *Factores socioeconómicos*. Las economías de Estados Unidos y Gran Bretaña están dominadas por las mismas industrias y empresas. Por lo tanto, ambas sociedades enfrentan las mismas externalidades. El crecimiento industrial presiona a los formuladores de políticas para que disminuyan las desventajas del progreso.
- *Comunicaciones internacionales*. El papel de los medios de comunicación masiva, el consenso científico internacional y los estrechos vínculos entre los ambientalistas han propiciado un intercambio de información que coadyuva a la convergencia de los temas en la agenda.

El sida

A.F. Fleming *et al.* (editores), *The Global Impact of Aids*, 1988

Algunas semanas después de una cumbre internacional de ministros de salud celebrada en Londres, se organizó un seminario. En su discurso inaugural, Antony Newton afirmó:

Lo que ahora hace falta es capitalizar esa mayor consciencia acerca de la necesidad de cooperación internacional y medidas políticas nacionales convirtiendo las declaraciones de principios en políticas y acciones concretas alrededor del mundo... el sida es, evidentemente, un tema mundial. Su solución también debe ser mundial e implicar un esfuerzo internacional coordinado. (pp. xxvii-xxviii)

El director del programa para el sida de la OMS (Johnathan Mann) señaló que el sida está coadyuvando al surgimiento de un “nuevo paradigma de salud” debido a cuatro factores: “se trata de un problema mundial, se percibe y se habla de él como de un problema mundial, se conoce en todas partes del mundo, y la lucha contra la enfermedad ha adquirido proporciones verdaderamente mundiales” (ibid.: 6-7).

La industria y la economía

Peter Dicken, *Global Shift*, 1988

Como sugiere el título, el autor sostiene que los cambios que ha sufrido la industria son resultado de modificaciones o virajes mundiales. Las principales fuentes de un viraje de talla mundial son las corporaciones transnacionales que organizan la producción mundial, las políticas de los gobiernos y las tecnologías para el transporte, la comunicación y la producción. En la medida en que los patrones de cambio son cada vez más resultado de fuerzas que operan en una escala mundial, la base de la capacidad de los gobiernos de formular políticas independientemente de esos cambios se debilitan:

Está creciendo el consenso en torno a la idea de que la economía mundial, entendida como un todo, no sólo se ha vuelto más volátil y compleja, sino más interconectada, “un sistema frágil, lleno de engranajes”, como lo definiera la Comisión Brandt. En efecto, esto significa que el bienestar de las naciones, las regiones, las ciudades y otras comunidades depende cada vez más no sólo de los acontecimientos que ocurren en sus propios patios traseros, sino de lo que sucede en una escala geográfica mucho más amplia... Por ende, necesitamos una perspectiva que nos ayude a comprender a la economía mundial como un todo, pero que también nos ayude a comprender cuestiones que de otra manera parecerían no ser sino problemas puramente nacionales o locales. (pág. 3)

En todo caso, Dicken es claro al afirmar que este fenómeno no significa el fin del Estado-nación ni le resta importancia. No obstante, tal importancia está cambiando. Los formuladores de

las políticas nacionales enfrentan la tarea de crear un clima empresarial adecuado a las nuevas modalidades de producción y comercio. Por lo tanto, el marco económico mundial interactúa con los procesos políticos y las políticas implementadas por los Estados-nación.

Las políticas y los estilos de las políticas públicas de los gobiernos difieren debido a los contrastes que existen entre los patrones de relaciones iniciativa privada-gobierno, tradiciones estatales, disposiciones institucionales y el papel de los sindicatos (Daniels, 1992). El éxito de las naciones en cuanto a su desempeño económico varía independientemente de las convergencias de la economía mundial.

Drogas

Véase Woodby y Cottam (1991: 192-193).

Los primeros textos sobre el consumo de drogas (véase Clausen, en Merton y Nisbet [editores], 1976), las presentaban, primordialmente, como un problema social, y se concentraban en la búsqueda de una política nacional al respecto. Sin embargo, durante la década de 1980, el problema se definió cada vez más como un asunto que exigía cooperación y medidas internacionales. La preocupación mundial se ha enfocado a la oferta y el transporte de drogas desde los países que las producen, como Colombia, Perú, Pakistán, Bolivia y Tailandia.

Globalización y uniformidad: estilos de vida mundiales y nacionalismo cultural

John Naisbitt y Patricia Aburdene, *Megatrends 2000*, 1988

Aun cuando nuestros estilos de vida se parezcan cada vez más, hay signos innegables de reacciones antagónicas: tendencia contra la uniformidad, deseo de afirmar la unicidad de la propia cultura y el propio idioma, repudio por la influencia extranjera [...] Cuanto más homogéneos son nuestros estilos de vida, más persistentemente nos aferramos a valores más profundos: religión, idioma, arte y literatura. A medida que nuestros mundos tienen más en común, atesoramos más las tradiciones que brotan desde nuestro interior [...] Los galeses, los francocanadienses y los catalanes no son anomalías, son las ovejas líderes del rebaño. La integridad cultural de esos países ha estado amenazada durante mucho más tiempo que el resto del mundo. A medida que nos embarcamos en el estilo de vida mundial, empezamos a afirmar nuestro nacionalismo cultural tanto como ellos. (pp. 103-104, 133)

Las limitaciones del sistema económico mundial

Helen Milner, "Maintaining International Commitments in Trade Policy", en Weaver y Rockman (editores), 1993

Milner analiza la política comercial británica, francesa y estadounidense en las décadas de 1970 y 1980. La autora concluye que las diferencias entre los sistemas políticos y las presiones institucionales de estos países no fueron tan importantes en la definición de sus políticas comerciales como las limitaciones a partir de la interdependencia económica internacional y la turbulencia de la economía mundial. En consecuencia, afirma, los tres países "reaccionaron de manera bastante incongruente, protegiendo y promoviendo básicamente al mismo grupo de industrias que atravesaban dificultades" (pág. 369).

Para comparar el argumento de Milner con la perspectiva "institucionalista" de Krasner (1978) sobre la política comercial estadounidense, véase la sección 3.6.4.

Privatización

En un estudio sobre la privatización y el viraje hacia la adopción de nuevas técnicas para la gestión del sector público, Martin sostiene que las agendas nacionales de políticas públicas están siendo influidas por las fuerzas de la reestructuración de la economía mundial:

Hay una campaña mundial por la privatización y comercialización del sector público que obedece a las necesidades de las empresas transnacionales y socava las funciones del Estado en la definición, protección y promoción del interés público [...] En las palabras [pronunciadas durante una conferencia] de Y. Rathman, director de operaciones de la consultoría

en inversiones Scudder, Stevens & Clark: "la privatización está motivada por la transición de importantes sectores económicos hacia la operación en la escala mundial". Henrietta Holsman Fore [...] ha enfatizado el mismo argumento: "Sectores como las telecomunicaciones, las finanzas y los energéticos se reestructuran para responder a las necesidades de una economía mundial integrada. La estructura mundial de esos sectores exige su participación en el proceso de privatización".

(Martin, 1993: 3-9)

¿Los ciclos económicos mundiales determinan las agendas de las políticas públicas?

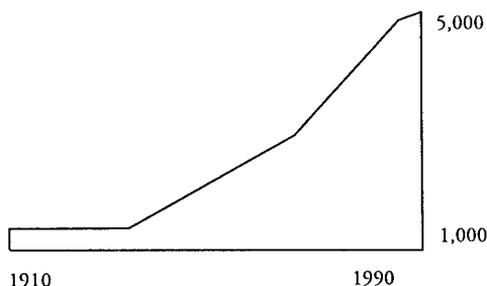
La teoría de Kondratieff de los ciclos económicos mundiales propone la existencia de olas de prosperidad, recesión, depresión y recuperación. Esta teoría se ha aplicado ampliamente al análisis de la economía mundial y es pertinente para la siguiente sección. Tal vez las agendas de las políticas públicas se establezcan, en términos generales, a partir de las condiciones registradas en estos largos ciclos (Simmie, 1990; Berry, 1991 y Johnson, 1993). Las opciones de políticas públicas en un periodo de depresión económica son muy distintas del abanico disponible en tiempos de recuperación o prosperidad. Esta aseveración puede parecer demasiado obvia, pero también es fácilmente olvidable cuando se analiza el establecimiento de la agenda. Los problemas surgen en un contexto en el que las condiciones económicas desempeñan un papel fundamental en las opiniones y las estrategias, expectativas y objetivos políticos, en el optimismo y el pesimismo, en la esperanza y la desesperanza. El propio análisis de las políticas públicas debe situarse en ese contexto. La forma en que ha cambiado el interés académico, comentado en la sección 1.9, debe mirarse a la luz de las cambiantes circunstancias y limitaciones económicas que han enmarcado la formulación de políticas en los últimos cuarenta años. Como se verá en el Capítulo IV, el interés en el desempeño del gobierno y la relación entre las esferas pública y privada está inextricablemente vinculado al ciclo de declive, auge y declive económico registrado en las décadas de 1980 y 1990.

El Estado-nación y el cambio mundial

Norman Myers (editor), *The Gaia Atlas of Planet Management*, 1987

Somos los hijos de la próxima transformación, la Tercera Ola. La humanidad enfrenta un salto cuántico. Enfrenta la más profunda conmoción social y reestructuración creativa de todos los tiempos [...] no debemos pensar en una sola reorganización masiva desde las altas esferas, sino miles de experimentos conscientes y descentralizados que nos permitan probar nuevos modelos de toma de decisiones políticas y nuevas formas de desarrollo. (Alvin Toffler, pág. 200)

Diagrama 2.29 El auge y la proliferación de OING



Fuente: Myers (1987)

Toffler expone la aparente contradicción de la globalización en relación con los arreglos políticos. Por una parte, hay un cambio mundial que afecta a todos; por otra, está la necesidad de atender los problemas por encima y por debajo de las estructuras de la formulación de políticas nacionales. Sin embargo, *The Gaia Atlas* señala que el Estado-nación es "más eficaz de lo que se reconoce" y "no enfrenta rival alguno en tanto fundamento de la vida en colectividad" (pág. 234). La conciencia mundial no significa gobierno mundial más allá de la formulación de una agenda mundial. El mundo, afirma, a regañadientes, está adquiriendo un matiz internacionalista, reconociendo que los asuntos de interés nacional están sujetos a los temas internacionales: la gestión de océanos y de la atmósfera, la guerra nuclear, el hambre, la salud, la vida silvestre, los energéticos, la pobreza, la población, el desempleo, etc. Los autores creen que un indicador clave de la nueva agenda es la profusión de organizaciones internacionales no gubernamentales (véase el diagrama 2.29). ♦

Globalización y toma de decisiones en la escala nacional

Llevado al extremo, el argumento de la globalización haría creer al lector que la era del Estado-nación como contexto de la formulación de las agendas de políticas públicas está llegando a su fin. Tal vez la principal razón para ello es que los mismos problemas aquejan a las sociedades democráticas liberales: drogas, delincuencia, sida, desempleo, decadencia urbana, envejecimiento de la población, medio ambiente, etcétera. Al mismo tiempo, el proceso de definición de los problemas podría estar convergiendo gracias a la forma en que actualmente se produce y difunde el conocimiento, y porque el proceso de convergencia socioeconómica podría estar influyendo en que las sociedades industriales padezcan los mismos males.

En el nivel del establecimiento de la agenda no cabe duda que, con todo y la "aldea global" materializada gracias a las tecnologías para las comunicaciones y el análisis mundial de los grandes problemas sociales, económicos y ambientales (de ahí el auge de las cumbres internacionales para el establecimiento de agendas en torno a éstos y otros temas), los hechos demuestran que el poder de la decisión y la voluntad para la implementación siguen básicamente enraizadas en el interior de los Estados-nación. Por lo tanto, existe cierta tensión entre el efecto de propagación que, se puede decir, está teniendo lugar alrededor del mundo, un efecto en el que los temas y la forma en que se definen están vinculados con otros temas y tienden a transmitirse a través de una especie de vasos comunicantes, y la realidad de la preservación de la soberanía nacional. El hecho de que un problema sea considerado internacional o mundial no significa la creación de instituciones ni el establecimiento de procesos para la formulación (e implementación) de políticas internacionales o mundiales para facilitar su solución. La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (WCED) manifestó su predicamento ante la "laguna institucional" en la que los problemas "reales" del mundo confrontan instituciones y agendas nacionales que no incluyen los problemas correlativos que amenazan a la totalidad del planeta (WCED, 1987: 9). Las comunidades y redes internacionales de políticas públicas, formadas por representantes gubernamentales, no gubernamentales y académicos, sin duda han influido en que los problemas de las sociedades industriales

sean más similares, aun cuando las modalidades de toma de decisiones e implementación sean tan distintas como siempre lo han sido.

La comprensión del tiempo y el espacio se traduce en la imposibilidad de hablar de convergencia de intereses, pero la internacionalización de la agenda que enfrentan los formuladores de las políticas no es algo que necesariamente propicie la convergencia en la toma de decisiones. De hecho, la globalización podría polarizar y no unificar las respuestas: cuanto más obligadas se sienten las naciones a aceptar las fuerzas mundiales que forman las opciones de políticas públicas, más tratan de retener (u obtener) la capacidad de ser diferentes. En consecuencia, la globalización, lejos de reducir el número de tomadores de decisiones, podría incrementarlo. Con la desaparición de la vieja agenda Este-Oeste (Woodby y Cottam, 1991) creció el número de Estados-nación y el orden mundial relativamente simple fue reemplazado por un patrón más complejo de múltiples centros de toma de decisiones. En contra de la presión de las “agendas globales”, los hechos demuestran que en tiempos de crisis los “gobiernos son proclives a retirarse de la cooperación intergubernamental y de la formulación de políticas supranacionales, en lugar de propiciar una colaboración más estrecha y positiva” (Metcalfé y Richards, 1987: 70). Ciertamente, los temas y problemas pueden construirse en términos internacionales y mundiales, pero la toma de decisiones y la implementación siguen siendo ámbitos que deben analizarse en el contexto del Estado-nación.

ANÁLISIS DE LAS DECISIONES

Análisis del proceso de toma de decisiones y análisis de las políticas públicas para la toma de decisiones

3.1/ Introducción

La toma de decisiones se encuentra entre la formación y la implementación de las políticas [...] sin embargo, están estrechamente entrelazadas, pues las decisiones afectan las implementaciones y las primeras implementaciones afectan las etapas posteriores de toma de decisiones que, a su vez, afectan las implementaciones subsecuentes. Por ende, la toma de decisiones no debe verse como un proceso pasivo [...] las decisiones son procesos, y las primeras decisiones suelen no ser más que vagas señales direccionales, pruebas incipientes o ensayos para especificaciones y revisiones ulteriores.

(Etzioni, 1968: 203-204)

El proceso de la decisión no termina en el momento en que se define el propósito general de una organización. La tarea de “decidir” impregna la totalidad de la organización administrativa.

(Simon, 1957: 1)

Sea cual sea la influencia del establecimiento de una agenda “internacional” o “mundial”, el espacio de la toma de decisiones sigue siendo el Estado-nación. Si se define la toma de decisiones como un proceso en el que se elige o selecciona determinada opción, entonces la noción de decisión implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y el espacio que marca el momento en el que los diseñadores de las políticas asignan valores. En este sentido, la toma de decisiones abarca la totalidad del ciclo de las políticas públicas; por ejemplo: las decisiones acerca de qué constituye un “problema”, qué información elegir, selección de estrategias para influir la agenda de las políticas, selección de opciones de políticas a considerar, selección de qué opción, selección de fines y medios, selección del método para implementar la política en cuestión, selección del método para evaluar las políticas. En cada uno de estos puntos hay toma de decisiones; algunas de ellas implican la asignación de valo-

res y la distribución de recursos mediante la formulación de una política o a través de la realización continua de un programa. De esta manera, la toma de decisiones ocurre en diferentes ámbitos y niveles. En un nivel los actores de alta jerarquía dentro de las políticas públicas deben tomar una decisión en cuanto a la formulación de una política “nacional” económica o de salud; en otro, los actores vinculados a las políticas “de salud” en el orden de gobierno local o dentro de un hospital también toman decisiones. Lo mismo sucede con las decisiones de política económica: se toman en todos los niveles y algunas son más o menos relevantes que otras. Como sugieren los argumentos de los marcos analíticos “de redes”, el gobierno moderno debe verse como una actividad compleja, con múltiples capas o esferas, en la que cada política está compuesta de un sinnúmero de puntos de toma de decisiones.

Sin embargo, no sólo el “proceso de la decisión” es más multifacético; los marcos a los que puede recurrirse para explicar este proceso son igualmente multidimensionales y multidisciplinarios. Como quedó demostrado con el original estudio de Allison (1971) sobre la crisis de los misiles en Cuba, las decisiones en torno a este episodio pueden interpretarse a través de una diversidad de “lentes”, cada uno construye una historia distinta de lo que sucedió “en realidad”. Así, podría decirse que la toma de decisiones que tuvo lugar durante aquella “crisis” momentánea existe en un punto en el tiempo pero también en forma simultánea como una serie de marcos y no como un solo episodio. De esta manera, la crisis de los misiles en Cuba es una especie de portafolios de historias. Hasta cierto punto, jamás se sabrá qué “sucedió en realidad”, excepto por las construcciones interpretadas a través de diferentes “lentes”. En este capítulo se exploran cinco de los enfoques más importantes para el análisis de la toma de decisiones y se revisan sus diversos marcos (3.3-3.7).

El análisis de las decisiones se ocupa de aquello que Lasswell acertadamente resumiera como “quién obtiene qué, cuándo [y] cómo” (Lasswell, 1936). Los análisis de la toma de decisiones son explicaciones que pretenden desentrañar o describir cómo se llegó a tomar una o varias decisiones. Otro tipo de análisis de las decisiones tiene por objetivo aportar argumentos en torno a cómo debería o debe ser el proceso. No obstante, el análisis del proceso de toma de decisiones (3.3-3.7) y el análisis para y en el proceso de toma de decisiones (3.8-3.9) (o el conocimiento de y el conocimiento en la formulación de políticas) no constituyen categorías exclusivas. Los marcos descriptivos contienen marcos normativos y éstos a su vez contienen supuestos acerca del funcionamiento del proceso de la decisión. Los marcos que conceptualizan qué es o qué debe ser el proceso de toma de decisiones influyen en la percepción que se tiene del papel del conocimiento o análisis dentro de dicho proceso. Al mismo tiempo, si se parte de las creencias acerca del papel que desempeña o debe desempeñar el conocimiento o la racionalidad en el proceso de la decisión, entonces ese dato será fundamental para lo que se piensa de la “realidad” de la toma de decisiones.

Por lo tanto, el análisis de las decisiones exige la comprensión de la forma en que interactúan los hechos y los valores, así como de la forma en que las “convicciones”, las “ideas”, los “intereses” por una parte (lo que en psicología

se conoce como las variables “A” o el sistema de estimulación) interactúan con la “información”, los “hechos”, la “realidad” por otra (las variables “K” o de cognición), y viceversa. En ese sentido, el papel que, podría suponerse, desempeña el “análisis de las políticas” en el proceso de toma de decisiones dependerá de lo que se cree es la realidad de la toma de decisiones como proceso. Asimismo, estará influido por lo que se quiere decir con el término “decisión” o lo que se entiende por “análisis” o “conocimiento”. Si lo anterior resulta confuso, ello obedece a que los hechos y los valores no son conceptos intelectualmente herméuticos. Los hechos moldean los valores; los valores moldean los hechos...¹

El análisis de las políticas como “arte” y “oficio” (Wildavsky, 1980) tiene por objetivo, como sostenía Lasswell, clarificar los valores que alimentan tanto al análisis del proceso de toma de decisiones como a las formas de conocimiento aplicadas en el mismo. Así, el análisis de las decisiones puede pensarse como un proceso bidimensional (análisis de y análisis en) cuyos componentes están inextricablemente entrecruzados. Aunque se pretenda separarlas o diferenciarlas con fines expositivos, es importante no olvidar la forma en que estas modalidades de análisis se superponen y entretajan.

3.2/ Toma de decisiones: marcos y contextos disciplinarios

El análisis de las decisiones comprende una gama de disciplinas y marcos académicos. Resulta inevitable que el quehacer y los marcos de cada una de estas disciplinas sean distintos, pues algo tan complejo como la toma de decisiones por parte de personas y grupos escapa a las capacidades explicativas individuales de toda disciplina o marco. Al destacar un aspecto se omite o subestima otro. Las fortalezas también son debilidades. No hay una sola explicación para la toma de decisiones y, en consecuencia, el objetivo del análisis de las políticas públicas es contextualizar los enfoques y clarificar los valores y las creencias que enmarcan determinada teoría, y así aproximarse a la evaluación del o los enfoques que ofrecen la explicación más “plausible” de o para determinada decisión. Este capítulo está dedicado al análisis de modelos de toma de decisiones, extraídos de las siguientes ciencias sociales:

- Ciencias políticas.
- Sociología.
- Teoría organizacional.
- Economía.
- Psicología.
- Administración.

¹ El texto de Inés Aguerrondo sobre el programa de “Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI” refleja el impacto de la interacción de los hechos y los valores que se produce en el proceso de toma de decisiones en el resultado mismo de la política que se pretende formular e implementar. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

Para el análisis del proceso de toma de decisiones se han agrupado las disciplinas en cinco grandes categorías:

- Poder (3.3).
- Racionalidad (3.4).
- Elección pública y sus alternativas (3.5).
- Enfoque institucional (3.6).
- Enfoque informativo y psicológico (3.7).

Sin embargo, recurrir a esta clasificación no significa colocar las ideas en cajas o casillas perfectamente delimitadas. Las aportaciones al análisis de las decisiones siempre interactúan y se superponen. Un enfoque sirve como crítica de otro y no es raro encontrar denominadores comunes entre los enfoques y sus diversos marcos. Por ende, una vía para el estudio del análisis de las decisiones es leer las principales aportaciones (o textos clave) de los académicos más destacados, pues como individuos tienden a cruzar las fronteras de las disciplinas y a emplear una gran variedad de marcos teóricos. Por ejemplo, las obras de Lasswell, Simon, Etzioni, Vickers y Boulding ilustran la forma en que las ideas de un teórico pueden desafiar los intentos de encasillarlas en un contexto o disciplina académica específica.

3.3/ Enfoques del poder ante la toma de decisiones

Los modelos del poder conciben la toma de decisiones como algo moldeado y determinado por las estructuras del poder: clase, riqueza, arreglos burocráticos y políticos, grupos de presión y conocimientos técnicos o profesionales. Este capítulo presenta seis de estos enfoques y sus variantes:

- *Elitismo*: cómo se concentra el poder².
- *Pluralismo*: cómo se distribuye el poder.
- *Marxismo*: el conflicto de clases y el poder económico.
- *Corporativismo*: el poder de los intereses organizados.
- *Profesionalismo*: el poder de los profesionales.
- *Tecnocracia*: el poder de los expertos técnicos.

3.3.1/ Modelos elitistas y neoelitistas

Los modelos elitistas del proceso de las políticas públicas sostienen que el poder se concentra en las manos de unos cuantos grupos e individuos. Según estos modelos, la toma de decisiones es un proceso que funciona ventajosamente para las élites. El elitismo, en tanto modelo de toma de decisiones, afirma fundarse en un análisis de la forma en que opera el mundo *real*. El argumento

2 El caso de Gisela Zarenberg muestra el contraste entre las formas de gestión pública de dos organismos estatales que tienen como destinatarias y mediadoras de sus políticas a mujeres, y en las que el poder parece concentrarse en las manos de unas cuantas (el caso del Servicio Nacional de Mujeres de Chile) o estar disperso en la base (el caso del Consejo Provincial de la Mujer). Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

señala que en el mundo real hay personas y grupos en la cima que gozan del poder y una “masa” carente de poder. Este modelo surge de las ciencias sociales modernas con la obra de dos teóricos italianos: Mosca y Pareto. A diferencia del argumento de Marx, estos autores plantean que la historia demuestra lo inevitable del elitismo: la sociedad sin clases es un mito y la democracia es poco más que una tomadura de pelo. Posteriormente, Mosca modificó su postura para argumentar que la democracia puede verse como una forma de política en la que las élites compiten por obtener el voto popular y así garantizar la legitimidad de su predominio. Las ideas de Mosca y Pareto son la base de la formulación de enfoques elitistas más recientes. Robert Michels (1915³) aborda el enfoque de Mosca en un estudio sobre los partidos políticos donde postula la existencia de una “ley de hierro de la oligarquía” dentro de las organizaciones. Con el tiempo, las élites organizacionales generan sus propios intereses y objetivos, distintos de los de los miembros que pertenecen a las masas. Max Weber también se concentraría en el contexto organizacional o burocrático del poder al mostrar cómo la “racionalización” de la sociedad capitalista lleva a la formación de una burocracia que, inevitablemente, reemplaza otras formas de organización y, ante la ausencia de una verdadera rendición de cuentas por parte del parlamento, representa una amenaza para la toma de decisiones democráticas por parte de los políticos electos.

Si Mosca, Pareto, Michels y Weber tenían razón, entonces la idea del “gobierno del pueblo” parece bastante irreal e idealista. El economista Joseph Schumpeter (1974) resolvió pulcramente el problema de reconciliar al elitismo del mundo real con la necesidad de legitimidad democrática. Como economista, Schumpeter aplicó un enfoque económico al problema de la legitimidad. En su argumento, dentro de la democracia el elitismo se legitima a través de un mercado político compuesto por partidos y élites rivales. El ciudadano (*qua* consumidor) participa en el proceso de toma de decisiones mediante la elección entre los programas y las promesas de políticas públicas de las empresas políticas que compiten entre sí. El desarrollo ulterior hasta la conclusión lógica del modelo quedaría en manos de la teoría “económica” de la democracia de Downs (1957). Asimismo, el modelo de Schumpeter se convirtió en punto de partida para las teorías pluralistas propuestas por Dahl *et al.* en la década de 1950.

Lasswell y el poder de las élites

Lasswell (1936) plantea otra línea para el desarrollo del enfoque de las élites. Este autor también afirmaba que “el estudio de la política es el estudio de la influencia y los influyentes [...] Los influyentes son aquellos que se llevan la mejor parte [...] Los que se llevan la mejor parte constituyen la élite, el resto, las masas” (Lasswell, 1936: 13). Sin embargo, mientras que, en la opinión de Schumpeter y Downs, el funcionamiento de los mercados “políticos” serviría para dotar de legitimidad al poder de las élites, Lasswell pensaba que se requería de una polí-

³ La edición en castellano es Michels, R., *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* (1972).

tica más “preventiva” en la que el conocimiento pudiera ejercer una mayor influencia en la toma de decisiones. Evidentemente, el análisis de las políticas públicas se desprendería de esta línea argumental.

Lasswell aceptó la idea de Pareto acerca de la circulación de las élites en las democracias y argumentó que en la era moderna se estaba transitando de la lucha de clases a la lucha entre diferentes “grupos especializados” (véanse Lasswell, 1935, 1936, 1952 y 1965). Estos grupos incluyen a aquellos especializados en el uso de la violencia (élite militar y policíaca), aquellos con habilidades en la comunicación y la propaganda, aquellos con habilidades empresariales y comerciales, “tecnócratas” con conocimientos técnicos especializados y burócratas especializados en cuestiones administrativas u organizacionales. Lasswell temía que, al combinarse, las nuevas élites representarían una grave amenaza a la democracia. La combinación de las élites con capacidad para manipular las comunicaciones y los símbolos con las élites especializadas en la violencia, la organización y los conocimientos técnicos finalmente dio lugar al prospecto para desarrollar un “Estado de guarnición” regido por las élites militar, burocrática y tecnócrata (véase Lasswell, 1937 y 1941). Para Lasswell, la cuestión clave era cómo podría evitarse semejante tendencia y fortalecerse la democracia. Este autor estaba convencido de que la ciencia de las políticas públicas podía y debía desempeñar un papel fundamental en el enriquecimiento de la democracia al tratar de fomentar una distribución más amplia y más plural del poder. En este sentido, como señala Merelman (1981: 485), evoca al liberalismo progresista de Dewey y al análisis tecnócrata de Thorstein Veblen, y es precursor del enfoque adoptado por Daniel Bell y J.K. Galbraith (véase la sección 3.3.6). Sin embargo, Merelman considera que a la prescripción de Lasswell para evitar el “Estado de guarnición” le falta consistencia:

Aparentemente, Lasswell creía que, en manos del especialista en políticas públicas, las ciencias sociales serían tan contundentes, tan inexorables, tan poderosas, que la sola fuerza de sus ideas arrasaría con todo lo que encontrara a su paso. No se precisa de defensa ni de estrategias cuando se posee la verdad; sólo los falsos profetas portan el atuendo del defensor, el manipulador, el político.
(*Merelman, 1981: 495*)

Hasta cierto punto, cabe decir que Lasswell albergaba una fe un tanto ingenua en las posibilidades de las ciencias sociales y el análisis de las políticas públicas. Sin embargo, hacerlo demuestra una lectura del análisis de Lasswell de las élites y la democracia que no toma en cuenta los cambios mucho más radicales que él mismo consideraba esenciales para contener al poder de las élites. Así lo perciben Bobrow y Dryzek al comentar lo siguiente:

El enfoque de Lasswell y la teoría crítica comparten el intento práctico fundamental de mejorar la condición humana libre de coerción, deseo, vejación y manipulación ...
(*Bobrow y Dryzek, 1987: 173*)

La idea de Lasswell de controlar las élites mediante la ciencia de las políticas públicas carece de la solidez necesaria, a menos que se la sitúe en el contexto de sus ensayos sobre dignidad y derechos humanos (véase McDougal *et al.*, 1980)

y de su convicción en la necesidad de fomentar un discurso público crítico, cuyos prototipos fueron sus propias ideas en torno a los “seminarios de decisión” y “planetarios sociales” (véanse las secciones 3.10.5 y 4.4.8).

Mills y el complejo militar industrial

En la década de 1950 el elitismo fue tema de grandes debates. El estudio que desató gran parte de la controversia en torno a la distribución del poder fue *Community Power Structure* (1953) de Floyd Hunter. Este libro realiza un análisis del poder en Atlanta sobre la base de 40 entrevistas a miembros clave de la comunidad empresarial. La teoría “evidente” que se jactaba de haber demostrado era que, en la realidad, una élite poderosa toma todas las decisiones importantes en una sociedad democrática. Otra aportación al desarrollo del enfoque elitista es el libro de Wright Mills titulado *The Power Elite*⁴ (1956), en el que muestra la forma en que la toma de decisiones, en Estados Unidos, estaba dominada por un poderoso complejo militar industrial. La idea de una élite militar-industrial-burocrática como la principal fuerza modeladora de las áreas clave de toma de decisiones en Estados Unidos se convirtió en una postura radical popular durante la Guerra de Vietnam. El creciente poder de las élites militares en Estados Unidos y en otros países a lo largo de la guerra fría sirvió para confirmar el análisis que planteara Lasswell (1937 y 1941) sobre el Estado de guarnición, e impulsó la reimpresión de su artículo, publicado originalmente en 1941, en numerosas publicaciones durante la década de 1960 y los primeros años de la década de 1970 (véanse Muth *et al.*, 1990: 92 y Lasswell, 1962). Al igual que sucediera con Lasswell, el análisis de Mills lo llevó a pensar en los intelectuales, académicos, científicos y otros actores como piezas clave en la tarea de frenar la expansión del poder de las élites (Mills, 1963⁵: 246).

Las dimensiones del poder

Como se vio en el Capítulo II (2.4 y 2.6), el argumento dio un viraje a partir de los modelos planteados por Schattschneider (1960) y Bachrach y Baratz (1962), y se orientó hacia la modalidad del ejercicio del poder a través de la “movilización del sesgo”, la “no-decisión” y el “establecimiento de la agenda”. La definición de poder de Bachrach y Baratz argumenta que la perspectiva de Dahl contempla una sola dimensión de las relaciones de poder, ya que existe otra dimensión cuando “A dedica sus energías a crear o reforzar valores sociales y políticos, así como prácticas institucionales que limitan el alcance del proceso político sólo a la consideración pública de aquellos temas que son relativamente inócuos para A” (Bachrach y Baratz, 1962: 149). La réplica a ese argumento fue que si no era posible demostrar empíricamente el modelo, ¿cómo podría estudiarse algo que no ha ocurrido? (Merelman, 1968 y Wolfinger, 1971). La obra de Bachrach y Baratz (1970) y Crenson (1971) se dedicó a aportar más evidencias empíricas para sustentar la teoría de las múltiples dimensiones del

4 La edición en castellano es Mills, C.W., *La élite del poder* (1975).

5 La edición en castellano es Mills, C.W., *Poder, política, pueblo* (1964).

poder más allá del control de A sobre B. Para estos autores, el poder implica el control de las formas de pensar y el acceso a la agenda, además del control sobre el comportamiento.

Nuevamente, como se mencionó en la sección 2.6, la respuesta de Lukes fue rechazar de forma absoluta el enfoque empírico/conductual de la “toma de decisiones”. Su “tercera dimensión” del poder se refiere a aquel que el sistema tiene para asegurar el dominio de sus valores, creencias y mitos. El hecho de que esta teoría no pueda someterse a pruebas empíricas por no ser un fenómeno superficial no representa un problema para Lukes. Gaventa (1980) intentó llevar los tres modelos al análisis empírico en un estudio sobre la forma en que los mineros en los Apalache llegaron a aceptar (o consentir) su falta de poder. Como señala Gaventa, el estudio de los aspectos ocultos del poder y la dominación constituye, por mucho, la dimensión menos comprendida de la política, pues

implica la especificación de los medios a través de los cuales el poder influye, moldea o determina las concepciones de las necesidades, posibilidades y estrategias de desafío en situaciones de conflicto latente. Esto puede incluir el estudio de los mitos sociales, el lenguaje y los símbolos, y cómo éstos son moldeados y manipulados en procesos de poder. Asimismo, puede implicar el estudio de la transmisión de información, tanto qué se comunica como la forma en que se comunica. En síntesis, puede implicar la ubicación de los procesos de poder detrás de la construcción social de significados y patrones que sirven para hacer que A actúe y piense de la manera en que B no lo haría, para beneficio de A y en menoscabo de B.

(Gaventa, 1980: 15-16)

De este modo, el argumento de Lukes y el estudio de Gaventa sobre las dimensiones ocultas del poder de las élites (que implica el poder sobre los significados) vuelve a dirigir el reflector sobre los argumentos planteados en las teorías “constructivistas” de los problemas sociales (2.2.2) y el “giro argumentativo” (2.7.3).

3.3.2/ *El pluralismo y los enfoques neopluralistas de la toma de decisiones*

Las versiones originales del pluralismo (véase la sección 2.6), representadas en textos como *Who Governs*, de Dahl (1961), fueron objeto de importantes modificaciones años después. Los valores y principios que incorpora la democracia pluralista han demostrado ser más flexibles (marco normativo), pero el marco analítico ha integrado una serie de críticas planteadas por marxistas y elitistas durante la década de 1960.

Uno de los principales defensores del modelo “neopluralista” es Charles Lindblom, cuya noción de las políticas públicas como el “arte de salir del paso” se comenta en la siguiente sección. Lindblom ha sido una de las grandes figuras en el ámbito de las políticas públicas; el desarrollo de sus argumentos ha despertado gran interés entre los estudiantes del tema. Las primeras ideas de Lindblom, publicadas en la década de 1950, tenían un marcado tono pluralista: primero con Dahl (Dahl y Lindblom, 1953) y posteriormente en Lindblom (1959). Sin embargo, hacia la década de 1970 su idea de la formulación de políticas como

un proceso pluralista e incrementalista que *tenía* que ser pluralista e incrementalista había cambiado. En su obra titulada *Politics and Markets* (1977), argumenta que la formulación de políticas está limitada por el funcionamiento del capitalismo, específicamente por los intereses de las empresas y el mercado.

Dahl también modificaría su propia perspectiva con la misma orientación (véase Dahl⁶, 1982). La toma de decisiones, concluyen ambos autores, no es un asunto neutral: las demandas de los intereses empresariales predominan sobre las demandas de otros grupos. Por lo tanto, el proceso de toma de decisiones está sesgado (a partir de la revisión de su perspectiva) para favorecer a los poderosos y opera con menoscabo de los menos poderosos y los poseedores de menos recursos. El “texto clave” que revela el viraje de su postura es el prefacio a la segunda edición de su libro titulado *Politics, Economics and Welfare*, publicado en 1976. No es una declaración menor, pues reflexiona acerca de muchas de las fallas de la formulación de políticas que se evidenciaban en la década de 1970. La realidad de la “poliarquía”, señalaron, había quedado eliminada del análisis planteado veinte años atrás. Después de Vietnam, Watergate, la “presidencia imperial”, la expansión de la decadencia urbana y la desigualdad social y económica, Dahl y Lindblom confesaron haber cambiado de opinión ante la pregunta de quién gobierna. Si bien sus primeras obras habían hecho caso omiso del desarrollo económico y social, en trabajos posteriores Dahl y Lindblom sitúan estos factores como parte del centro de su análisis del pluralismo. Sobre todo, convienen en que la política pluralista no es un juego que se desarrolla en igualdad de condiciones. Los intereses empresariales ejercen la influencia predominante en los procesos de toma de decisiones de las democracias liberales. Aunque antes creyeron en la capacidad de equilibrar los intereses en un régimen pluralista y en la posibilidad de que otros intereses pudieran neutralizar el poder de las empresas, hacia la década de 1970 concluyen que las democracias liberales operan, fundamentalmente, con los intereses del sistema capitalista en mente. Sin embargo, la solución a este problema no es poner fin al capitalismo, sino crear una democracia más participativa, más abierta y más justa. Dahl, por ejemplo, en su texto *Preface to Economic Democracy* (1985), plantea una lista de condiciones para que una democracia más efectiva haga contrapeso al poder de los intereses económicos. Asimismo, Lindblom ha listado sus recomendaciones para eliminar las “discapacidades” políticas y económicas (véase Lindblom y Woodhouse, 1993). Cabe destacar que sus argumentos acogen cuestiones señaladas por teóricos del establecimiento de la agenda en la década de 1960: la agenda política, afirman, es estrecha, está deformada y distorsionada por el sistema educativo y los poderosos intereses empresariales y mediáticos.

El economista Galbraith recorrió un sendero parecido. En la década de 1950 sostenía, en su obra titulada *American Capitalism* (1953), que los peligros que representaba la expansión de las grandes empresas para la democracia se evitarían mediante la operación de un “poder compensatorio”: los grandes intereses

6 La edición en castellano es Dahl, R., *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control* (1991).

inhibirían a otros grandes intereses. Sin embargo, hacia fines de la década de 1960, Galbraith se mostraba mucho más pesimista acerca de la contención del poder de las corporaciones. Su libro *The Affluent Society* (1958) muestra la existencia de una brecha cada vez más profunda entre la “opulencia privada” y la “miseria pública”; en *The New Industrial State* (1967), el autor argumenta que la formulación de políticas se encuentra dominada por una poderosa “tecnocultura” tanto en lo gubernamental como en lo empresarial. La democracia pluralista es básicamente un mito que sólo podría cambiar mediante la implementación de una agenda más radical de políticas públicas, una agenda basada en la justicia social y el control de la “tecnocultura” (véase la sección 3.5.2). Otro connotado liberal de ese período, Michael Harrington, planteó un argumento similar (véase su obra *The Other America*, 1962⁷).

Hubo, sin embargo, otra vertiente en el desarrollo del pluralismo a partir de la década de 1960: el análisis de las políticas públicas. Los defensores del análisis de las políticas públicas concebían los defectos de la sociedad democrática como una oportunidad para mejorar e implementar reformas. La clave para ello se encontraba en el viraje hacia un proceso político más fundado en los conocimientos, un proceso en el que la toma de decisiones fuera más racional y estuviera mejor informada. Para Galbraith, la tecnocultura era un problema, pero muchos analistas de políticas públicas y otros académicos de las ciencias sociales vieron en la “tecnocracia” una especie de solución (véase Bell, 1976). Muchos vieron una opción para la expansión de la democracia en la profusión de enfoques analíticos de la toma de decisiones y los problemas públicos. Si el conocimiento pudiera engancharse al poder, se resolverían las contradicciones identificadas por autores como Dahl y Lindblom. Por lo tanto, el análisis de los científicos sociales y otros académicos podría servir para complementar el proceso político y arrojar luz sobre la toma de decisiones (véanse, por ejemplo, Weiss, 1977; Dror, 1989 y Etzioni, 1968) o podría ser una alternativa a la política (véanse Jenkins-Smith, 1990: 39-80; Tribe, 1972). (Para el análisis de las políticas públicas, véanse las secciones 3.4.3, 3.4.4, 3.8, 4.5.1, 4.5.2 y 4.5.4.)

Los enfoques pluralistas también han desarrollado nuevos modelos que consideran la evolución de los procesos y las estructuras de toma de decisiones, consolidados en décadas recientes. Entre ellos destaca, por su importancia, la noción de las redes y las comunidades de políticas públicas (véanse las secciones 2.10.2, 2.10.4 y 2.10.5). Smith (1993) ha argumentado que, en todo caso, la idea de las redes/comunidades de políticas públicas es multiteórica y puede ser aplicada desde enfoques distintos al pluralismo:

Desde la perspectiva marxista, las redes estarían cerradas y dominadas por los intereses que representan al capital. Para los elitistas, las redes estarían cerradas y dominadas por un pequeño número de grupos de interés y actores estatales como si se tratara de un modelo corporativista. Desde el ángulo de los teóricos del Estado, las redes podrían adoptar formas distintas, pero existirían para satisfacer los intereses de los actores estatales. Para los pluralistas, las redes están en un constante proceso de

7 La edición en castellano es Harrington, M., *La cultura de la pobreza en los Estados Unidos* (1965).

fragmentación para formar redes temáticas, lo que dificulta enormemente que un pequeño número de grupos llegue a dominar los sectores de las políticas públicas. (Smith, 1993: 74)

Visto de esa manera, el modelo pluralista bien podría aportar un marco común en el que pudiera desarrollarse un enfoque “eclectico” para las políticas públicas: una orientación nueva y prometedora.

3.3.3/ *El marxismo tradicional y el nuevo: toma de decisiones en las sociedades capitalistas*

El pluralismo no ha sido la única corriente teórica que ha sufrido cambios significativos. Como se analizó antes (2.7), la perspectiva marxista de la definición de los temas y problemas también ha evolucionado. Los pluralistas han abandonado la idea simplista de un mundo abierto y competitivo de toma de decisiones, y los marxistas han llegado a aceptar un cuadro más complejo que la sola dominación de clase y el Estado como instrumento del poder de clase.

Los enfoques denominados “instrumentalistas” (al igual que el pluralismo) se han concentrado en los niveles superficiales de la toma de decisiones. Miliband (1969⁸ y 1977), por ejemplo, argumenta que el Estado en la sociedad capitalista es un instrumento de la clase en el poder que gobierna en función de los intereses de ésta. En su planteamiento, los políticos, los servidores públicos y las élites empresarial y financiera son individuos provenientes de la misma clase social, educados en las mismas escuelas que operan en función de los intereses del sistema capitalista. No obstante, los críticos “estructurales” de esta teoría, como Poulantzas (1973⁹), han afirmado que la visión del Estado como instrumento del capitalismo yerra al no tomar en cuenta dos factores: primero, que lo importante no es tanto la clase a la que pertenecen los servidores públicos, los políticos y otros actores, sino el poder “estructural” del capital que finalmente estructura el proceso de toma de decisiones; segundo, hasta qué punto el Estado puede tomar decisiones con una medida de autonomía relativa respecto al sistema capitalista. Este modelo que presenta al Estado, dentro de una sociedad capitalista, como entidad autónoma del modo capitalista de producción y de los intereses capitalistas ha sido ampliamente aplicado en enfoques críticos o radicales al estudio de la formulación de políticas públicas. En cierto sentido, aporta una forma de pluralismo marxista al plantear que la toma de decisiones en las sociedades capitalistas es más compleja de lo que podría sugerir el mero modelo instrumental. Poulantzas, por ejemplo, afirma que el Estado participa en el proceso de mantener o administrar diferentes “facciones” y aparece como una especie de árbitro o fuerza neutral a fin de atender mejor los intereses de largo plazo del capital y de la clase capitalista. Los “funcionalistas” han tratado de mostrar cómo, para preservar el orden social, el Estado promueve los inte-

8 La edición en castellano es Miliband, R., *El Estado en la sociedad capitalista* (1978).

9 La edición en castellano es Poulantzas, N., *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* (1976).

reses de la acumulación del capital y, para asegurar su legitimidad, el Estado administra las políticas públicas mediante la distribución de recursos entre los “gastos sociales”, la “inversión social” y el “gasto en el consumo social” (véanse O’Connor, 1973¹⁰; Gough, 1979 y Wolfe, 1977¹¹; las críticas se encuentran en Dunleavy y O’Leary, 1987: 252-253). La teoría del “Estado dual”, por ejemplo, sostiene que el Estado en la sociedad capitalista busca estructurar la formulación de políticas a fin de asegurar la estrecha administración y concentración de aquellas áreas de incumbencia primordial para los intereses del capital en las más altas esferas estatales de toma de decisiones. No obstante, en los niveles inferiores, en los que la legitimidad es de gran importancia, el Estado permite un estilo más plural de formulación de políticas (Cawson y Saunders, 1983).

❖ El modelo del Estado dual

Este modelo se desarrolló a la luz de la experiencia de las relaciones entre lo local y lo central en la década de 1980. Se hablaba de la evolución de un proceso de toma de decisiones en dos niveles debido a la crisis económica: uno corporativista que comprendía la producción de temas pertinentes a la macroeconomía y otro no corporativista o conflictivo de consumo de servicios públicos. La toma de decisiones adopta la forma del corporativismo en el nivel de los intereses de la clase central en el poder (productor) y adopta una forma más pluralista y abierta en el nivel de los intereses de la clase trabajadora y la clase media (consumidores) (véase Cawson y Saunders, 1983).

Goldsmith y Wolman (1992: 15-16) concluyen que, si bien el modelo resultó muy atractivo en la década de 1980 (particularmente en países europeos), encierra algunas debilidades, específicamente las siguientes:

- Es más aplicable a las circunstancias del Reino Unido y de los países escandinavos que a las de Estados Unidos.
- Saunders se equivoca al suponer que el nivel local no guarda relación con las cuestiones de producción y que las modalidades corporativistas de toma de decisiones no suceden en dicho nivel local. ♦

Ante el argumento que plantean diversos analistas de políticas públicas al afirmar que los expertos deberían desempeñar un papel más importante en la democracia moderna (también planteado por radicales como Mills, que ve a los intelectuales en la vanguardia del desafío al poder de las élites), el pensamiento crítico alemán y francés reviste particular importancia para el análisis contemporáneo de las políticas. Como se señaló antes (2.7), las críticas formuladas por Foucault y Habermas postulan que las ciencias sociales (y otras *qua* herramienta o instrumento del gobierno) promueven el crecimiento de un ejercicio de la política dominado por tecnócratas y expertos que permite al Estado ejercer un

10 La edición en castellano es O’Connor, J., *La crisis fiscal del Estado. Apéndice: lucha de clases y crisis fiscal en la década de los ochenta* (1981).

11 La edición en castellano es Wolfe, A., *Los límites de la legitimidad: las contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo* (1980).

mayor control y una mayor disciplina sobre la sociedad (Foucault, 1977 y 1980), y mantener su legitimidad ante continuas “crisis de racionalidad” (Habermas, 1976). Habermas también ha sido un acre crítico de uno de los principales modelos usados en el análisis de las políticas públicas, el enfoque “sistémico” y, particularmente, de la reformulación neopluralista postulada por Luhmann (véase Holub, 1991: 106-132). Varios estudiosos del análisis de las políticas públicas se han dedicado a considerar dichas críticas en su reconstrucción de un enfoque “postpositivista” (véanse Fischer y Forester [editores], 1993; 3.9 y Dryzek, 3.10.5).

3.3.4/ *Corporativismo*

Corporativismo es un término cuyos orígenes se encuentran tanto en la Edad Media como en los movimientos fascistas del período de entreguerras que postulaban una teoría de la sociedad basada en la incorporación de grupos en el proceso estatal de formulación de políticas como una vía para superar los conflictos de intereses entre la mano de obra y el capital. Sin embargo, como marco de análisis, el llamado “neorporativismo”, ha sido condenado (más que la mayoría de los conceptos) por el hecho de no llegar a un consenso en cuanto a su significado al aplicarlo a las sociedades democráticas liberales. Llegó a ser una teoría muy popular en las décadas de 1970 y 1980 como modelo explicativo y, quizá más significativamente, como un recurso retórico de políticos y otros actores. No obstante, en la década de 1990 no ha tenido tanta suerte, sobre todo a la luz de las evidencias que señalan que la toma de decisiones “corporativista” no se ha extendido tanto como sus defensores inicialmente habían pronosticado. Cawson (1986) propone un marco tridimensional útil para entender la teoría corporativista; a continuación se analizan algunos de los principales enfoques dentro de dicho marco.

El corporativismo como sistema político de mediación de intereses

Véanse, por ejemplo, Schmitter (1974), Schmitter y Lehmbruch (editores) (1979¹²), Smith (1979), Middlemas (1979), Milward y Francisco (1983).

Su origen como modelo analítico se encuentra en la obra de Schmitter (1974) y Lehmbruch (Lehmbruch y Schmitter, 1982), autores que afirmaron el desarrollo de un patrón de interacción gobierno-empresa-mano de obra básicamente corporativista en cuanto a estilo y disposiciones institucionales en varios países europeos. Las formas corporativistas de la toma de decisiones se diferenciaban del pluralismo previo en que el Estado trataba de tomar decisiones mediante el manejo de los grupos y las élites clave que conformaban la sociedad. Schmitter define la diferencia entre pluralismo y corporativismo de la siguiente manera:

El pluralismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo componen están organizadas en un número indefinido de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, sin orden jerárquico y autónomas

12 La edición en castellano es Schmitter, P.C. y G. Lehmbruch, *Neorporativismo* (1992).

[...] que no están acreditadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o controladas en cualquier otra forma en cuanto a la selección de sus líderes o la articulación de sus intereses por parte del Estado, y que no ejercen un monopolio de actividades representativas dentro de sus categorías respectivas [...] (por otra parte) el corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo componen están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente, reconocidas o acreditadas (si no es que creadas) por el Estado y a las que se ha otorgado un monopolio representativo deliberado dentro de sus respectivas categorías a cambio del ejercicio de ciertos controles en la selección de sus líderes y la articulación de sus demandas y apoyos.

(Schmitter, 1974: 934-936)

Wyn Grant aporta otra definición exhaustiva del corporativismo como un proceso que implica la intermediación y la negociación de intereses:

entre las agencias estatales y las organizaciones de intereses que surgen de la división del trabajo en la sociedad, donde se implementan los acuerdos de políticas públicas mediante la colaboración de las organizaciones de intereses y su disponibilidad y habilidad de asegurar el cumplimiento de sus miembros.

Éstos son los procesos de negociación e implementación que, argumenta, forman parte nodal de las modalidades corporativistas de formulación de políticas:

La imposición arbitraria de políticas estatales a través de las organizaciones de intereses, sin ningún tipo de negociación previa, no constituye un corporativismo liberal [...] del mismo modo, la negociación del entendimiento, sin obligación alguna por parte de las organizaciones de intereses de asegurar el cumplimiento de sus miembros, no constituye un arreglo corporativista.

(Grant, 1985: 3-4)

El corporativismo como sistema económico

Véanse, por ejemplo, Winkler (1976), Pahl y Winkler (1974) y Wolfe (1977).

Este enfoque adopta la postura que afirma la existencia de arreglos corporativistas cuando el Estado busca operar en interés del capital mediante la orientación o el control de las empresas privadas. A fin de encarar las crisis económicas, inevitablemente el Estado tratará de desarrollar un patrón de relaciones capaz de facilitar la cooperación y reducir el conflicto y la competencia dañina. La economía o sistema político corporativo sería el producto que representa la consumación de este proceso.

El corporativismo como nueva forma de Estado

Véase, por ejemplo, Jessop (1990).

Aquí el corporativismo es visto como una forma de arreglo político que opera en función de los intereses del capital. Las formas parlamentarias de política son vistas como factores que fomentan un sistema de agencias en el que la representación "funcional" (del capital, la mano de obra y otros intereses organizados) reemplaza al conflicto entre adversarios. Por ende, el corporativismo

se convierte en una nueva forma de Estado en una sociedad capitalista donde la toma de decisiones ya no tiene lugar como consecuencia del voto, la política legislativa y la autoridad burocrática racional-legal, sino a través de “corporaciones públicas” que fusionan el poder legislativo y el poder burocrático.

Estos modelos entienden el corporativismo como una corriente que surge de un sistema pluralista/capitalista en decadencia. De diversas formas, ven la toma de decisiones como un proceso cada vez más despolitizado y enmarcado por la negociación entre el Estado y los intereses organizados. Para algunos autores (Shonfield, 1965¹³), ofrece una solución; para otros, es el problema (Olson, 1982¹⁴ y Smith, 1979). El corporativismo “exitoso” sirvió como modelo para aquellos que deseaban modernizar la formulación de políticas (Shonfield, 1965; véase Smith, 1979 para consultar una revisión de su postura). Sin embargo, contra este punto de vista se manifestaban aquellos que argumentaban que el “corporativismo” estaba minando los cimientos económicos y políticos de la democracia liberal (Brittan, 1975 y 1987; Smith, 1979 y Olson, 1982). Éste era el argumento predilecto de la “nueva derecha”. Uno de los análisis empíricos más depurados que recurrió al “corporativismo” con fines comparativos fue el estudio de Mancur Olson sobre el “auge y caída de las naciones”. Lisa y llanamente, Olson afirmaba que si se observaban las naciones exitosas durante el período de la posguerra (como Alemania y Japón), se veía que éstas habían experimentado una ruptura con el pasado que reducía el poder de los intereses atrincherados. Por desgracia, los aliados victoriosos, Gran Bretaña y Estados Unidos, no gozaban de esa discontinuidad fortuita y, en consecuencia, habían sufrido “esclerosis corporativa”. Gran Bretaña, sobre todo, se presentaba como el modelo de la sociedad estancada debido al auge del “Estado corporativo”. Sin embargo, los defensores del “corporativismo”, como Andrew Shonfield, argumentaron que la decadencia británica se debía al hecho de que no había logrado desarrollar una formulación de políticas al estilo corporativista. De hecho, como él y otros académicos posteriores lo señalaron, países como Japón y Alemania experimentaron una dislocación mucho menor de sus mullidas relaciones entre las empresas, las industrias y el Estado en el período de entreguerras de lo que reconoce Olson (véanse Grant, 1989: 41 y Wilson, 1985).

La aportación del modelo corporativista a la caja de herramientas para el análisis ha sido profundamente socavada por el enfoque de las “comunidades de políticas públicas” desarrollado por Richardson y Jordan (1979) y otros autores, un enfoque que ha demostrado ser un marco de análisis más congruente que las teorías “corporativistas” para tratar nuevos patrones de relaciones de políticas públicas en las sociedades democráticas liberales. Hacia fines de la década de 1980 el corporativismo, en tanto modelo de formulación de políticas públicas, resultaba un tanto anacrónico. En las palabras de Wyn Grant:

13 La edición en castellano es Shonfield, A., *El capitalismo moderno: el cambio de equilibrio de los poderes público y privado* (1967).

14 La edición en castellano es Olson, M., *Auge y decadencia de las naciones: crecimiento económico, estagflación y rigidez social* (1986).

Resulta [...] desafortunado que la prensa use el término “corporativismo” a la ligera para referirse al exceso de insuficiencias políticas en el pasado; los académicos que han participado en el debate deben compartir algo de responsabilidad [...] pues no definieron el término con mayor precisión. Si hay una crítica por hacer al debate corporativista es que el análisis académico reaccionó aletargadamente a los cambios que se estaban registrando en la relación entre el Estado y las organizaciones de intereses. [...] Para cuando habían desarrollado un aparato conceptual capaz de analizar el fenómeno y habían conseguido organizar proyectos de investigación a gran escala, ya palidecía la importancia del objeto de estudio. Sin embargo, el debate corporativista sí ayudó a estimular una nueva ola de trabajos teóricos y empíricos sobre los grupos de presión que promovían una vuelta al análisis de la teoría pluralista y, por ende, alentaban el desarrollo de nuevos análisis pluralistas, como la idea de las comunidades de políticas públicas.

(Grant, 1989b: 35-36)

Así, en tanto modelos, los marcos “corporativistas” parecen ser relevantes a un número limitado de países (como Suecia y Austria) y cada vez se les concibe más como explicaciones poco satisfactorias para países como Gran Bretaña y Estados Unidos. Siguiendo el comentario de Martin Smith, se trata de un enfoque aplicable a “relaciones raras y concretas” (Smith, 1993: 37). Su valor como marco general para analizar la toma de decisiones y los procesos de políticas públicas en democracias liberales es dudoso, pues “muchas de las grandes democracias liberales no llegan a ajustarse a la tendencia inminente que el marco identifica” (Dunleavy, 1991: 43). Como argumenta Wilson (1990), el problema con el corporativismo es que constituye un fenómeno relativo, no absoluto. Los estudios muestran que sí es posible encontrar episodios y casos de corporativismo (véase Smith, 1993: 32-37), pero aplicar la idea de un Estado “corporativista” en términos generales no resulta muy útil para entender los diversos “estilos de políticas públicas” que atañen a diversos países, diversas áreas de políticas públicas y diversos momentos o diferentes niveles. En relación con el denominado modelo del Estado dual, Cawson y Saunders (1983), por ejemplo, sostienen la posibilidad de que se desarrollen relaciones corporativistas en el nivel del Estado nacional, pero el pluralismo puede seguir existiendo en el nivel del Estado local. Aparte de las democracias “consensuales” (véase Elder, 1982) como los países escandinavos y Austria, está claro que el tipo de arreglos cuyo surgimiento esperaban los teóricos hacia la década de 1990 no se ha materializado (véanse Cox y O’Sullivan, 1988 y Grant, 1990). De hecho, en muchos países de la OCDE se ve lo contrario: países en los que el viraje hacia una política más orientada al mercado ha sido una característica mucho más significativa de la formulación de políticas que las predicciones de los corporativistas. No obstante, como modelo “normativo”, el corporativismo sigue vivo (véase Streeck y Schmitter, 1985¹⁵ y 1991).

15 La edición en castellano es Streeck, W. y P.C. Schmitter, *Neocorporativismo II: más allá del Estado y el mercado* (1992).

❖ Un argumento a favor del corporativismo

Las discusiones sobre los modelos de toma de decisiones e implementación de políticas han estado básicamente enmarcadas por tres conceptos:

- Mercados.
- Jerarquía.
- Comunidad.

Streeck y Schmitter (1985 y 1991) sostienen que hay un modelo alternativo de orden social: "gobernanza asociativa" o "de los intereses". Este modelo reconoce la "contribución específica de las asociaciones y la concertación organizada para el orden social" (1991: 228) que tiene lugar en economías y sociedades "negociadas". Los autores argumentan que el modelo asociativo aporta aquello que Keynes, en su ensayo sobre el final del *laissez-faire*, describiera como lo que está entre el Estado y el individuo. El modelo asociativo del orden social se basa en el principio de la interacción y la asignación entre los intereses organizados, y puede encontrarse en países como Austria, Noruega, Suecia, Suiza y Alemania (véanse, por ejemplo, Fitzmaurice, 1981 y 1991; Elder *et al.*, 1982 y Hancock, 1989). Asimismo, explican el modelo del gobierno del "interés privado" de la siguiente manera:

Desde la perspectiva de las políticas públicas, el neocorporativismo enriquece el intento por asignar a las asociaciones de intereses una función distinta entre el Estado y la sociedad civil (el mercado y la comunidad) a fin de dotar a los objetivos públicos del tipo de orden social que las asociaciones pueden generar y representar. Como alternativa a la intervención y la regulación estatal directa, el uso público de los intereses organizados se transforma en el establecimiento, con la autorización y asistencia del Estado, de "gobiernos de los intereses privados" con responsabilidades públicas delegadas, de agencias de "autonomía regulada" de grupos sociales con intereses especiales que se supeditan a los intereses generales a través de instituciones señaladas para tal fin.
(Streeck y Schmitter, 1991: 235)

Mientras que los modelos mercantilistas de las políticas públicas pretenden liberar el interés individual y los modelos "comunitarios" buscan movilizar "otros intereses colectivos pertinentes", el modelo corporativista "asociativo" pretende utilizar el "interés colectivo" como un medio para "crear y preservar un nivel generalmente aceptable de orden social" (Streeck y Schmitter, 1991: 235). En el gobierno del interés privado ven un intento por lograr que

las acciones asociativas y colectivas, en nombre del propio interés, contribuyan al cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas. En términos generales, así sucede cuando un grupo organizado tiene interés en luchar por un "bien categórico" parcialmente compatible o idéntico a un "bien colectivo" para la sociedad como un todo [...] Asimismo, afirmamos que el punto hasta el cual se intersectan los bienes categóricos y colectivos depende, hasta cierto límite, de dos factores: la forma en que los intereses del grupo están organizados dentro de estructuras y procesos asociativos, y un complejo proceso de negociación entre los intereses organizados del grupo y el Estado, es decir, entre los gobiernos de los intereses privados y públicos.
(Streeck y Schmitter, 1991: 236)

Los autores afirman que este tipo de disposiciones corporativistas no debe reemplazar ni a la comunidad ni al mercado; no obstante, en algunas áreas de políticas públicas consideran que el gobierno privado ofrece una mejor opción para la formulación e implementación de políticas públicas que compensa las "disfunciones" de los enfoques comunitario, del mercado y burocrático. El modelo asociativo, sostienen, propiciará un nuevo "repertorio de políticas públicas" en las sociedades modernas. En cuanto al estilo de las políticas (véanse Richardson *et al.*, 1982 y la

sección 2.10.2), Streeck y Schmitter consideran que un nuevo "estilo" está y debería estar evolucionando en el que las decisiones de políticas públicas ocurran en un entorno en el que el gobierno se dedique a negociar con una "red" de intereses organizados a fin de generar procesos más consensuales de formulación de políticas. Los modelos de este enfoque son los sistemas políticos llamados "democracias corporativistas" de los países escandinavos, Austria y Alemania. Sin embargo, no hay una tendencia igualmente evidente dentro de los sistemas políticos "estatistas" (por ejemplo, Francia o Italia) o "pluralistas" (como el Reino Unido, Estados Unidos o Canadá), donde han persistido "estilos" distintivos y las modalidades "mercantil" y "jerárquica" para la toma de decisiones han predominado, no así el gobierno "asociativo" del interés privado (véase, por ejemplo, Hancock *et al.* [editores], 1991). ♦

Una de las principales características de los enfoques corporativistas para la toma de decisiones es el énfasis en la negociación de intereses por parte del gobierno. Las investigaciones demuestran que, como se señaló antes, se trata de un proceso mucho menos frecuente y menos relevante de lo que sugieren los modelos corporativistas. Dunleavy (1981) ha planteado una explicación convincente del porqué puede haber una ausencia de negociación al postular la existencia de un "corporativismo ideológico" que no tiene recurso de intermediación. El autor desarrolla esta teoría en el contexto de la relación entre los profesionales y el gobierno, y argumenta la existencia del corporativismo como una visión compartida del mundo que deriva en:

La integración efectiva de diversas organizaciones e instituciones [...] mediante la aceptación o dominación de una perspectiva efectivamente unificada del mundo [...] [por lo tanto, la] promoción activa de cambios en las ideas depende, en gran medida, de los profesionales [...] [y consecuentemente] las concesiones negociadas serán relativamente raras.

(Dunleavy, 1981: 8-9)

Esta "profesionalización" del gobierno y la formulación de políticas públicas (véase Dunleavy y O'Leary, 1987: 300-304) significa que el conflicto y la negociación serán menos evidentes y estarán más internalizados en todos los niveles o las etapas de la formulación de políticas (establecimiento de la agenda, toma de decisiones e implementación) de lo que suponen los enfoques neopluralistas:

En el Estado profesionalizado la implementación de las políticas desde las bases y los principales cambios en el clima generalizado del debate en cada tema están básicamente influidos por grupos ocupacionales específicos. Las comunidades de profesionales actúan como foro clave para el desarrollo y el ensayo de los conocimientos, el establecimiento de normas o estándares, y la vigilancia del comportamiento de cada diseñador e implementador de políticas públicas. Las élites del conocimiento son fuentes cruciales de innovación en el ámbito de la formulación de políticas. Todo el tiempo están produciendo un flujo de invenciones o técnicas, así como modelos o concepciones mucho más amplias para el desarrollo idóneo de las políticas. En algunos casos, las innovaciones pueden requerir de largos períodos para penetrar los canales de insumo en la política o asegurarse cierto grado de aceptación burocrática dentro del gobierno. Sin embargo, en aquellas áreas en las que las profesiones tienen el control directo de la prestación de servicios la totalidad

del proceso de formulación de políticas podría estar “sesgada hacia la implementación”.

(Dunleavy y O’Leary, 1987: 320-323)

Véase también la sección 4.3.2 sobre Lipsky.

En un sentido ideológico, el análisis de Dunleavy sobre la manera en que compartir un punto de vista puede derivar en una forma de corporativismo lleva al analista a observar aquellas áreas de las políticas públicas en las que la especialización profesional bien podría desempeñar un importante papel en lo relativo a la influencia en la formulación de políticas.

3.3.5/ *Profesionalismo*

Una preocupación vital del análisis contemporáneo de las políticas públicas ha sido definir hasta qué punto las élites profesionales han adquirido poder para la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas en democracias liberales. La “nueva derecha” en particular denunció acremente la forma en que la expansión del gran gobierno había propiciado que la toma de decisiones quedara en manos de grupos profesionales más interesados en su propio beneficio y ventajas que en el público al que servían (véase la sección 3.5.1). Los modelos pluralistas han tendido a enfatizar que el poder profesional no está tan unificado y sí más fragmentado de lo que señala el modelo elitista de la toma de decisiones. Los “neELITISTAS” se han dedicado al poder de las élites ocupacionales y no al poder de las élites gubernamentales, y han demostrado que los grupos profesionales sí desempeñan un papel clave en la definición de la implementación. (La capacidad de los profesionales de hacer o destruir las políticas públicas constituye un tema importante dentro de la bibliografía sobre la implementación, véase la sección 4.3.) El profesionalismo se ha aplicado a aquellas áreas en las que se encuentra poder profesional (como quiera que se defina): principalmente la salud, la educación y los servicios de asistencia social¹⁶.

❖ El poder de los profesionales y las decisiones públicas

Ivan Illich, *Limits to Medicine*, 1977

Los textos de Illich han sido sumamente influyentes como críticas al poder de los profesionales. Este libro y otras publicaciones de su autoría que datan de la década de 1970 marcaron el viraje de las opiniones en contra de los profesionales nada más y nada menos que en el ámbito de la medicina, desmitificando la figura endiosada del médico. Illich presenta el controvertido argumento de que los médicos son dañinos para la población. ¡La burocracia médica genera enfermedad! El autor se refiere a esta enfermedad como “iatrogénesis social”. El control de la profesión

¹⁶ El caso sobre la reforma de la educación secundaria en México en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, muestra el poder de los “grupos profesionales” en los procesos de elaboración e implementación de una política. F. Miranda explica cómo la reforma de la educación secundaria fracasó por la oposición mostrada por grupos de expertos en educación desde el momento en que la política fue anunciada.

médica sobre la salud y su atribución de dominio del "saber" sin un valor objetivo enriqueció su poder al costo de crear la enfermedad como condición social.

R.R. Alford, *Health Care Politics*, 1975

Los esfuerzos por explicar la política de salud han sido fuente importante de ideas en torno al poder. Los modelos marxistas sostienen que se trata de una política particularmente orientada por los intereses del capital y de la clase dominante (Navarro, 1984), los modelos pluralistas afirman que es resultado de la interacción de diversos intereses (Willcocks, 1967). En todo caso, Alford, en un estudio sobre la política de salud en Nueva York, dice que ésta se encuentra determinada por los intereses estructurales dominantes al interior de las organizaciones de servicios de salud. La principal influencia en la toma de decisiones surge de la interacción entre los profesionales de la salud (médicos) y los racionalizadores corporativos (supervisores, planificadores, administradores). Alford concluye que la toma de decisiones en el ámbito de la política de salud está dominada por los médicos. (Mohan [1990] respalda esta teoría del dominio médico en Gran Bretaña.)

Patrick Dunleavy, *Urban Political Analysis*, 1980

Dunleavy muestra cómo los urbanistas con cargos en los gobiernos locales han resistido la presión de una participación más plural en la formulación de políticas. Confrontados con el poder de los profesionales, argumenta Dunleavy, los ciudadanos no han podido influir en los tomadores de decisiones para que abran el proceso y faciliten una relación más plural.

Véanse también Dunleavy (1981) y Dunleavy y O'Leary (1987: 300-304 *et passim*). ♦

El poder de los profesionales para influir en los procesos de toma de decisiones y favorecer los intereses de su propio grupo fue uno de los temas centrales en las críticas provenientes tanto de la "izquierda" (Illich, 1975 y 1977b; Wilding, 1982 y Dunleavy, 1980) como de la "derecha" (publicaciones del IEA, como Green, 1985). A medida que la contención y la reducción de los costos en las áreas de políticas públicas dominadas por "profesionales" (particularmente en el ámbito de la salud) se convertían en tema fundamental en la década de 1980, el poder y la autonomía de los profesionales se perfilaba como parte "del problema" y no de "la solución" en muchas esferas sociales y económicas de las políticas públicas. Como señala Harrop (editor) (1992: 166-169) en un análisis de la comunidad de políticas de salud en Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Japón, las décadas de 1980 y 1990 han sido testigos de un notable cambio de poder en el que éste se desplaza de los profesionales a los supervisores y administradores, tanto en el ámbito de las operaciones como en el de la toma de decisiones en la escala nacional. En este sentido, una de las innovaciones más importantes ha sido la introducción de reformas "del mercado" (mecanismos cuasi de mercado o de tipo mercantil) a fin de mejorar el control de los médicos y (se supone) la capacidad gerencial y la eficiencia de los administradores (Dege-ling, 1993; Flynn, 1993 y Propper, 1993). Smith (1993: 163-196) sostiene que este cambio puede verse a partir de una versátil comunidad de políticas de salud que ha surgido como resultado de las reformas al servicio nacional de salud.

El asalto al poder de los profesionales no se limita al ámbito de la salud. Otras áreas de políticas públicas, como la vigilancia policíaca (Loveday, 1993; Day y Klein, 1987: 105-133), el gobierno local (Laffin y Young, 1990 y la sección 2.8.1) y la educación (Barnes y Williams, 1993) han sido objeto de reformas diseñadas para reducir el impacto de los profesionales tanto en lo operativo como en la formulación de políticas, y para someterlos a una rendición de cuentas más exigente (véase Day y Klein, 1987 y la sección 4.4.8)¹⁷. El ataque contra el poder de los profesionales se ha extendido hasta incluir a los especialistas en general (véase la sección 3.3.5) y a planificadores, arquitectos y economistas, a quienes se podría tomar como responsables de las fallas y los desastres que han abundado en las postrimerías del “progreso” social, económico y tecnológico registrado en la década de 1960 (véase Perkin, 1989: 472-519). En palabras de Laffin y Young:

La noción de profesionalismo ha sobrevivido desde el siglo XIX hasta fines del XX. ¿Sobrevivirá, sometido a las presiones de “adaptación”, durante el siglo XXI? A primera vista, parece poco probable. La antigua grandeza de las profesiones se ha perdido irremisiblemente. Los profesionales, tanto en el sector privado como en el público, han dejado de detentar el estatus social y la influencia que alguna vez disfrutaron. Esta pérdida es aún más notoria en el caso de las profesiones vinculadas al Estado de bienestar. Los profesionales ya no toman la iniciativa en la formulación de políticas y, en el Estado de bienestar, ha caído el nivel relativo de ingreso y se han ensombrecido los prospectos de desarrollo de cada una de las profesiones. (Laffin y Young, 1990: 107-108)

Los autores creen que el profesionalismo persistirá en un discurso muy adaptado que tendrá que negociar y argumentar a favor del conocimiento, la especialización y el rango profesionales, pues estos factores no serán aceptados como en el pasado. (En este sentido, véanse los teóricos del “giro argumentativo”: Fischer y Forester, 1993 y la sección 3.10.4.)

3.3.6/ *Tecnocracia*

Este modelo de toma de decisiones supone que la sociedad se aproxima al gobierno de la racionalidad científica. Se trata de una idea exhaustivamente abordada en la ciencia ficción y constituye un tema esencial para filósofos como Cournot, Saint Simon y Comte, además de que ha proporcionado los cimientos de las teorías de la gestión científica (Bell, 1976: 348-358). El argumento de que los técnicos conformarán una nueva clase gobernante también se encuentra en la obra del economista Veblen. A fines de la década de 1950, Michael Young creía que el auge del conocimiento técnico derivaría en un sistema meritocrático en el que los individuos con más educación formal constituirían

17 El texto de Gloria del Castillo “El aseguramiento de la calidad en la educación superior en México: una experiencia exitosa de política pública” muestra la introducción de indicadores de desempeño en Instituciones de Educación Superior públicas y privadas. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

la principal élite social (Young, 1958¹⁸). Aún no ha transcurrido el tiempo necesario para demostrar su pronóstico del año 2034, pero en todo caso hay un indicador de la profunda convicción en la tecnología y la ciencia como fuerzas que moldearían los procesos de toma de decisiones en las democracias, una convicción que surgió durante la posguerra (véanse Smith, 1972: 57-70; Dahrendorf, 1959¹⁹; Meynaud, 1968²⁰ y Ellul, 1964).

Como movimiento social, la “tecnocracia” surgió en Estados Unidos antes de la primera guerra mundial con las ideas de dos ingenieros, F.W. Taylor (véase la sección 3.6.10) y Henry Gantt, así como con la obra del economista Veblen. Durante el período de entreguerras, los paladines de la campaña a favor de una sociedad administrada más racional y científicamente, inspirada por los logros y los métodos propios de la ingeniería, fueron Howard Scott y Walter Rautenstrauch. Esta campaña alcanzó su punto cumbre a principios de la década de 1930 y culminó en un debate nacional durante el otoño y el verano de 1932-1933 (Akin, 1977). En medio de la depresión, los argumentos de los tecnócratas a favor de la aplicación de principios científicos y tecnológicos a la organización social, política y económica eran una expresión de la fe en el potencial de científicos e ingenieros para resolver los problemas que tanto habían confundido a los políticos. Los tecnócratas creían en la necesidad de reorganizar los fundamentos de la sociedad para enfrentar los problemas de manera científica y así evitar el caos. Como lo señala Akin (1977), su fracaso obedeció, sobre todo, al hecho de que el movimiento no se ocupó de atender el conflicto entre el elitismo tecnológico y la democracia al momento de tomar decisiones. Así, muy pronto surgió la desilusión por el movimiento en cuanto la discusión de sus ideas llegó al debate público. Sin embargo, no se perdió el análisis del impacto de la tecnología en la sociedad. En 1941, James Burnham planteó que, como sostenían Veblen y Scott, la tecnocracia sí había triunfado: los especialistas tenían el poder porque habían alcanzado la sabiduría (Burnham, 1941). El desarrollo tecnológico traía consigo lo que Burnham denominaba una “revolución gerencial” en la que el poder pasaba a la clase técnica y gerencial. Posteriormente, en la década de 1960, esta tesis sería actualizada gracias a la obra de Galbraith (véase la sección 3.5.2), otro discípulo de Veblen, y a su argumento de que el verdadero poder de la toma de decisiones estaba en manos de la “tecnocuerpo” en el nuevo Estado industrial. Alejado de la economía ortodoxa, Galbraith afirmaba la necesidad de entender la toma de decisiones dentro de un contexto colectivo, no individual. Dentro de los grupos, los especialistas dominan la toma de decisiones:

No serán raros los casos en los que un individuo tenga los conocimientos para representar o modificar el hallazgo de un grupo. Sin embargo, la regla general se sos-

18 La edición en castellano es Young, M., *El triunfo de la meritocracia: 1870-2034. Ensayo sobre la educación y la igualdad* (1964).

19 La edición en castellano es Dahrendorf, R., *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial* (1962).

20 La edición en castellano es Meynaud, J., *La tecnocracia: ¿mito o realidad?* (1968).

tiene: si una decisión requiere el conocimiento especializado de un grupo de hombres [*sic*], queda sujeta únicamente a la revisión de un grupo similar con un conocimiento similar. La decisión colectiva, a menos que se le contraponga otro grupo, tiende a ser absoluta [...] El poder efectivo de decisión está profundamente enraizado en el personal técnico, de planeación y otras especialidades [...] No existe un nombre que integre a todos aquellos que participan en la toma de decisiones colectivas ni un nombre para referirse a la organización que conforman. Propongo referirnos a esta organización como tecnoestructura.
(Galbraith, 1969: 75-80)

Para Jacques Ellul, ahora el político se encuentra (como lo había previsto Weber) a merced del experto, pues la “racionalización” dio paso a la “tecnicización”:

En general, hay una sola solución lógica y admisible. El político se encontrará entonces obligado a elegir entre la solución del técnico, es decir, la única razonable, y las otras soluciones que podría probar bajo su propio riesgo, aunque no son razonables [...] De hecho, el político ya no tiene opciones reales; la decisión se deriva automáticamente de los trabajos técnicos preparatorios [...] todo progreso alcanzado en las técnicas de investigación, administración y organización disminuye el poder y el papel de la política.
(Ellul, 1964: 258-259)

Daniel Bell también abordaría el argumento de la tecnocracia en su libro titulado *The End of Ideology*²¹ (1960). Su tesis afirma que, en las sociedades en las que el conocimiento ocupe un lugar dominante (la sociedad postindustrial), la toma de decisiones estará influida por aquellos que posean los conocimientos técnicos vitales para comprender el mundo moderno. Esto no quiere decir que el autor pensara en la desaparición de todas las formas ideológicas de toma de decisiones, sólo que predominaría la tecnocracia: “en la sociedad del futuro, como quiera que se defina, los papeles predominantes serán los del científico, el profesional, el técnico y el tecnócrata” (Bell, 1976: 79). Este modelo de toma de decisiones fue fundamental para la noción de que las sociedades industriales (independientemente de su marco ideológico) se encontraban en vías de la convergencia a medida que las estructuras de toma de decisiones en el Este y el Oeste se definían a partir de una cultura tecnócrata común (Bell, 1976: 112-114). En las optimistas palabras de Galbraith:

la convergencia entre [...] dos sistemas industriales ostensiblemente distintos se da en todos los puntos fundamentales. Es un hecho sumamente afortunado. Con el tiempo y, quizá en menos tiempo del que podría imaginarse, se dispondrá de una noción de conflicto inevitable basado en la diferencia irreconciliable.
(Galbraith, 1969: 392)

21 La edición en castellano es Bell, D., *El fin de las ideologías* (1964).

❖ La tecnocracia y la ciencia de la guerra racional

El presupuesto racional

El modelo de Bell de la toma de decisiones tecnocrática contó con un gran ejemplo: el auge de la tecnocracia durante la guerra fría:

La "revolución" McNamara entre 1960 y 1965 transformó la logística militar; por eso se puede decir que McNamara acompaña a Saint-Simon y Frederick Taylor como Jerofonte en el panteón de la tecnocracia.

(Bell, 1976: 357)

Bell explica cómo, durante la administración de McNamara, se revolucionó el Departamento de Defensa mediante la introducción de estructuras racionales de presupuestos para programas (SPPP, véase la sección 3.8.6). La introducción de los presupuestos funcionales lógicos y análisis de costo-beneficio resultó adecuado para el sector de la defensa, un sector donde lo que prevalecía era el acuerdo. Pero el propio Bell señaló que en otras áreas de políticas públicas, como la social o la de asistencia, la tecnocracia podía llegar a un límite. No obstante, creía que la influencia de la tecnocracia era más significativa en el ámbito militar:

Los asuntos de política exterior no son un reflejo de las fuerzas políticas internas, sino un juicio acerca del interés nacional que entraña decisiones estratégicas fundadas en el cálculo de las fortalezas e intenciones del oponente. Una vez tomada la decisión fundamental de oponerse al poder comunista, muchas decisiones técnicas, basadas en la tecnología militar y las evaluaciones estratégicas, adquirieron máxima importancia para el diseño de las políticas subsecuentes. (*Ibid.*: 364)

La guerra como juego racional

La mentalidad tecnocrática de la que, según Bell, McNamara era la encarnación moderna, fue producto de un período único en la historia del siglo xx: la guerra fría.

La influencia de los tecnócratas en la toma de decisiones bien podría datar del principio de la guerra fría, a fines de la década de 1950. Después de la segunda guerra mundial se decidió aprovechar los talentos de diversos investigadores y estrategas para la paz. La Fuerza Aérea de Estados Unidos fundó, en 1948, la corporación privada RAND (investigación y desarrollo, por sus siglas en inglés), conocida como la "madre" de todos los *think-tanks*. RAND cobijó a matemáticos, politólogos, analistas de sistemas, ingenieros, sociólogos y otros especialistas con el propósito de desarrollar modelos para la formulación de una estrategia de guerra en las condiciones que imponía la era nuclear.

Los diseñadores de modelos, influidos en gran medida por las "teorías de juegos" de Neuman, trataron de demostrar que, en semejantes condiciones, la guerra podía librarse como si se tratara de un juego racional y no de un Armagedón absoluto. De esta noción se desprende el sistema "a prueba de error" (vinculado a Albert Wahlstetter), en el que la vigilancia de 24 horas se convertiría en un elemento de disuasión racional contra los soviéticos quienes, teniendo también a su grupo de jugadores de la guerra, contaban con sistemas de toma de decisiones parecidos a los estadounidenses (convergencia).

Una vez electo, el presidente Kennedy nombró a Robert McNamara como Secretario de Defensa (1961-1968). McNamara era un poderoso industrial de la Ford Motor Corporation, cuyo trabajo había sido crucial para la introducción del análisis de sistemas. La era Kennedy estaba a punto de experimentar el influjo de lo que en ese entonces se conocía como tecnócratas y "jóvenes magos". La apoteosis de la teoría de la guerra racional no tardaría en llegar. La crisis de los misiles en Cuba (1962) demostró que la guerra racional no era la opción lógica que se presumía. No obstante, la influencia de los miembros de RAND durante la presidencia de Kennedy y,

posteriormente, la de Johnson, fue evidente en otras áreas de políticas públicas en las que prevaleció la aplicación de métodos científicos como vía para la resolución de problemas. La influencia de RAND (y del Hudson Institute creado por Herman Kahn, antiguo miembro de RAND) se evidenció al máximo durante la Guerra de Vietnam. Robert McNamara renunció al cargo en 1968. Quizá se abandonó la idea de la resolución racional de los problemas sociales tras el fracaso del programa "Great Society", pero la influencia del tecnócrata arquetípico del siglo xx, McNamara, persistiría mucho tiempo más cuando se trataran los problemas de la guerra y la paz.

En Williams y Palmatier (1992) puede consultarse la historia de RAND; véase también la sección 2.8.2. ♦

La postura clásica del pluralismo es que los especialistas no están "para mandar", sino para "ser mandados". Sin embargo, tanto los críticos radicales como conservadores del poder de los especialistas consideran que la idea de que el tecnócrata está meramente a disposición de los tomadores de decisiones políticas es simplista (véase Smith, 1972). Para los radicales, el auge de los tecnócratas en el proceso de toma de decisiones significó el desarrollo de una nueva élite con poder aliada a las fuerzas del capitalismo y el complejo militar industrial (Gouldner, 1970 y Chomsky, 1971²²). En todo caso, como lo ha señalado Fischer (1991), la ansiedad por la dominación de los tecnócratas y los marcos y discursos de la tecnocracia sobre el proceso de toma de decisiones no se limita a la izquierda. En las décadas de 1970 y 1980 la llamada "nueva derecha" desarrolló una preocupación similar ante el impacto de la tecnocracia en la toma de decisiones y la amenaza que representaba para la formulación de políticas desde una perspectiva democrática liberal. Para los neoconservadores estadounidenses, afirma Fischer, el programa "Great Society" sirvió como paradigma del dominio tecnócrata. El Capítulo II de este libro analiza cómo la amenaza de que los especialistas liberales/reformistas tomaran el poder propició el establecimiento de *think-tanks* para abogar y hacer campaña a favor del regreso a los principios del libre mercado en el ejercicio del gobierno. La noción de que la toma de decisiones estaba cada vez más enmarcada por las opiniones de técnicos y expertos, y que la toma de decisiones en el Estado moderno implicaba el análisis del "problema" y la implementación de "soluciones" quedó célebremente plasmada en las palabras del presidente Kennedy durante un discurso pronunciado en Yale durante 1962:

El hecho es que la mayoría de los problemas [...] que enfrentamos actualmente son problemas técnicos, problemas administrativos. Se trata de juicios muy sofisticados que no se prestan a los grandes movimientos apasionados que solían agitar al país. Ahora son cuestiones que escapan a la comprensión de la mayoría de los hombres, de la mayoría de los administradores públicos, temas sobre los cuales los especialistas muestran divergencias pero, con todo y todo, forman parte de nuestro sistema político tradicional.

(citado en Fischer, 1991: 336)

22 La edición en castellano es Chomsky, N., *La responsabilidad de los intelectuales y otros ensayos históricos y políticos: los nuevos mandarines* (1969).

Desde la perspectiva radical y conservadora, el “sistema político tradicional” estaba en grave peligro debido a la convicción de que los asuntos que enfrentaban los tomadores de decisiones “escapaban a la comprensión de la mayoría de los hombres”. Sin embargo, como señala Massey (1988, véase el siguiente recuadro) ante el tema de la energía nuclear (un asunto realmente técnico), se ha demostrado que el impacto real de los “tecnócratas” en la toma de decisiones es menos significativo de lo que los científicos esperaban o lo que los “disutópicos”, ansiosos por la posibilidad del advenimiento de un mundo feliz (véase Gendron, 1977), temían. De hecho, la queja común entre los viejos tecnócratas es que los políticos no les prestan demasiada atención (véase, por ejemplo, Brown y Lyon, 1992; Tournon, 1992 y Mills, 1993). Además, independientemente de la aparente influencia de la economía, los economistas dirán que las decisiones de políticas públicas suelen hacer caso omiso de las opiniones de los “expertos” (Singer, 1993; Coats, 1981 y 1989; Stein, 1981 y 1984; Stockman, 1987²³). Como señala Henderson, la economía del tipo “hágalo usted mismo” parece tener más adeptos que la asesoría técnica especializada a la hora de tomar decisiones (Henderson, 1986). Aparentemente, la política se ha mostrado mucho más renuente a los avances de la tecnocracia de lo que esperaban los analistas de las décadas de 1960 y 1970 (véase Jenkins-Smith, 1990 y la sección 3.8).

❖ **Andrew Massey, *Technocrats and Nuclear Politics*, 1988**

Hace tiempo que se ha reconocido el poder de los profesionales/especialistas técnicos (o tecnócratas) en las esferas de la tecnología y la ciencia. Massey, en este estudio sobre la política británica respecto a la energía nuclear, analiza la influencia de los científicos nucleares en el proceso de las políticas públicas. El autor muestra que la complejidad del patrón de influencia es mucho más intrincada que la simple idea de que los científicos nucleares definen las políticas a fuerza de compartir sus conocimientos expertos. La influencia de estos científicos radica más en su habilidad para mediar los requisitos de los políticos y servidores públicos y las opciones técnicas disponibles. La definición de las opciones y los temas no depende únicamente de los conocimientos expertos:

El auge del Estado de bienestar en la Gran Bretaña de la posguerra ha visto el auge del poder de los profesionales. Tal vez no sea una casualidad que la mayor politización de los temas técnicos refleje el menor consenso corporativo de la posguerra. Lo anterior nos lleva a considerar el papel de la política dentro de un sistema de política nuclear, un papel que define y estructura el poder de los profesionales [...] Está claro que los tecnócratas sí han influido la política nuclear y seguirán haciéndolo en los términos establecidos por los árbitros de las políticas públicas: he ahí el *quid* de la política nuclear. (pp. 187 y 190)

Por lo tanto, la conclusión de Massey subraya que los especialistas profesionales habitan un entorno político y un contexto institucional que estructura sus conocimientos expertos en función de lo que determinan tanto el Estado como el mercado. En Gran Bretaña, al igual que en otros países, las decisiones clave en torno a la energía nuclear no están en manos de los científicos, sino de los políticos y los empresarios. ♦

23 La edición en castellano es Stockman, D., *El triunfo de la política: por qué fracasó la Revolución de Reagan* (1987).

❖ Recurrir a teorías y modelos para el análisis

Harrison, Hunter y Pollitt, *The Dynamics of British Health Policy*, 1990

Como ocurre en muchos países, la política de salud en Gran Bretaña ha cambiado considerablemente en los últimos diez años. Los autores de este libro analizan las fuerzas que han moldeado la política británica mediante una serie de modelos a partir de los siguientes seis marcos:

- *Comprensión racional*: ¿las decisiones son resultado de un proceso racional?
- *Incrementalismo*: ¿las decisiones estuvieron influidas por el impulso de “salir del paso”?
- *Neopluralismo*: ¿la política de salud ha sido resultado de las presiones de diversos grupos y redes de políticas públicas?
- *Elección pública*: ¿es posible explicar los cambios en los servicios de salud a partir de modelos económicos?
- *Neoolitismo*: ¿es factible explicar la evolución de las políticas en función del impacto de unos cuantos grupos clave y de las profesiones propias de la salud?
- *Neomarxismo*: ¿cómo se explican la evolución de la política de salud desde la teoría marxista y su enfoque concentrado en el papel del Estado en el capitalismo moderno?

Los autores concluyen que la mejor explicación de la dinámica de la política de salud se encuentra en la combinación del modelo neoolitista y el modelo neomarxista. Los virajes ideológicos a principios de la década de 1980 fueron, en su perspectiva, resultado de factores económicos que propiciaron la modificación de la estructura de élites clave. Sin embargo, señalan la imposibilidad de explicar adecuadamente la política en cuestión con un solo modelo. Esta conclusión coincide con el análisis de otros autores que han advertido la imposibilidad de explicar la política de salud a partir de una sola teoría (véase Klein, 1974: 219-220).

Debra Stewart, “Women in Public Administration”, en Lynn y Wildavsky (editores), 1990²⁴

En este texto, la autora analiza el papel de las mujeres en la administración pública a través de tres marcos teóricos: un “paradigma político”, un “paradigma psicológico” y un “paradigma sociológico”. El marco político se concentra en la relación de participación en el proceso político y de toma de decisiones, el impacto del movimiento de las mujeres, la proclamación de políticas públicas y el ingreso de las mujeres a cargos de élite. El enfoque psicológico se dedica a las características de los individuos: estereotipos de género, patrón de comportamiento y relaciones humanas, importancia de la autoestima y posibilidades de modificar el comportamiento. El modelo sociológico se concentra en la forma en que las organizaciones están estructuradas y la distribución de poder en su interior. Cada enfoque dispone de un conjunto particular de estrategias para mejorar la situación de las mujeres en la vida pública.

Andrew Bowers, *Something in the Air: Corporate Power and the Environment*, 1984

El estudio de Bowers sobre contaminación ambiental contrasta dos modelos empleados en el análisis de la toma de decisiones en la esfera ambiental: la perspectiva pluralista y la de economía política/marxista. Al revisar el papel del poder corporativo de la empresa *London Brick Company* (LBC), el autor argumenta que el análisis debe considerar los aspectos espaciales y temporales de las decisiones. En algunos casos, en algunos lugares y en algunos momentos la LBC sí fue capaz de imponer, de cierta forma, sus intereses empresariales y subordinar otros, como lo sostiene el modelo marxista. No obstante, en condiciones económicas y geográficas en las que los intereses empresariales no son tan fuertes, el equilibrio de poder puede hacer que el proceso de

24 La edición en castellano es Lynn, N. B. y Wildavsky (eds.), *Administración pública: el estado actual de la disciplina* (1999).

la decisión se asemeje a la teoría planteada por los pluralistas. En otras palabras, al explicar el poder de la LBC ambos modelos hacen recuentos plausibles y aportan aproximaciones valiosas al poder corporativo en la toma de decisiones. Bowers sugiere que, en tanto modelos, es mejor utilizarlos para analizar diferentes etapas de estudios de caso específicos en lugar de tomarlos como teorías generales del poder. ♦

3.4/ Racionalidad y toma de decisiones

3.4.1/ Racionalidad: el contexto sociológico y económico

El enfoque racional de la toma de decisiones tiene dos contextos o fuentes:

- La idea de racionalidad económica tal como se desarrolló en la teoría económica.
- La idea de racionalidad burocrática tal como fue formulada por las teorías sociológicas de la organización y la sociedad industrial.

Por ende, la bibliografía en este campo ha estado dominada por economistas interesados en las organizaciones y sociólogos interesados en la economía. Diversos autores han realizado aportaciones fundamentales para el estudio de la racionalidad en la política pública, entre ellos Simon, Lindblom, March, Olsen, Cyert y Cohen. En las siguientes secciones se comentan sus ideas.

Sin embargo, para comprender las teorías de estos autores es necesario hacer una referencia a los antecedentes teóricos de sus obras. Primero, el uso de la racionalidad en las políticas públicas tiene sus raíces en la construcción del “hombre económico”, que sostiene la conceptualización del *homo economicus* como un individuo calculador y egoísta. El hombre económico toma decisiones a partir de la recopilación de toda la información necesaria, la comparación de información sobre diferentes opciones y la elección de aquella que le permitirá alcanzar sus objetivos y satisfacer sus intereses. Tales fueron los cimientos para la construcción de la economía moderna. Como se verá más adelante, los enfoques de la racionalidad discrepan de esta idea de racionalidad económica y argumentan que, en la práctica, el proceso individual de toma de decisiones no se apega al modelo o al ideal.

El enfoque racional ha surgido de un segundo contexto: el estudio de las organizaciones. En gran medida, la racionalidad se constituyó como un gran tema en el análisis de la toma de decisiones como resultado de la influencia del sociólogo alemán Max Weber (1864-1920). Mientras que Marx concibe el capitalismo como esencialmente irracional y la historia como una historia del conflicto, el análisis de Weber ofrece un modelo de capitalismo como forma superior de racionalidad, en el cual la historia despliega un proceso de racionalización y “desencanto” burocrático. Weber creía que el principal efecto del capitalismo era su capacidad de difundir la búsqueda del tipo de racionalidad instrumental que se manifestaba en las máquinas. En la sociedad industrial, la burocracia era la forma análoga organizacional de la máquina; la sociedad

industrial había debilitado las formas “tradicionales” y “carismáticas” de autoridad y había traído consigo lo que Weber describía como autoridad “legal-racional” como la forma de gobierno más eficaz.

La autoridad tradicional se fundamenta en la idea del poder natural o del mandato divino. Éste es el tipo de autoridad que se reconoce como legítima debido a la historia y a la sucesión. La autoridad carismática se basa en dones especiales que se consideran únicos y dignos de admiración. Ambas formas de autoridad son menos estables y mucho más débiles que las formas legales-racionales. La autoridad racional-legal es aquella que emana del derecho, el consentimiento y las normas, y es “técnicamente superior”. Ésta era la forma de autoridad predominante en la sociedad capitalista y la principal razón para el avance de la organización burocrática. Weber argumentó que la tendencia dominante de las sociedades industrializadas apuntaba a la legitimación de la autoridad en términos del modelo racional-legal. Como se vio en el Capítulo I, el hecho de que la formulación de las políticas y las políticas mismas conformen el marco del discurso político en las sociedades modernas es sintomático del hecho de que, desde la perspectiva de Weber, la política actual está más dominada por el tipo racional-legal. La mejor forma organizacional de la sociedad racional-legal, afirma Weber, es la burocracia. Este autor construye un “tipo ideal” o modelo de burocracia con las siguientes características:

- Especialización.
- Jerarquía.
- Reglas.
- Impersonalidad.
- Nombramiento de funcionarios.
- Funcionarios de tiempo completo.
- Funcionarios de carrera.
- Separación de lo público y lo privado.

Estas características de la burocracia implican que ésta conlleva ciertos peligros para la autoridad política:

En condiciones normales, la posición de poder de una burocracia plenamente desarrollada siempre es abrumadora. El “amo político” se encuentra en la posición de “dileante” en oposición a los “expertos”, enfrentando al funcionario capacitado que pertenece al interior de la gestión o administración. Esto es válido independientemente de que el “amo” al que sirve la burocracia sea el “pueblo” [...] o el parlamento, [...] un presidente electo por voto popular, un monarca hereditario y “absolutista” o “constitucional”.

(Weber, 1991: 232)

La idea de la racionalidad ha ocupado un lugar central en la teoría y la práctica de la toma de decisiones durante la posguerra. Los modelos de toma de decisiones que se concentran en la racionalidad afirman que, si se pretende comprender el mundo real de la decisión, más vale considerar hasta qué punto una decisión ha sido resultado de procesos racionales. El modelo de Weber del imperativo racional en la toma de decisiones constituye un punto de partida

para el análisis de la racionalidad en políticas públicas. Una preocupación nodal en este tipo de literatura ha sido criticar el “tipo ideal” en función de la realidad empírica de la toma de decisiones, apartada sustancialmente del modelo de Weber, y las limitaciones y fronteras de la racionalidad en el ejercicio humano de tomar decisiones.

3.4.2/ *La racionalidad limitada de Simon*

La obra de Herbert Simon es crucial para el análisis de la racionalidad en la toma de decisiones. Lamentablemente, su trabajo suele estudiarse a través de citas de otros autores y no del análisis directo de sus ideas. Sin duda, se trata de una aproximación en extremo inadecuada tratándose de un autor que ha tenido (y sigue teniendo) un impacto tan profundo en las ciencias sociales. Por ello, en esta sección se bosquejan algunas de las principales características de su teoría, pero también se sugiere una estrategia de lectura que permita analizar los diversos libros y artículos de Simon. Al situar sus ideas en un contexto en desarrollo habrá de evitarse la tendencia de ubicar su obra dentro del marco lineal y hasta cierto punto artificial del llamado debate “racionalista-incrementalista” (véase la sección 3.4.3).

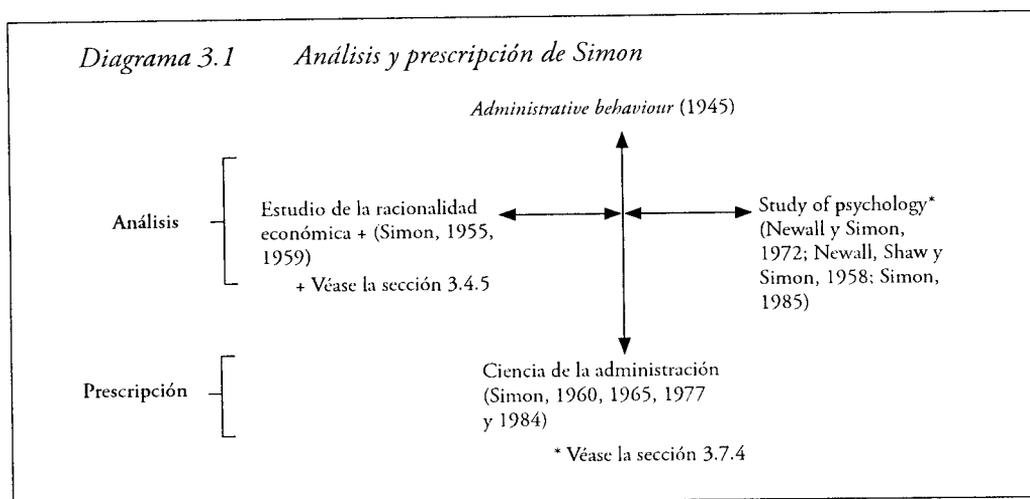
Al igual que sucede con otros “padres fundadores” del enfoque de las políticas públicas (como Lasswell), Simon trabaja en diversos niveles y cruza diversas fronteras disciplinarias. Nació en 1916 y se formó en la Universidad de Chicago. Obtuvo un doctorado en ciencias políticas y ha realizado aportaciones reveladoras a la sociología organizacional, la administración pública, la economía, la psicología, la informática y las ciencias políticas (por mencionar sólo algunas áreas del conocimiento). Fue galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1978. Hay una preocupación constante en toda su obra: la toma de decisiones dentro de las organizaciones. Este libro pretende analizar la aportación de Simon al estudio de la toma de decisiones a través del siguiente recorrido:

- Su primer estudio del “comportamiento administrativo” (1945).
- La evolución del aspecto económico del comportamiento administrativo en obras subsecuentes.
- La evolución del aspecto psicológico del comportamiento administrativo en obras subsecuentes.
- La relación entre su marco analítico y sus prescripciones o soluciones.

Esta sección está dedicada a dos aspectos: el marco analítico desarrollado en el estudio de Simon sobre el comportamiento administrativo y su posterior marco “prescriptivo” para el estudio de la toma de decisiones como administración (diagrama 3.1). Evidentemente, los aspectos analítico y normativo de su obra interactúan y se entrecruzan. Sin embargo, surgen confusiones si no se establecen distinciones entre ellos (véase, por ejemplo, Smith y May, 1980). Por ello, es indispensable no perder de vista la relación entre los hechos y los valores, y entre el análisis o diagnóstico y la prescripción y, a fin de tener claras

las ideas de Simon, es vital mantener dicha distinción. Una vez más, aunque es necesario percatarse de las conexiones entre los diferentes aspectos de la obra de Simon, para propósitos del análisis habrán de considerarse en contextos razonablemente distintos. Así, se revisará su aportación al análisis económico en la sección 3.4.5 y a la psicología en la sección 3.7.4.

Por lo tanto, en lo que respecta a una estrategia de lectura, se recomienda empezar por *Administrative Behaviour* (1945), seguir con las obras de corte psicológico (por ejemplo, Newall y Simon, 1972) y, posteriormente los artículos sobre racionalidad económica publicados en 1955 y 1959, así como el libro publicado en coautoría con March (March y Simon, 1958). Una vez leída esa parte del material, se recomienda redondear la lectura con las ideas prescriptivas de Simon sobre la administración (Simon, 1960 y 1965). En términos generales, se sugiere leer sus conferencias sobre la racionalidad en los asuntos pertinentes a los seres humanos (Simon, 1983²⁵) y su texto sobre la naturaleza humana en la política (Simon, 1985).



El comportamiento administrativo

La principal preocupación de Simon en su obra fundamental, *Administrative Behaviour*, es explicar las organizaciones en términos reales y no ideales. En el centro de ese interés se encuentra el tema de la racionalidad. Simon afirma que el problema con las ciencias sociales es que, cuando se trata de racionalidad, pareciera que padecen “esquizofrenia aguda”:

En un extremo están los economistas que atribuyen al hombre económico una absurda racionalidad omnisciente [...] En el otro, tenemos aquellas tendencias de psicología social que datan del propio Freud y tratan de reducir toda cognición al afecto [...] La generación pasada de científicos conductistas se ha dedicado a seguir

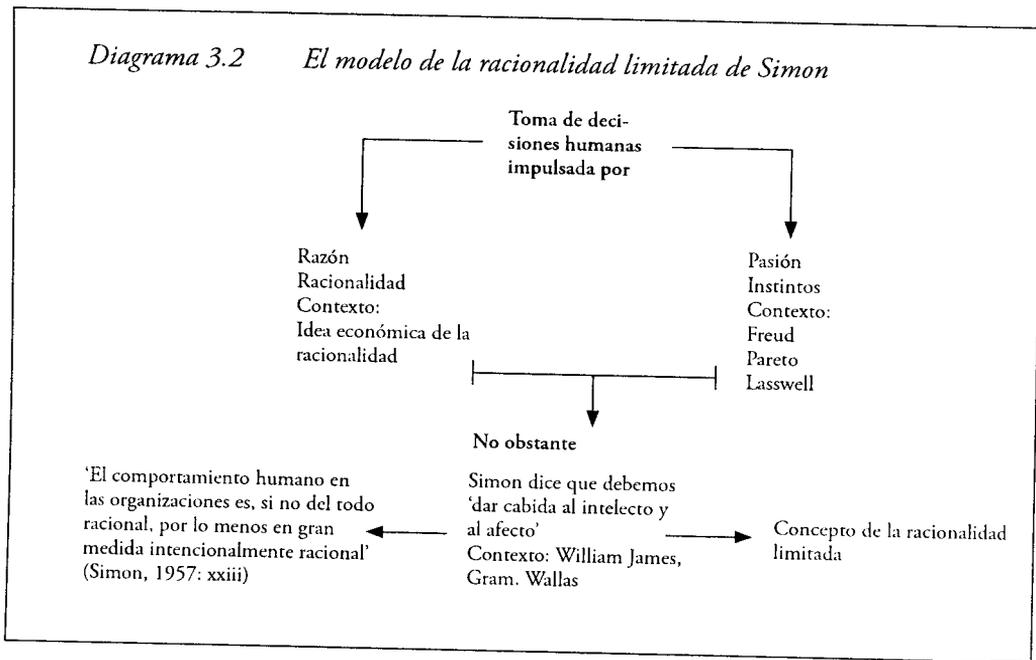
25 La edición en castellano es Simon, H.A., *Naturaleza y límites de la razón humana* (1989).

a Freud, demostrando que las personas no son, en modo alguno, tan racionales como lo creen.

(Simon, 1957: xxiii)

Así, por una parte, las ciencias sociales aparecían como dominadas por un modelo de toma de decisiones en el que, según los economistas, los seres humanos tienen una serie de preferencias de entre las cuales el *Homo economicus* puede seleccionar alternativas, éste posee un conocimiento perfecto, su capacidad de adquirir y procesar conocimientos no conoce límites, y puede elegir la mejor alternativa. El hombre económico está motivado por la razón y el cálculo racional. Por otra parte, Freud, Pareto y Lasswell representan el comportamiento humano motivado por las pasiones, los instintos y los sentimientos y las ansiedades subconscientes. Simon discrepa de esta polarización y en *Administrative Behaviour* se dedica a mostrar que la toma de decisiones humanas dentro de las organizaciones debe entenderse como algo situado a medio camino entre ambos extremos. El análisis debe tener por objetivo “dar cabida tanto al intelecto como al afecto” (Simon, 1957: 200). El autor pretende mostrar que el comportamiento humano, aunque no es racional en el sentido económico, es “en buena medida intencionalmente racional”. El concepto que desarrolla a fin de explicar la racionalidad acotada mas no “irracional” es el de “racionalidad limitada” (véase el diagrama 3.2).

Diagrama 3.2 El modelo de la racionalidad limitada de Simon



Simon está convencido de la necesidad de entender la forma en que el análisis de la toma de decisiones ha estado enmarcado por estos enfoques contrapuestos: uno, promovido por economistas y fundamentado completamente en un modelo irreal del “tipo ideal”; y otro, basado en una perspectiva freudiana

de la condición humana. Simon afirma que estos modelos no son útiles cuando se pretende comprender las realidades de la toma de decisiones. En el caso del modelo psicológico, Simon argumenta la posibilidad de rastrearlo hasta la diferencia entre Graham Wallas y Freud en torno a la interacción de la razón y la irracionalidad en política. Como Simon explica profundamente en su texto sobre la naturaleza humana en la política (1985), la principal influencia de Lasswell fue Freud, mientras que Wallas se inspiró en William James:

Aunque Lasswell tenía interés en la patología limítrofe y la no limítrofe, a Wallas le interesaban los ubicuos efectos del instinto, la ignorancia y la emoción en el comportamiento normal [...] Me parece que hay suficientes indicios de que las personas son, en general, racionales, es decir, usualmente tienen razones para actuar como lo hacen. Aun en la locura, casi siempre hay un método, como Freud trató de dejar en claro por todos los medios. Y, dejando la locura momentáneamente a un lado, casi todas las conductas humanas consisten en acciones orientadas a algún objetivo.

(Simon, 1985: 295, 297)

El propio Simon está mucho más en sintonía con las preocupaciones de James y Wallas en función de su interés en el comportamiento “normal” como el que tiene lugar en las organizaciones, mas no en el comportamiento patológico o perturbado. En *Administrative Behaviour* explora el comportamiento a partir de patrones manifiestos de cognición humana. Posteriormente desarrolló el tema en su investigación de psicología cognitiva (véase la sección 3.7.4). Lo que los economistas o freudianos podrían denominar “irracionalidad” no es, desde el punto de vista de Simon, una explicación satisfactoria de la manera en que la racionalidad está limitada o acotada.

En el Capítulo V de *Administrative Behaviour*, Simon presenta una incipiente pero clara acuñación de esta postura:

Es imposible que el comportamiento de un solo individuo, aislado, alcance cualquier grado considerable de racionalidad. El número de alternativas a explorar no es menor y la información necesaria para evaluarlas es tan vasta que incluso una mínima aproximación a la racionalidad objetiva resulta difícil de concebir. La elección individual ocurre en un entorno de “datos conocidos”, es decir, premisas aceptadas por el sujeto como fundamentos para su elección; además, el comportamiento es adaptativo únicamente dentro de los límites establecidos por estos “datos conocidos”.

(Simon, 1957: 79)

De este modo, la racionalidad humana está limitada por:

- La naturaleza incompleta y fragmentada del conocimiento.
- Consecuencias desconocidas que llevan al tomador de decisiones a depender de la capacidad de establecer valoraciones.
- Los límites de la atención: es imperioso enfrentar los problemas de manera serial, es decir, uno a la vez, ya que los tomadores de decisiones no pueden pensar en muchos temas al mismo tiempo; la atención pasa de un valor a otro.
- Seres humanos que aprenden mediante la modificación de su comportamiento en función de metas intencionales; la capacidad de observación y comunicación limita este proceso de aprendizaje.

- Límites de la capacidad de almacenamiento (memoria) de la mente humana: capaz de pensar sólo en algunas cosas a la vez.
- Seres humanos como criaturas de hábitos y rutinas.
- Seres humanos con capacidad de concentración limitada.
- Seres humanos limitados por sus entornos psicológicos.
- Comportamiento y atención iniciales que tenderán a persistir en determinada dirección durante un período considerable.
- La toma de decisiones también está acotada por un entorno organizacional que enmarca los procesos disponibles (Simon, 1957: 81-109).

Como señala en *Models of Man*, obra publicada en 1957, el mismo año de la segunda edición de *Administrative Behaviour*:

La capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparada con la talla de los problemas cuya solución requiere un comportamiento objetivamente racional en el mundo real, o al menos de una aproximación razonable a dicha racionalidad objetiva.
(Simon, 1957a: 198)

En vista de estas limitaciones, ¿cómo puede ser “racional” la toma de decisiones? Simon afirma que la racionalidad es básicamente de procedimiento, es decir, puede verse como la selección de metas y medidas para la mejor consecución de los valores u objetivos. Puede decirse que una persona está comportándose racionalmente si su comportamiento es intencional o está orientado al cumplimiento de las metas o los valores manifestados. Puede decirse que una organización es racional si le preocupa cumplir o maximizar sus valores en determinada situación (Simon, 1957: 76). En la segunda edición de *Administrative Behaviour* dice haber dedicado más tiempo al análisis del tema de los límites a la decisión racional durante los años transcurridos desde la primera edición. Las modificaciones pertinentes se desarrollaron en textos sobre la teoría conductista de la elección racional y el entorno psicológico (véase Simon, 1957: 241-273). Simon señala que, para comprender cabalmente a qué se refiere cuando habla de racionalidad en la toma de decisiones organizacionales, es necesario emplear dos modelos: el hombre económico y el hombre administrativo.

Mientras que el hombre económico maximiza (elige la mejor alternativa de entre aquellas a las que tiene acceso), su primo, al que llamaremos hombre administrativo, se limita a la *satisfización*²⁶, es decir, busca una solución que sea satisfactoria o se limite a “cumplir con el mínimo”. Algunos ejemplos de este criterio, conocidos por empresarios aunque poco conocidos por los economistas son “porción del mercado”, “ganancia adecuada”, “precio justo”.

El hombre económico lidia con el “mundo real” en toda su complejidad. El hombre administrativo reconoce que el mundo que percibe es un modelo radicalmente simplificado de la confusión chispeante y deslumbrante que conforma al mundo real. Se contenta con esa burda simplificación porque cree que el mundo real está,

26 La palabra inglesa *satisficing* obedece a la conjugación del neologismo *to satisfice*, combinación de *to satisfy* (satisfacer) y *to optimize* (optimizar). La traducción más difundida y corrientemente aceptada del verbo es *satisfizar*, con el sustantivo *satisfización* y el adjetivo *satisficiente*. N. de la T.

en gran medida, vacío, es decir que la mayoría de los hechos del mundo real no revisten gran relevancia para ninguna de las situaciones específicas que él enfrenta, y que las cadenas de causas y consecuencias más importantes son breves y sencillas. Por ende, se conforma con dejar fuera de su consideración aquellos aspectos de la realidad que son sustancialmente irrelevantes en un momento dado (lo que se traduce en la eliminación de la mayoría de los aspectos). Sus decisiones se basan en una representación sencilla de la situación que toma en cuenta apenas unos cuantos de los factores que considera más pertinentes y cruciales.

(Simon, 1957: xxv)

Así, Simon describe la toma de decisiones en manos del “hombre administrativo” como un proceso que opera en un mundo de racionalidad acotada, motivado más por lograr un nivel de *satisfización* que de maximización: es decir, toma decisiones no derivadas del análisis de todas las alternativas. Además, debido a que le parece que el mundo está “vacío” y a que desconoce la interrelación entre las cosas (complejidad), puede tomar decisiones que no exceden su limitada capacidad cognitiva. Simon afirma que la idea del hombre administrativo puede confirmarse mediante el “sentido común”: concuerda perfectamente con la idea que se tiene de cómo se toman las decisiones en el mundo real por experiencia propia. Por otra parte, argumenta que se trata de un modelo respaldado por la investigación que él mismo ha realizado en el ámbito de la computación.

En la descripción de Simon, el problema radica en comprender las limitaciones de la racionalidad que operan dentro de las organizaciones. Sobre todo, no es posible que el tomador de decisiones analice toda la información y las opciones cuando está considerando un problema. La información y las opciones pueden excluirse porque se contraponen a otras actitudes, valores, intereses y metas más convencionales o profundamente arraigadas. ¿Realmente es posible que los tomadores de decisiones calculen el impacto de las políticas? En el mundo real de la toma de decisiones los actores no se enfrentan a organizaciones carentes de valores, prejuicios, cultura, historia y experiencia. Por ende, para Simon, la toma racional de decisiones debe entenderse a partir del contexto organizacional y psicológico en el que se están tomando las decisiones. Como los tomadores de decisiones no pueden saber cuál será su impacto, y puesto que no hay forma de comparar la utilidad de diversos impactos, es imposible que en la práctica haya una relación directa y transparente entre los impactos de una decisión y los medios empleados para cumplir una meta. Al proceso de toma de decisiones le preocupa tener un impacto satisfactorio, no un impacto que represente el resultado máximo u óptimo. Ya que desconocen los impactos, en el mejor de los casos los actores se dedican a perseguir opciones susceptibles de encontrar cabida en un amplio criterio de cumplimiento. En otras palabras, les preocupa lo que esencialmente constituye una conciliación entre valores y metas: alcanzar un nivel de *satisfización*.

Simon identifica dos tareas en el análisis de las decisiones: teoría y práctica. En el nivel teórico, el análisis implica el estudio de los límites de la racionalidad humana en contextos organizacionales; en el sentido práctico, implica el diseño de un entorno organizacional para que “el individuo adopte un enfoque tan

cercano a lo práctico como a lo racional (con base en el criterio de las metas de la organización) al momento de tomar decisiones” (Simon, 1957: 241):

una ciencia práctica de la administración consiste en proposiciones acerca de cómo se comportarían los hombres si desearan que sus actividades contribuyeran a la máxima objetividad administrativa con medios escasos.
(Simon, 1957: 253)

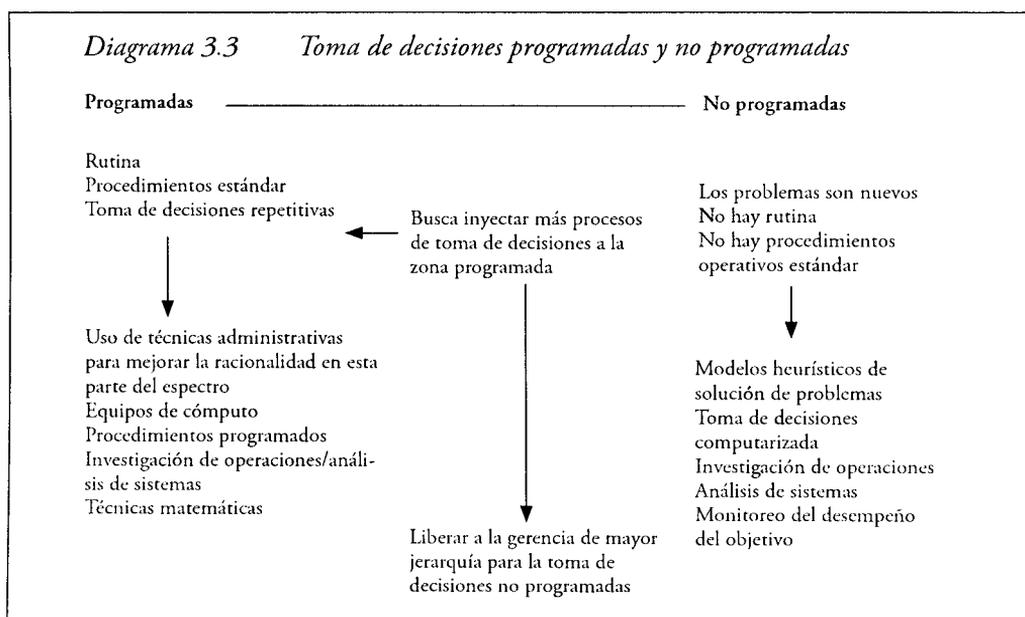
Simon y la ciencia de la decisión de gestión

En el prefacio de *Administrative Behaviour*, Simon comenta que sus ideas son “un intento por construir herramientas” pues:

todavía no contamos con [...] las herramientas lingüísticas y conceptuales para describir en forma realista y significativa ni siquiera una organización administrativa sencilla; describirla de manera tal que se disponga de los fundamentos para el análisis científico de la efectividad de su estructura y sus operaciones.
(Simon, 1957: xlv)

Por lo tanto, no creyó tener mucho que decir sobre mejorar la “efectividad” de las organizaciones. No obstante, unos cuantos años después de escribir esas palabras, Simon manifestó la opinión de que las herramientas habían progresado lo suficiente para posibilitar una “nueva ciencia de la decisión de gestión”.

En su libro titulado *The New Science of Management Decision* publicado en 1960, Simon considera cómo podría mejorar la toma de decisiones a la luz de las nuevas técnicas y tecnologías. El autor plantea la posibilidad de mejorar la toma de decisiones ampliando el espectro de las decisiones programadas por oposición a las no programadas. La toma de decisiones puede pensarse como un continuo en el que las decisiones programadas están en un extremo y las decisiones “no programadas” están en otro (diagrama 3.3).



Simon afirma que, si bien las organizaciones no trabajan tan racionalmente como podrían, el uso de la tecnología, las técnicas de capacitación y gestión, la investigación de operaciones y los análisis de sistemas podrían mejorar la situación. La racionalidad debería, podría y puede ser una meta en la toma de decisiones. No es raro que se presente a Simon como uno de los exponentes del enfoque racional optimista ante los asuntos humanos. Sin duda, la obra de Simon defiende con entusiasmo el uso de técnicas racionales y equipos de cómputo para resolver problemas. Sin embargo, como él mismo lo señala en una serie de conferencias dictadas en Stanford, hacia el año 1983 su entusiasmo se vio matizado por cierto realismo. El propio interés, dice, es un poderoso motivador para el ser humano y la razón sólo puede actuar como agente mediador e iluminador de los intereses, es decir, no tiene la capacidad de resolver conflictos (Simon, 1983: 105).

❖ Un argumento a favor de la racionalidad

El psicólogo Stuart Sutherland decidió elaborar un argumento a favor de la racionalidad, a la luz de las investigaciones y evidencias disponibles en la década de 1990 (Sutherland, 1994²⁷). Este autor afirma que la irracionalidad es un hecho contundente en la toma de decisiones públicas y privadas, y que sus resultados pueden ser desastrosos. La irracionalidad obedece a diversas causas, incluido el hecho de no disponer del tiempo suficiente para pensar, las limitaciones del cerebro humano en cuanto a la retención de una serie de ideas y el manejo de cuestiones complejas, el hecho de obviar el uso de "herramientas" para el pensamiento racional, la forma en que los seres humanos distorsionan la realidad para ajustarla a aquello con lo que se sienten cómodos y la estructura de las organizaciones. Sutherland, al igual que Simon, considera que no hay por qué desesperarse. Sí es posible hacer algo para vencer al "enemigo interno" (*sic*). En este sentido, presenta un conjunto de "moralejas" para incrementar la racionalidad de la toma de decisiones. A continuación se presentan algunas de ellas:

- No tomar decisiones fundadas en un caso único.
- Pensar en las decisiones antes de implementarlas o antes de obedecer una orden.
- Asegurarse de que se expresen argumentos en contra cuando se trate de decisiones colectivas.
- Los supervisores deben de adoptar un estilo participativo y equitativo.
- Buscar evidencias que contradigan la sabiduría convencional o generalmente aceptada.
- Estudiar estadística básica. ♦

Así, Simon ciertamente cree en la racionalidad en la toma de decisiones, pero su perspectiva ha cambiado con el paso de los años. En conferencias ofrecidas en 1983, argumentaba que las limitaciones a la racionalidad individual establecen las fronteras en cuanto al trabajo y las posibilidades de diseño de las instituciones. Los límites de la racionalidad institucional están enmarcados por la capacidad de concentración de los seres humanos, la existencia de múltiples valores y el alto grado de incertidumbre que enfrentan los tomadores de decisiones. Sin embargo, aunque reconoce los problemas reales que entraña la ra-

27 La edición en castellano es Sutherland, S., *Irracionalidad: el enemigo interior* (1996).

cionalidad (al igual que Sutherland, ya mencionado), al final Simon expresa su convicción de que es posible hacer algo al respecto. Algunos arreglos son “mejores” que otros porque propician un proceso más racional de toma de decisiones. El autor destaca los siguientes:

- *Grupos y organizaciones de especialistas*, capaces de lidiar con decisiones rutinarias y repetitivas.
- *Mercados*. Simon argumenta (al estilo de Hayek) que los mecanismos del mercado son un medio para restringir la cantidad de información necesaria para funcionar y alcanzar arreglos “tolerables”, si no es que “óptimos”. No obstante, señala que los mercados implican externalidades y, por ende, “sólo pueden usarse conjuntamente con otros métodos de control social y toma de decisiones; los mercados no constituyen un mecanismo independiente de elección social” (Simon, 1983: 89).
- *Procesos contenciosos*: métodos jurídicos o legales de justicia procesal que, lejos de evaluar los impactos, sugiere Simon, constituyen un importante método para mejorar la racionalidad de la toma de decisiones:

Los procesos contenciosos son como mercados porque reducen la cantidad de información que necesitan los participantes para comportarse racionalmente. Por ende, aportan un mecanismo altamente útil para aquellos sistemas en los que la distribución es masiva y cada elemento del sistema tiene sus propias metas. Se supone que cada uno de los participantes en un proceso contencioso entiende cabalmente sus propios intereses y las consideraciones de hecho vinculadas a ellos; no necesita entender los intereses ni las situaciones del resto de los participantes. Cada uno defiende su propia causa y, al hacerlo, contribuye al acervo general de conocimientos y entendimiento.

(Simon, 1983: 90)

- *Herramientas técnicas para la decisión*. Simon es un gran defensor de los equipos de cómputo y las técnicas desarrolladas como parte de la ciencia de la administración y la investigación de operaciones como herramientas para fortalecer la racionalidad en la toma de decisiones. Acepta que hay problemas cuando se pretende cuantificar lo no cuantificable, pero de cualquier manera tiene confianza en el potencial de la gestión, las matemáticas y la inteligencia artificial:

De encontrar soluciones (y creo que las encontraremos) a los difíciles problemas del medio ambiente y la energía, soluciones simultáneas para ambos problemas, será gracias a nuestra habilidad para moldear las principales interacciones entre las facetas de dichos problemas, o sea, para pensar claramente acerca de las compensaciones.

(Simon, 1983: 92)

- *Base de la información pública*. Aunque las mejoras en el nivel de información pública constituyen un elemento clave en un proceso más racional de toma de decisiones, Simon duda de su impacto real debido a los efectos de distorsión, por una parte, de los medios de comunicación masiva y, por otra, de la función de los especialistas:

Cuando un tema se torna muy controvertido (cuando está rodeado de incertidumbres y valores en conflicto), difícilmente se acercan los especialistas y tampoco resulta fácil legitimarlos. En esas circunstancias, vemos que hay especialistas para lo afirmativo y especialistas para lo negativo. Es imposible resolver esas cuestiones poniéndolas en manos de grupos específicos de expertos. En el mejor de los casos, podemos convertir la controversia en un proceso contencioso en el que nosotros, los no expertos, escuchamos a los expertos pero debemos juzgar quién tiene la razón.

(Simon, 1983: 197)

- *Conocimiento de las instituciones políticas.* Simon considera que las instituciones son capaces de modificar el comportamiento humano, pero no tiene prescripción alguna para cambiar a las instituciones más allá de disponer de una mejor formación política. Incluso en ese punto se muestra dudoso en lo que respecta al prospecto de contar con una ciudadanía mejor educada políticamente.
- *El conocimiento como respuesta ante un proceso más racional de toma de decisiones.* Suele presentarse a Simon como un autor con una fe ilimitada en el progreso humano a través del conocimiento; no es así: Simon es perfectamente consciente de las limitaciones del conocimiento cuando se trata de resolver problemas racionalmente en un mundo complejo e incierto:

la pertinaz consecución de investigaciones y desarrollos en las ciencias naturales y sociales puede aportar una importante ayuda en aquellas áreas de la decisión en las que el conocimiento constituye uno de los principales factores limitantes. Sin embargo, el conocimiento científico no es la piedra filosofal capaz de resolver estos problemas.

(Simon, 1983: 105)

Simon afirma que la razón no es más que un instrumento, incapaz de ayudar a seleccionar metas y de “ayudarnos a alcanzar las metas convenidas con mayor efectividad” (Simon, 1983: 106). En este punto, el contraste entre Simon y Lasswell es más que revelador. Mientras que Simon realmente cree que la “nueva ciencia de la administración” y la tecnología pueden coadyuvar a “ser mejores” (ibid.), Lasswell, habiendo adoptado un marco psicoanalítico y no cognitivo, percibe que la ciencia de las políticas públicas ofrece un prospecto de más “libertad”, mas no de “racionalidad”:

No se reconoce lo suficiente que el papel de la obra científica en las relaciones humanas es el fomento de la libertad, no de lo predecible. Por libertad se entiende el acto de promover la consciencia de alguna característica de la personalidad que hasta ahora ha operado como factor determinante para las decisiones del individuo, pero que ha operado de manera inconsciente. Una vez elevado al nivel de la consciencia plena, el factor que ha estado operando “automática y compulsivamente” deja de ocupar esa posición privilegiada. Entonces, el individuo es libre de considerar el factor cuando tenga que tomar decisiones.

(Lasswell, 1951a: 524)

En este sentido, las diferencias entre Simon y Lasswell en cuanto a su orientación cognitiva y psicoanalítica revelan una clara bifurcación de caminos. La

obra de Simon (a pesar de sus conferencias dictadas en 1983) conduce inexorablemente al enfoque “gerencial” de las políticas públicas, mientras que Lasswell lleva al lector (finalmente) a una forma de análisis más crítico de políticas públicas (véase Torgerson, 1985). Como bien acota Dror (1979), aunque la “ciencia de la administración” y la “ciencia de las políticas públicas” están estrechamente vinculadas, es importante recordar que son distintas en relación con sus valores y metas, así como su aplicabilidad a decisiones “programadas” o “rutinarias” y a áreas “no programadas” o sumamente complicadas de la toma de decisiones (véase Dror, 3.4.4). Así, aunque en obras posteriores Simon atenúa el espíritu tecnocrático (que se evidencia en observaciones expresadas en *Administrative Behaviour* y plenamente en su prescripción a favor de una nueva ciencia de la administración en la que los equipos de cómputo favorecerían la racionalidad (1960, 1965), sí articula un marco analítico y normativo que sigue ocupando un lugar central en las inquietudes de los gerencialistas contemporáneos, que establecen “metas” y “objetivos” (véanse Bourn, 1974 y Pollitt, 1990).

3.4.3/ Lindblom: la toma de decisiones como el arte de “salir del paso”

Una de las respuestas más notables al enfoque racional es la que Charles Lindblom articulara en una serie de grandes aportaciones a las políticas públicas, editadas en 1959, 1963, 1965 y 1979. Además, su postura fue refinándose en otros artículos y libros, entre los que destacan *Politics and Markets* (1977) y las ediciones de su libro de texto titulado *The Policy-making Process* (1968, 1980 y 1993).

El texto “The Science of Muddling Through” (1959), en el que plantea sus primeras objeciones a la noción de la toma de decisiones como un proceso “racional”, tiene dos objetivos principales: primero, la idea de racionalidad que también ocupó un papel central en el análisis de Simon; segundo, las prescripciones para mejorar la racionalidad en la toma de decisiones. Por lo que toca al análisis de la racionalidad, Lindblom y Simon tienen mucho en común. Sin embargo, la postura de Lindblom se aleja de la convicción de Simon de que la toma de decisiones puede o debe pulirse por la vía del gerencialismo (o el enfoque de la ciencia de las políticas públicas de Lasswell).

En su artículo publicado en 1959, Lindblom busca criticar tanto la noción de la toma racional de decisiones como el análisis racional. Aparentemente, al final del texto, el autor opta por tirar las frutas frescas con las podridas, pues como se ve claramente en obras posteriores, Lindblom no se opone al análisis como tal, aunque se muestra hostil a la idea de que las técnicas analíticas racionales podrían, de alguna manera, suplantar la necesidad de alcanzar el acuerdo y el consenso políticos. “Salir del paso”, afirma, es un método o “ciencia” ignorada por los defensores del análisis de las políticas públicas. Para los partidarios de la racionalidad, la toma de decisiones debe comprender una serie impecable de pasos en la que las mejorías son posibles en virtud de la expansión del conocimiento y la tecnología. En este esquema, la toma de decisiones es, básicamente, algo relacionado con la definición de metas, la selección de alternativas y la

comparación entre diversas opciones. La buena decisión es aquella que cumple con los objetivos. Los argumentos de Simon habían aportado un manifiesto para esta convicción en la capacidad esencial de mejorar la toma de decisiones. El objetivo de Lindblom era retar al esquema racional a crear una nueva política desafiante señalando la existencia de método en la aparente “irracionalidad” de “salir del paso”. Asimismo, quería mostrar cómo la idea de un proceso más racional de toma de decisiones (mediante el uso de nuevas herramientas y técnicas) simple y sencillamente “no era factible cuando se trataba de cuestiones complejas de políticas públicas” (Lindblom, 1959: 81).

Lindblom sintetiza las diferencias entre la racionalidad integral o primordial tal como la propone Simon y lo que él mismo veía como la modalidad operativa de la toma de decisiones como actividad “racional”: “comparaciones sucesivas limitadas” o toma de decisiones “primordial”. La representación de dicha comparación aparece en la tabla 3.1.

Tabla 3.1 Los dos modelos de toma de decisiones de Lindblom

Exhaustivo racional (raíz)	Comparación sucesiva limitada (rama)
1a Aclaración de valores u objetivos distintos y usualmente prerequisite del análisis empírico de las políticas alternativas	1b Los valores, metas y análisis empíricos seleccionados de la acción necesaria no difieren entre sí, están estrechamente vinculados
2a Por lo tanto, la aproximación a la formulación de políticas es a través del análisis de medios y fines: primero, se aíslan los fines; después, se buscan los medios para alcanzarlos	2b Ya que los medios y los fines no son distintos, el análisis de medios y fines suele ser insuficiente o estar limitado
3a La prueba de que una política es ‘buena’ consiste en la capacidad de demostrar que es el medio más adecuado para alcanzar los fines deseados	3b Típicamente, la prueba de que una política es ‘buena’ consiste en el hecho de que varios analistas concuerden directamente respecto a ella (sin que concuerden en que constituye el medio más adecuado para alcanzar un objetivo convenido)
4a El análisis es exhaustivo; se toman en cuenta todos los factores importantes y relevantes	4b El análisis está drásticamente limitado: (a) se obvian importantes impactos potenciales; (b) se obvian importantes políticas alternativas potenciales; (c) se obvian importantes valores afectados
5a Por lo general, recurre constantemente a la teoría	5b La sucesión de comparaciones reduce en gran medida o elimina la dependencia de la teoría

Fuente: tomado y adaptado de Lindblom (1959: 81)

El método “de ramificación” para la toma de decisiones implica un proceso de “desarrollo a partir de la situación actual, paso a paso, paulatinamente”. Por el contrario, el enfoque “primordial”, preferido por los analistas de políticas públicas, consiste en empezar por “principios fundamentales cada vez desde cero, tomando el pasado sólo como una experiencia representada en una teoría, y

siempre listos para partir de la nada” (Lindblom, 1959: 81). La idea central que plantea Lindblom se basa en un acuerdo con Simon: las capacidades humanas en relación con la información están limitadas en situaciones que requieren de decisiones complejas y en las que resulta imposible que los actores dispongan de todos los datos o sepan las consecuencias o evalúen todas y cada una de las alternativas. En la propuesta de Lindblom, la “comparación sucesiva limitada” es más pertinente y más realista en semejantes condiciones de “racionalidad limitada”. La cuestión que aborda Simon se refiere a cuánta información puede manejarse a fin de habilitar la consecución de algo más aproximado a la decisión racional. Lindblom responde a ese problema afirmando que no es necesario buscar nuevas técnicas; es necesario valorar más las ventajas que brinda el “análisis no integral”:

En el método de la comparación sucesiva limitada, la simplificación se logra sistemáticamente de dos maneras principales. Primero, se logra mediante la limitación de las comparaciones a aquellas políticas que difieren en un grado relativamente menor de las políticas vigentes. Dicha limitación reduce inmediatamente el número de alternativas a ser investigadas y simplifica notablemente el carácter de la investigación de cada una de ellas [...] El segundo método de simplificación del análisis es la práctica de hacer caso omiso de posibles consecuencias importantes de posibles políticas, así como de los valores atribuidos a las consecuencias obviadas. (Lindblom, 1959: 84-85)

Por ende, la toma de decisiones, en términos de “salir del paso”, muestra las siguientes características:

- Procede a través del cambio incremental.
- Implica ajustes mutuos y negociación.
- Excluye por accidente, no por exclusión sistemática o deliberada.
- Las políticas públicas no se diseñan de una vez y para siempre.
- Procede a través de una sucesión de cambios incrementales.
- No está orientada por las teorías.
- Es más que un “intento fútil de comprensión sobrehumana”.
- El acuerdo y el proceso, no el alcance de metas o el cumplimiento de objetivos, son la medida de una buena decisión.
- Se trata de ensayo y error.

Incrementalismo desarticulado

En una obra posterior (1963), escrita en coautoría con David Braybrooke, Lindblom desarrolla sus ideas en torno al enfoque no integral de la toma de decisiones y el papel del análisis de las políticas públicas. Para entonces, el nombre de Lindblom ya se consideraba sinónimo de “incrementalismo” y en *A Strategy of Decision* (Braybrooke y Lindblom, 1963) trató de expandir y refinar la idea más allá del uso del término: el resultado fue la introducción del “incrementalismo inconexo”, una noción que Lindblom ve como método de toma de decisiones en el que la comparación ocurre entre políticas marginalmente distintas entre sí y donde no hay una gran meta o perspectiva que alcanzar,

excepto por mejorar los problemas y las políticas. Los objetivos se establecen a partir de los medios y los recursos disponibles, y la formulación de las políticas se basa en el método de ensayo y error. Se denomina inconexo porque las decisiones no están sujetas a ningún tipo de plan, análisis, control o coordinación general. La obra, publicada en 1963, también sitúa al incrementalismo en un continuo de comprensión y una escala de cambio (diagrama 3.4).

Diagrama 3.4 Cambio y niveles de entendimiento



Fuente: tomado y adaptado de Braybrooke y Lindblom (1963:71)

Los métodos sinópticos se limitan al cuadrante 2 (Q2), es decir, las circunstancias en las que existe un alto grado de entendimiento y un grado menor de cambio. Los grandes cambios exigen que la toma de decisiones (DM) sea sinóptica, pero en esa situación (Q1) es imposible cumplir con las condiciones. Por otra parte, en Q4 los métodos de la toma de decisiones son muy distintos de aquellos empleados en tiempo de paz y no es posible formalizarlos debido a su naturaleza. En condiciones de política incremental (Q3) los métodos analíticos se aproximan a un incrementalismo inconexo (DI) en el que las formas de análisis estratégico podrían enriquecer la toma de decisiones al mejorar el grado de entendimiento.

El ajuste partidista mutuo

La conceptualización del incrementalismo como un método de toma de decisiones que debe vincularse a niveles de comprensión y escalas de cambio se refinó aún más en 1965 con la adición de un análisis más desarrollado de la forma en que, en las democracias pluralistas, la coordinación surge en condiciones de incrementalismo inconexo, tal como se había afirmado en 1963. En *The Intelligence*

of *Democracy* (1965), Lindblom estipula que la toma de decisiones entraña un proceso de negociación entre tomadores de decisiones: el ajuste partidista mutuo. En otras palabras, la toma de decisiones es un proceso de ajuste y concesiones negociadas que facilita el acuerdo y la coordinación. Este autor afirma que el ajuste partidista mutuo ofrece una alternativa democrática y práctica a los controles jerárquicos centralizados. Como señalaría posteriormente (1993), se trata de una cuestión de “política sensible”:

Cuando los burócratas de diversos programas y agencias llegan a un acuerdo, hasta cierto punto acaban por tomar en consideración muchos más ángulos de un problema que si cada uno se hubiera limitado a administrar su reducido segmento de políticas públicas por sí solo.

[...] las políticas públicas evolucionan a través de relaciones complejas y recíprocas entre todos los burócratas, funcionarios elegidos, representantes de los grupos de interés y otros actores. El impacto puede ser impredecible y no obedecer del todo a las intenciones de ninguno de los individuos participantes. Sin embargo, puede resultar bastante más inteligente e incluso más democrático de lo que normalmente se consigue mediante esfuerzos de coordinación jerárquica en el sentido de que suele abordarse una mayor diversidad de consideraciones y en el sentido de que ningún grupo de participantes puede dominar enseguida al resto. En vista de todos los obstáculos que enfrenta la coordinación centralizada, un alto porcentaje de la coordinación efectiva en cualquier burocracia gubernamental se logra, de hecho, a través de ajustes mutuos descentralizados. Ello no quiere decir que se consiga una coordinación suficiente.

(Lindblom y Woodhouse, 1993: 68)

Análisis estratégico

Hacia fines de la década de 1970, Lindblom había revisado sus ideas a partir de las expresiones de sus críticos (como Etzioni y Dror) y de su propia evaluación del pluralismo como un sistema distinto del que él mismo había descrito en sus primeros textos. En 1977, *Politics and Markets* reconocía la parcialidad de la toma de decisiones pluralista: no todos los intereses y participantes en la política incremental eran iguales; algunos gozaban de bastante más poder que otros. Lindblom advirtió la poderosa influencia de las empresas y las grandes corporaciones en el proceso de la formulación de políticas. Además, era tal el “alto grado de homogeneidad” en la opinión pública (1977: 532) que muchos temas fueron (como lo habían señalado Bachrach y Baratz) simplemente excluidos de la agenda. Así, *Politics and Markets* coincidía bastante con la crítica de Etzioni (1967) a la teoría del pluralismo incremental de Lindblom en cuanto a que erraba al no tomar en cuenta el poder y el sesgo. Esta modificación de Lindblom al incrementalismo significaba que el autor daba un nuevo énfasis al papel del análisis de las políticas públicas como una vía para compensar las deficiencias del pluralismo. De este modo, *Politics and Markets* propone la necesidad de mejorar el ajuste partidista mutuo a través de “una formulación de políticas estratégica y considerablemente mejorada” (1977: 346).

En 1979, Lindblom desarrolló estos argumentos al revisar el debate sobre “la ciencia de salir del paso” para la publicación especializada *Public Administration*

Review. Ahí no deja duda que la idea nodal en todo enfoque incrementalista es la convicción en las habilidades para resolver problemas complejos y de que su objetivo es sugerir “nuevas y depuradas vías” para “salir del paso”. Para ello, establece una clara distinción entre dos dimensiones del incrementalismo:

- El incrementalismo como patrón político de cambios pequeños y paulatinos.
- El incrementalismo como análisis de las políticas públicas.

El texto se dedica a desarrollar un argumento a favor del “incrementalismo analítico” como proveedor de una alternativa a la conceptualización del ideal “sinóptico” o “primordial” del análisis de las políticas, además de ser un método para resarcir el equilibrio de poder en un sistema de gobierno pluralista en el que los intereses empresariales tienden a ocupar una posición privilegiada. Lindblom plantea que el análisis incremental se presenta en tres modalidades básicas:

- Análisis incremental simple.
- Análisis estratégico.
- Incrementalismo inconexo.

Análisis incremental simple. Se trata de una forma de análisis que sólo se ocupa de políticas u opciones alternativas marginalmente distintas de las políticas vigentes. Los críticos de este análisis afirman que no es más que una excusa para la política incremental conservadora. Lindblom reconoce el riesgo de que llegue a ser así, pero afirma que no necesariamente es el caso. Se muestra convencido de que el análisis incremental simple es un método útil de proceder para tomar decisiones, no obstante, no tiene por qué convertirse en excusa del enfoque conservador ante el cambio social, ya que debe “complementarse” con filosofía política y otros pensamientos de amplia envergadura,

...por lo general altamente especulativos y, en ocasiones, utópicos acerca de las orientaciones y posibles características, cercanos y lejanos en el tiempo [capaces de] elevar el nivel de sofisticación con el que pensamos en las políticas públicas.
(Lindblom, 1979: 522)

En 1993 argumenta que la cuestión del análisis incremental simple sigue siendo válida, pues:

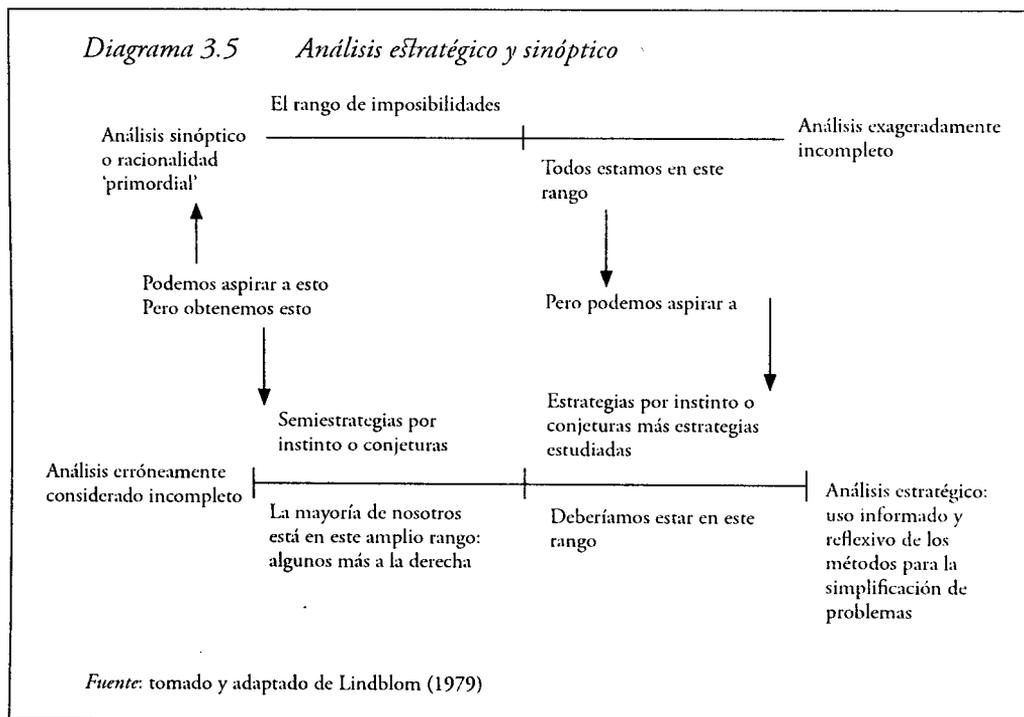
Concentrarse en las pequeñas variaciones de las políticas vigentes [...] significa aprovechar al máximo los conocimientos disponibles. Ya que las opciones nuevas no son radicalmente distintas de las políticas actuales y anteriores, mucho de lo que los administradores y otros actores ya saben acerca de los programas vigentes será aplicable a la evaluación de las nuevas propuestas. Aunque la incertidumbre siga siendo sustancial, tal vez los errores sean menores.
(Lindblom y Woodhouse, 1993: 27)

Análisis estratégico. El análisis estratégico constituye la principal innovación aportada por Lindblom en el texto publicado en 1979. Al igual que *Politics and Markets*, el análisis estratégico puede leerse como una concesión a críticos como Simon, Dror y Etzioni (comentados en la sección 3.4.4). Lindblom afirmaba que el ideal sinóptico o “primordial” del análisis de las políticas públicas no constituye en modo alguno un punto de partida: es imposible completar el

análisis debido a todas las razones planteadas en el modelo de racionalidad limitada de Simon. Por ende, lejos de apuntar hacia un ideal sinóptico inalcanzable o contentarse con un análisis “plagado de consideraciones erradas, simplón, incompleto”, lo aconsejable es situarse en el punto medio: el uso “informado, reflexivo” de métodos para “simplificar los problemas” a fin de tomar mejores decisiones (diagrama 3.5). Estos métodos “informados y reflexivos” incluyen nada menos que las herramientas de los “jóvenes magos” de la ciencia de las políticas públicas:

- Aprendizaje por ensayo y error.
- Análisis sistémico.
- Investigación de operaciones (IO).
- Administración por objetivos (APO).
- Técnica de revisión y evaluación de programas (PERT).

No obstante, el uso “estratégico” que hace Lindblom de estas técnicas está nutrido de una motivación distinta. Al recurrir a estas herramientas, el análisis no debe buscar el ideal “sinóptico/primordial”, sino aspirar a emplearlas en el desarrollo de estrategias para guiar y dirigir: “algo por hacer, algo por estudiar y aprender, y algo a lo que sea posible aproximarse con éxito” (Lindblom, 1979: 318).



Al final de este esquema del análisis estratégico, el lector se siente desconcertado ante lo poco que queda de la versión de la “ciencia” planteada por

Lindblom en 1959. La principal diferencia, afirma, es la elección entre “por una parte, las consideraciones erradas y lo accidental pero frecuentemente inacabado y, por otra, lo inacabado planeado y deliberadamente” (Lindblom, 1979: 519). En otras palabras, los supuestos y las aspiraciones del análisis estratégico son realistas: no apunta a la luna, porque sabe que no puede llegar ahí, así que deliberadamente apunta hacia lo posible. Lo inacabado es intrínseco; no es un accidente. Este método analítico presume de ser práctico.

Incrementalismo inconexo. También se considera un método analítico práctico, cuyo objetivo no es tanto la totalidad formal como un método para simplificar los problemas. El incrementalismo inconexo constituye una estrategia analítica que implica “simplificar y enfocar” los problemas mediante los siguientes seis métodos:

- Limitar el análisis a unas cuantas alternativas conocidas.
- Entretejer los valores y las metas de las políticas públicas con el análisis empírico de los problemas.
- Concentrarse en los males que necesitan remedio y no en la consecución de metas.
- Aprender por el método de ensayo y error.
- Analizar un número limitado de opciones y sus consecuencias.
- Dividir el trabajo de análisis entre múltiples participantes partidistas en la formulación de políticas públicas.

La modificación de su postura a partir de 1977 marcó un aparente cambio radical en los argumentos de Lindblom. En 1959 se presenta un Lindblom conservador y pluralista defensor de la toma de decisiones incremental como la modalidad más efectiva de la formulación de políticas. Sin embargo, en 1977 y 1979 el autor ataca la idea del pluralismo simplista, ofrece una crítica radical del poder de las empresas y concluye en la necesidad de algún tipo de análisis de políticas públicas nada alejado de sus principales críticos. ¿Qué ocurrió? Lindblom ofrece una explicación de las contradicciones en una colección de textos publicada en 1988. En ella, plantea que sus argumentos previos y posteriores a 1977 deben interpretarse como dos series de intereses de investigación y no como un cambio de postura y de afechos. Está de acuerdo en que hubo una falta de integración entre sus intereses como investigador y en que debió haber tenido más cuidado en la resolución de contradicciones “marginales”, pero el conflicto entre los dos Lindblom es más “apariencia que realidad”. Como plantea a partir de 1977, cree en la necesidad de un cambio radical en toda una gama de áreas de políticas públicas y está convencido de que el mundo está desesperadamente necesitado de algo más que un mero cambio incremental. No obstante, las sociedades “parecen incapaces, excepto en casos de emergencia, de actuar con mayor audacia y abandonar la actitud incremental” (Lindblom, 1988²⁸: 11). Ante las limitaciones de los tomadores de decisiones y la manera

28 La edición en castellano es Lindblom, C.E., *Democracia y sistema de mercado* (1999).

acotada en que se formulan las agendas de políticas públicas, duda de la posibilidad de un cambio de semejante magnitud, mas no duda de que el mismo sea deseable. Así, sostiene que el Lindblom radical no contradice su análisis del incrementalismo como la forma más operativa de que disponen los seres humanos para simplificar problemas complejos. Un análisis conservador no descarta una prescripción radical y tampoco es válido afirmar que “un diagnóstico radical debe concluir con una prescripción radical” (Lindblom, 1988: 15). De esta manera, Lindblom se apega a su análisis de las características esenciales de la toma de decisiones en las democracias, argumenta la necesidad de mejorar aspectos del sistema, pero alberga profundas dudas en torno a la probabilidad de que se suscite un cambio “drástico”.

Asimismo, Lindblom argumenta que para comprender los virajes de su postura es necesario situar sus escritos en el contexto de su carrera profesional. Sus primeras obras fueron escritas (como todo economista) con un gran énfasis en la utilidad del incrementalismo en función de las racionalidades ocultas del desorden aparente, como sucede en los mercados. Este marco económico y su orientación profesional obstaculizaron la consideración de un análisis de los remedios para los defectos de las organizaciones sociales. En la década de 1960, Lindblom se despojaría cada vez más del filo del economista para ir adoptando el perfil de un politólogo. La madurez de Lindblom como economista político está marcada por su libro *Politics and Markets* (1977). Concluye su apelación de atenuantes contra el cargo de haber cambiado de opinión y no ser un “disidente conspicuo, valiente retador de las limitaciones de fanáticos intolerantes”, sino alguien con una carrera académica convencional que exigía adaptarse a las demandas y los confinamientos de las tradiciones disciplinarias. En los últimos años encontró una “disposición para soslayarlos, una disposición que crece lentamente a medida que se envejece y se adquiere más seguridad” (Lindblom, 1988: 19).

El Lindblom de las décadas de 1970, 1980 y 1990 es, en efecto, un crítico más radical del incrementalismo como ideología política. Ha conservado y desarrollado sus ideas acerca de la formulación de políticas públicas como un proceso lento y paulatino, pero no ha dejado de afirmar la posibilidad de mejorarlo. Sí se muestra consistente con su postura original (1959) en cuanto al rechazo de la idea de que el conocimiento, la racionalidad, la especialización, el análisis de políticas o las ciencias sociales pueden hacer mejorar el panorama. Asimismo, subraya que la utilidad del conocimiento para tomar mejores decisiones o “resolver problemas” es muy limitada, si no es que insignificante (Lindblom y Cohen, 1979; Lindblom y Woodhouse, 1993). Esta última obra trata de brindar una explicación más coherente de sus ideas como un todo y quizá debería ser el primer libro de Lindblom que lean los estudiantes y no el último. Como se comentará más adelante, los últimos textos de Lindblom revelan su pesimismo acerca de los especialistas y los analistas, pero también muestran su optimismo acerca del potencial de alcanzar un aprendizaje social más amplio, una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y más justicia social como vías para tomar mejores decisiones.

❖ Lindblom, ¿es “lindblomiano”?

No es raro que el destino de los teóricos y sus teorías sea convertirse en víctimas de su propio éxito. Las ideas que evolucionaron a lo largo de la vida de un autor o autora quedan “fijas” y “estáticas” en un contexto y una forma que poco hacen para facilitar su comprensión. Lindblom es un ejemplo claro de ello. El aspecto importante de sus aportaciones a las políticas públicas es que él mismo superó sus primeras obras, al punto de que el “incrementalismo” encuentra poco eco en sus textos posteriores (que datan de las décadas de 1970, 1980 y 1990). Vista como un todo, el enfoque de su obra ha sido explorar las limitaciones que moldean la toma de decisiones en el proceso moderno de las políticas públicas. Por ende, el incrementalismo no fue la preocupación predominante en sus textos, sino la relación entre el poder, el conocimiento humano y la política. Como señala en el prefacio a la edición de *The Policy Process*, publicada en 1993:

existen espinosas limitaciones a lo que puede lograrse mediante el análisis de las políticas y otros métodos “racionales” para comprender los problemas sociales; ello se debe en gran medida a que la incertidumbre y el desacuerdo son hechos fundamentales de los que el análisis más riguroso no podría prescindir. Las interacciones políticas y los juicios humanos equivocados desempeñan un papel crucial en la formulación de las políticas, y necesariamente entrañan desacuerdos partidistas que se resuelven mediante el voto u otras manifestaciones de poder. Por lo tanto, todo el que desee comprender lo que falla en el esfuerzo de emplear el gobierno a fin de promover el bienestar de las personas necesita entender la forma en que las relaciones de poder moldean y deforman las políticas públicas, así como sondear la forma en que podrían reestructurarse dichas relaciones para producir mejores políticas.

(Lindblom y Woodhouse, 1993: vii)

Por lo tanto, estereotipar a Lindblom como un teórico meramente interesado en desplegar un modelo “incremental” en contra de la “racionalidad” implica no haber comprendido sus argumentos más generales, que suelen abordar temas como el poder, la política y el conocimiento. Sin embargo, dicho lo anterior, también debe destacarse que (al igual que muchos teóricos) su terminología y argumentos pierden claridad con el paso del tiempo. Para una revisión de lo que Lindblom “realmente dijo/quiso decir”, véase Gregory (1989). ♦

3.4.4/ ¿Encontrar el punto medio de “salir del paso”? Dror y Etzioni

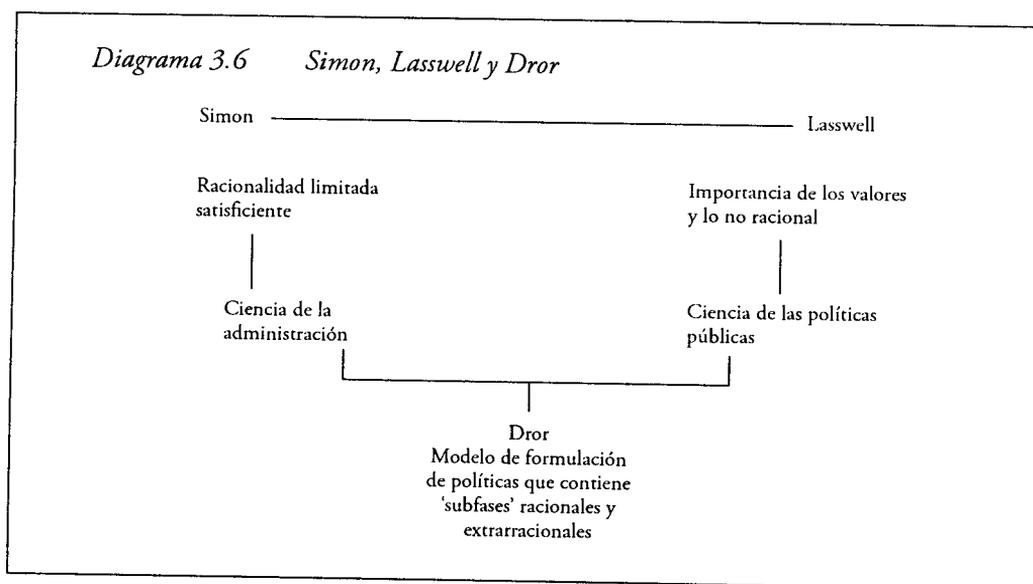
La postura incrementalista adoptada por Lindblom en sus primeros trabajos despertó un gran debate. Los dos autores clave en dicho debate fueron Yehezkel Dror y Amitai Etzioni. Como se verá a continuación, aunque tienden a aparecer siempre juntos, sus enfoques son muy distintos. Más adelante, en la sección 3.10.2, se profundiza en sus ideas (véanse también las secciones 1.6, 4.4.4 y 4.4.8 sobre Etzioni, y la sección 3.10.6, dedicada a Dror).

El modelo “óptimo normativo” de Dror

La crítica de Dror hacia el modelo incremental afirma que es profundamente conservador y adecuado en aquellas circunstancias en que las políticas públicas parecen estar funcionando o son razonablemente satisfactorias, los problemas permanecen estables aun con el paso del tiempo y hay recursos disponibles. No obstante, considera que en la práctica el incrementalismo sólo puede servir para

reforzar el conservadurismo y las fuerzas contrarias a la innovación. Además, Dror lo considera injusto pues, cuando predomina el enfoque incremental, los que detentan el poder llevan ventaja y los que tienen poco poder enfrentan dificultades si desean propiciar un cambio (véanse Dror, 1964 y 1989: 143-147). Dror plantea una alternativa a los modelos incremental y racional. Una manera de ver dicha alternativa es a partir de la noción de continuo de Simon y Lasswell (véase el diagrama 3.6). El modelo de Dror busca aceptar la necesidad de racionalidad (dentro de los límites definidos por Simon) y, a fin de mejorar la racionalidad de la toma de decisiones en niveles relativamente menores en los que se registra un alto grado de rutina, también acepta la necesidad de introducir la ciencia y las técnicas de la administración. Sin embargo, Dror también admite el argumento de Lasswell según el cual los problemas complejos requieren el desarrollo de una toma de decisiones en niveles superiores, en los que la laguna de conocimientos (Dror, 1989: 23) sea subsanada por la ciencia de las políticas públicas. A la par que acepta el enfoque de la ciencia de las políticas públicas de Lasswell, Dror adopta su argumento en relación con los elementos irracionales de la toma de decisiones y la necesidad de tomar en cuenta los valores (véase también Vickers, 3.7.5). Por lo tanto, su objetivo es incrementar el contenido racional del gobierno pero, al mismo tiempo, integrar a su modelo las dimensiones “extrarracionales” de la toma de decisiones. En su argumento, este “optimalismo normativo” combina un enfoque analítico y uno prescriptivo, pues:

Lo que se necesita es un modelo que se ajuste a la realidad al tiempo que se orienta a su propia mejoría, un modelo aplicable a la formulación de políticas al tiempo que motiva un máximo esfuerzo para lograr mejores políticas.
(Dror, 1964: 164)



Así, Dror aprueba el ideal de la racionalidad integral como meta a la que se debe apuntar, reconoce sus limitaciones, pero propugna un modelo que puede llevar a la formulación de políticas a adoptar una orientación más racional. Lejos de descartar el papel de los aspectos extrarracionales en la toma de decisiones como lo revelaran los enfoques de la psicología cognitiva, la psicología social y el psicoanálisis, Dror incorpora este elemento en un modelo de 18 etapas (véase la sección 3.10.2) que opera en dos niveles entre los que existe interacción: racional y extrarracional. Por ejemplo, en la etapa 1, “el procesamiento de los valores”, la toma de decisiones implica “valores específicos y ordenadores que sirven como guía general para identificar los problemas y para formular las políticas”. En la “subfase” racional, implica “la recopilación de información sobre factibilidad y costos de oportunidad”; en la subfase extrarracional, la toma de decisiones entraña “juicios de valor, negociación tácita y habilidades para formar coaliciones” (Dror, 1989: 312). Así, el modelo de Dror visualiza a los tomadores de decisiones recurriendo al análisis racional, pero también echando mano del pensamiento creativo, la intuición, las corazonadas, los sentimientos y las impresiones. En resumen, consigue quedarse con el oro y el moro:

Mi suposición de que la formulación óptima de políticas públicas no es un proceso puramente racional sino que implica muchos componentes extrarracionales provocará el rechazo de los convencidos de la “racionalidad pura” hacia este modelo [...] Por otra parte, los muchos componentes racionales de mi modelo óptimo lo harán inaceptable a los ojos de quienes consideran que los procesos extrarracionales son más válidos. La fuerte predisposición del modelo hacia la innovación también perturbará a aquellos convencidos de que la tradición es la mayor representación de la sabiduría humana.

(Dror, 1989: 302)

Para lograr la transformación de la toma de decisiones que se predica en un modelo que afirma ser tanto descriptivo (en el mundo real la toma de decisiones está motivada por influencias “rationales” y “extrarracionales”) como prescriptivo (mejorando los aspectos racionales y extrarracionales), Dror visualiza una reforma radical del proceso de la formulación de políticas públicas. Cree que son necesarios los cambios en los recursos humanos (políticos, burócratas y especialistas) y en las estructuras y los procesos (a fin de mejorar el pensamiento sistemático, la retroalimentación y la integración de especialistas a la formulación de políticas), así como en el entorno general de la formulación de políticas. Afirma que salir del paso no es una opción y, a pesar del hecho de que las “fuerzas conservadoras” son poderosas, Dror cree que una estrategia de largo plazo para mejorar la formulación de políticas es vital para el progreso humano. En muchos aspectos, esta fusión de lo racional y lo “extrarracional” tiene bastante en común con la idea del papel de la ciencia de las políticas públicas de Lasswell. Sin embargo, a Dror se le escapa algo que podría redimirlo de ser evaluado como un tecnócrata descendente: un sentido de la forma en que su modelo se vincula a la sociedad. Si bien Lasswell afirmaba que la ciencia de las políticas públicas cumplía una función en la ilustración, la emancipación y la democra-

tización, Dror parece tener poca estima por la participación del público en la formulación de las políticas:

Muchos pensadores han señalado que la democracia depende de una opinión pública ilustrada: se refieren, en términos generales, a que los ciudadanos deben estar lo suficientemente familiarizados con los asuntos públicos a fin de poder construir opiniones inteligentes en las cuales fundar su voto. Ciertamente, esperamos que esta condición se cumpla en Utopía, pero si el éxito de la democracia dependiera de la capacidad de las personas de juzgar los principales temas de políticas públicas por su mérito, sin duda la democracia ya habría perecido. En un mundo más simple unos cuantos privilegiados podrían estar familiarizados con todos los temas principales de políticas públicas y conocerlos a fondo. No obstante, en la compleja sociedad moderna, los principales problemas son tan diversos y se requieren tantos conocimientos difíciles para enfrentarlos que nadie puede formarse una opinión ilustrada por sí mismo, excepto sobre unos cuantos asuntos públicos.
(*Dror, 1989: 289*)

Por lo tanto, el papel de lo público en las políticas públicas es marginal y está restringido a “la evaluación de cómo se llega a una política y cuáles son sus componentes de valor (así como la evaluación de las personalidades y los estilos de formulación de las políticas), no a tratar de juzgar los méritos de diversas políticas” (Dror, 1989: 290). En este tema de la relación entre la formulación y el análisis de políticas y la sociedad como un todo también hay divergencias entre Dror y Etzioni.

El tercer enfoque de Etzioni: la exploración mixta

Al igual que Dror, Etzioni no está convencido del realismo ni de la suficiencia del incrementalismo o el modelo racional como explicaciones normativas de la toma de decisiones. Etzioni plantea un tercer enfoque que, afirma, ofrece un modelo realista capaz de evitar el conservadurismo de la postura incrementalista articulada por Lindblom. Etzioni nombra a su modelo “exploración mixta”:

Un enfoque de toma de decisiones con perspectiva racionalista requiere más recursos que dominio de los tomadores de decisiones. La estrategia incremental que toma en cuenta la limitada capacidad de los actores fomenta decisiones que hacen caso omiso de las innovaciones sociales más elementales. La exploración mixta amigra los aspectos irrealistas del racionalismo al limitar los detalles necesarios para las decisiones fundamentales y coadyuva a superar la inclinación conservadora del incrementalismo al incursionar en alternativas de largo plazo. El modelo de la exploración mixta explicita este dualismo al combinar (a) procesos de formulación de políticas de alto nivel, fundamentales, que determinan orientaciones básicas y (b) procesos incrementales que preparan las decisiones fundamentales y las trabajan una vez que han sido definidas.
(*Etzioni 1967: 385*)

El modelo de la exploración mixta se deriva de incipientes técnicas de pronóstico del tiempo y observación. Antiguamente se usaban cámaras para registrar las fotografías climáticas en dos niveles de detalle: exploraciones o escaneos generales e imágenes más detalladas de ciertas áreas de interés. En otras palabras, y en el contexto de la toma de decisiones, el modelo implicaría un análisis por-

menorizado de algunas áreas del problema en cuestión, así como un repaso general del mismo como un todo. Esta combinación de la exploración depende de la diferenciación de las decisiones entre las “fundamentales” y las “incrementales”. Desde luego, esta división puede reflejar una definición menos clara en la práctica de lo que aparenta en la teoría, y el modelo del pronóstico del tiempo puede resultar un tanto inadecuado para las tormentas y vendavales que amenazan la estabilidad del buque llamado “Estado”. No obstante, el valor de la “tercera vía” es que nuevamente pone de relieve el hecho de que no hay un solo patrón de toma de decisiones que pueda considerarse como el mejor en una dimensión abstracta. Para Etzioni, la clave es la flexibilidad de la toma de decisiones a la luz del cambio y lo incierto del entorno. La habilidad o capacidad de explorar tiene que situarse en el contexto del carácter incremental de las democracias liberales que requiere consensos para consolidarse y, por ende, inhibe la planeación de largo plazo que se puso en práctica en las sociedades totalitarias.

Para Etzioni, el enfoque de la exploración mixta pertenece tanto a la categoría del “ser” como del “deber ser”: se trata de una descripción de la realidad de la toma de decisiones empleada en diversos ámbitos y también de un modelo para depurar la toma de decisiones. Este enfoque reconoce que los tomadores de decisiones tienen que considerar los costos del conocimiento: no todo puede ser explorado, así que los tomadores de decisiones se dedican (o deberían dedicarse) a explorar “cabalmente y con una perspectiva racionalista” áreas clave, al tiempo que otras quedan sujetas a una revisión más “trunca”.

Ham y Hill señalan algunos problemas del modelo de Etzioni, sobre todo se cuestionan

si las decisiones fundamentales son tan significativas como propone. Si bien en algunas situaciones las decisiones fundamentales son importantes al definir orientaciones generales, en otras la toma de decisiones sigue un curso mucho menos estructurado [...] Cuando es así, la principal característica del proceso de las políticas públicas es la digresión espontánea, no la planificación consciente [...] Una dificultad ulterior en torno a la exploración mixta es cómo distinguir las decisiones fundamentales de las incrementales.

(Ham y Hill, 1984: 88)

Con todo, como también señalan, varios analistas favorecen este modelo porque lo ven como prescriptivo efectivo (véase *ibid.*).

Sin embargo, la idea de la exploración mixta de Etzioni debe situarse en el contexto del resto de sus preocupaciones intelectuales y enmarcada por el desarrollo de su pensamiento como un todo. Después de la publicación de su ensayo sobre la “exploración mixta” en 1967, apareció su larga obra titulada *The Active Society* (1968) y, si se quiere entender cabalmente el modelo de la exploración mixta, debe leerse este texto a la luz de su propio enfoque general. En *The Active Society* la exploración mixta aparece como la sección de conclusiones del Capítulo II que trata sobre los aspectos “cibernéticos” de la sociedad activa. En ese apartado, Etzioni analiza el contexto social del conocimiento, cómo el proceso de someter la realidad a prueba constituye un devenir social colectivo, la relación entre poder y conocimiento, la distribución del conocimiento y la “conciencia

social". El autor postula que el modelo racional y el incrementalismo están equivocados y no pueden ser el fundamento para promover una "sociedad activa". Se trata de una sociedad en la que las personas, a través de las colectividades sociales, pueden llegar a conocerse mejor y a estar más capacitadas para transformar a la sociedad de manera congruente con sus valores. Al igual que Simon, rechaza el marco psicoanalítico, pero lo hace con el siguiente argumento:

ningún hombre puede liberarse sin llevar la misma libertad a sus congéneres, y la transformación del yo está profundamente enraizada en el acto simultáneo de transformación de la comunidad.

(*Etzioni, 1968: 2*)

Al igual que Dror, reconoce la carencia de información en el gobierno (Etzioni, 1968: 10), mas no considera que mejorar la toma de decisiones basta para subsanar dicha falta. Etzioni afirma que la transformación de la "sociedad postmoderna" requiere un cambio mucho más profundo de la forma en que participa activamente y como un todo en el proceso de desarrollar una "conciencia social". En este sentido, la idea de la "exploración mixta" de Etzioni está bastante alejada del gerencialismo tecnocrático de Dror. Interpretada dentro de su contexto, la exploración mixta forma parte de una teoría de la transformación en la que la toma de decisiones se encuentra arraigada en una sociedad menos enajenada y más receptiva (véase la sección 3.10.2).

En efecto, las reacciones al debate entre la postura racionalista y la postura incrementalista han generado un continuo de teorías que propugnan diversas formas para mejorar la toma de decisiones. El común denominador de Simon, Lindblom, Dror y Etzioni es la convicción en la posibilidad de depurar la toma de decisiones cambiando la relación del proceso político con el conocimiento y la información. Todas estas ideas expresan, a su vez, una convicción en la noción de que existe una alternativa al concepto irrealista de la racionalidad integral. Tal vez en ese sentido Simon, Lindblom, Dror y Etzioni sí tengan mucho en común.

❖ G. Smith y D. May "The Artificial Debate between Rationalist and Incrementalist Models of Decision Making", 1980

Smith y May sostienen que el debate entre racionalistas e incrementalistas es, de cierta manera, falso. Ambas posturas comparten características epistemológicas en la forma en que mezclan "ser" y "deber ser", los modelos descriptivo y prescriptivo. Estos autores señalan que es erróneo suponer una correlación entre "ser" y "deber ser"; asimismo, dudan si un modelo que cumple dos funciones realmente puede sostenerse ante las críticas metodológicas. En realidad, ambos aspectos hablan de cosas muy distintas: no comparten la misma idea en torno a la médula de la toma de decisiones ni lo que representa para los que participan activamente de ella. Smith y May concluyen sugiriendo que este tipo de construcción de modelo *a priori* no resulta muy útil para comprender e investigar la veracidad de la toma de decisiones. Las cuestiones clave que la discusión evade, afirman, se refieren al modo en que las decisiones de políticas públicas se tornan operativas y la forma en que los actores hacen operativa la noción misma de toma de decisiones. ♦

3.4.5/ La economía y el contexto organizacional de la toma de decisiones

El modelo empresarial que predomina en la teoría económica neoclásica enfatiza la visión de la empresa como una organización cuyos procesos de toma de decisiones están motivados por la búsqueda racional de la maximización de las utilidades y en la que el hombre económico actúa a partir de su propio interés afirmado en el conocimiento perfecto. Herbert Simon plantea una crítica contundente a la racionalidad económica en su texto titulado “Epistle to the Economists” (Simon, 1985: 293), publicado en 1955: “A Behavioral Model of Rational Choice” (Simon, 1957: 241-60; véase también Simon, 1959).

Simon argumenta que la idea del hombre económico racional del que se supone posee información casi perfecta, un “sistema de preferencias organizado y estable y habilidades informáticas que le permiten hacer cálculos respecto a las diversas posibilidades de acción y elegir [...] aquella que le permite alcanzar el punto más alto posible dentro de su escala de preferencias” (Simon, 1955: 241) ya no constituye una base suficiente para fundamentar el análisis de la elección económica racional. Lo mismo ocurre, afirma, respecto a la idea de la empresa como una organización racional dedicada a la maximización de utilidades a la luz de las evidencias y los argumentos. Como ya lo había demostrado en el caso de la toma de decisiones administrativas, Simon afirma la existencia de serios límites a las capacidades de la toma racional de decisiones cuando se trata de opciones económicas. El hombre económico, al igual que su hermano, el hombre administrativo, exige una “revisión drástica”. El autor exhorta al lector a:

reemplazar la racionalidad total del hombre económico con un tipo de comportamiento racional que sea compatible con el acceso a la información y las capacidades computacionales que, en definitiva, poseen los organismos, incluido el hombre, en los tipos de entornos en los que existe esa clase de organismos.
(Simon, 1957a: 241)

A pesar del atractivo que puede encerrar el concepto del hombre económico para los economistas, Simon argumenta que “no tiene lugar en la teoría de la organización” o, de hecho, en las múltiples áreas de la economía, pues queda poco del “poder de predicción” de la teoría clásica en cuanto se toma en cuenta la racionalidad limitada. El hombre económico que opera con racionalidad perfecta es inalcanzable y, en consecuencia, el centro de la atención no debe ser el estudio de la elección racional, sino cómo los individuos que perseveran en la consecución de metas y pertenecen a las organizaciones se adaptan a sus propios entornos y límites cognitivos.

En 1958, Herbert Simon y James March (March y Simon, 1958) presentaron la primera gran explicación de las organizaciones en condiciones de racionalidad limitada. Anteriormente, March había escrito un texto con Richard Cyert en el que aplicaba el enfoque al estudio de la estructura organizacional y el comportamiento de los precios (Cyert y March, 1955). Posteriormente, March habría de desarrollar sus ideas acerca del verdadero comportamiento de las organizaciones (por oposición a los supuestos sobre el comportamiento reflejados en

las teorías económicas de la empresa) en un texto ya clásico, escrito en coautoría con Richard Cyert: *A Behavioral Theory of the Firm* (Cyert y March, 1963).

En su estudio publicado en 1958, March y Simon adoptan el modelo de toma de decisiones como “solución de problemas” en condiciones de racionalidad limitada y satisfización. Los autores argumentan que si se desea desentrañar el proceso de toma de decisiones, es necesario situar los procesos organizacionales en el contexto de los límites de la cognición humana. Las actividades de búsqueda y elección de los actores están limitadas: dichos límites se describen como “programas de desempeño” que despegan cuando se estimula a las personas a tomar decisiones. Uno de los ejemplos con el que ilustran el comportamiento “programado” es el sonido de la campana de una estación de bomberos que desata una serie de reacciones. Así, afirman, la toma de decisiones dentro de las organizaciones se parece más a esta programación del desempeño que a la actividad racional de maximización que describe la teoría económica. Las respuestas programadas tienen por objetivo “satisfizar” en un mundo incierto, no optimizar en condiciones de información perfecta. El tema de la toma de decisiones subóptima es retomado en una obra posterior de Cyert y March (1963) que postula un modelo de empresa como organización con una multiplicidad de metas: producción, inventario, ventas, porción del mercado y utilidades. En la realidad, el proceso de toma de decisiones es un proceso en el que los grupos al interior de la empresa negocian para asegurar un acuerdo o concesión en torno a lo que se considera una decisión satisfactoria. Así, el punto de vista conductista enfatiza cómo las metas y las políticas están plagadas de inconsistencias. Se trata de un cuadro muy alejado de la imagen del hombre económico cuyos procesos de toma de decisiones consisten en fijarse metas y cumplirlas por medios consistentes con las metas definidas. En la teoría conductista las metas son múltiples y cambiantes, y se eligen para satisfacer las demandas de las coaliciones de intereses dentro de la empresa. Estas metas, al igual que aquellas del hombre administrativo de Simon, no son óptimas sino “aceptables”/satisfactorias. El análisis de las alternativas es secuencial y no integral, y si la política en cuestión está cumpliendo con las metas a un “nivel aceptable” no se hacen intentos por buscar alternativas. La búsqueda de nuevas alternativas está más motivada por el fracaso que por la evaluación o valoración racional, y la toma de decisiones es reactiva y se muestra preocupada por evitar la incertidumbre mediante la aplicación de procedimientos ordinarios, no con intentos de pronosticar el entorno. Por lo tanto, la empresa no es una organización monolítica; comprende una variedad de coaliciones metas e intereses. No sólo el entorno externo es incierto; el tomador de decisiones también enfrenta otro interno de carácter incierto y complejo. De esta manera, la toma de decisiones no está impulsada por la elección racional sino por: la cuasi resolución del conflicto, la evasión de la incertidumbre, la búsqueda de problemas (véase la analogía del cesto de basura, enseguida) y un proceso de adaptación y aprendizaje. En otras palabras, la empresa no maximiza, satisfiza, y basa sus decisiones en una búsqueda nada exhaustiva de información y alternativas. Se trata de un mundo más absurdo que racional.

En un texto posterior, March, con Cohen y Olsen, desarrolla la idea de que una manifestación de este tipo de toma de decisiones era lo que ellos mismos habían denominado la teoría del cesto de basura (Cohen *et al.*, 1972; March y Olsen, 1976):

Supongamos que se piensa en determinada actividad como en un cesto de basura en el que los participantes arrojan diversos problemas y soluciones. La mezcla de la basura en un solo cesto depende, en parte, de las etiquetas colocadas en los cestos alternativos, pero también del tipo de basura que está produciéndose en ese momento, de la mezcla de cestos disponibles y de la velocidad con que la basura se recoge y retira de la escena.

(*March y Olsen, 1976: 26*)

Al sintetizar la idea en la segunda edición de su libro titulado *The Behavioural Theory of the Firm* (1992), Cyert y March observan la existencia de un orden en la toma de decisiones, aunque no se trata de un orden convencional. Hay muchas aseveraciones acerca de la atención de los participantes:

En el proceso del cesto de basura hay oportunidades de elección exógenas y dependientes del tiempo, así como soluciones a los problemas y tomadores de decisiones. La lógica del orden es temporal, no jerárquica ni consecucional. Los problemas y las soluciones vienen de la mano de las opciones y, por ende, están relacionados entre sí, no sólo por los vínculos de medios y fines, sino también por su simultaneidad. En el límite, prácticamente todas las soluciones pueden asociarse con casi cualquier problema, siempre y cuando sean contemporáneos.

(*Cyert y March, 1992: 235*)

El modelo del cesto de basura plantea la existencia esencial de una condición en la que algunos temas llevarán consigo soluciones, otros no, otras soluciones podrían estar vagando por ahí buscando un tema al cual adherirse. Los tomadores de decisiones bien pueden arrojar un problema o solución a cualquier cesto que tengan a la mano o a cualquier cesto lo suficientemente vacío para acomodar el problema/solución. Gráficamente, la idea del cesto de basura sugiere que los asuntos, los problemas y las soluciones son cosas desordenadas y sucias, cuya modalidad de identificación por parte de los tomadores de decisiones dependerá del momento en el que se reconozcan y de la disponibilidad de cestos para arrojarlas a su interior. El modelo se deduce de los siguientes supuestos: los valores son complejos, el conocimiento es incierto, las reglas son complejas y la toma de decisiones implica (como sostiene Edelman) una gran medida de elementos simbólicos (Cyert y March, 1992: 235-238). Por ende, el proceso de toma de decisiones, visto a través de un modelo conductista como el cesto de basura es mucho menos racional de lo que suponen las teorías económica y organizacional tradicionales de la toma de decisiones. Los autores contrastan su postura con el modelo racional de la siguiente manera:

Las ideas clásicas del orden en la toma de decisiones en el ámbito organizacional implican dos conceptos relacionados entre sí. El primero es la posibilidad de organizar eventos y actividades en cadenas de medios y fines, causas y efectos. Por lo tanto, la relevancia consecucional dispone la relación entre soluciones y problemas,

así como la participación de los tomadores de decisiones. El segundo concepto afirma que las organizaciones son jerárquicas en las que los niveles superiores controlan los niveles inferiores y las políticas controlan la implementación. No obstante, las interpretaciones basadas en tales concepciones del orden parecen subestimar la confusión y complejidad que en efecto rodean la toma de decisiones [...] Muchos sucesos tienen lugar en forma simultánea; las tecnologías están cambiando y no se entienden cabalmente; las alianzas, preferencias y percepciones están cambiando; los problemas, las oportunidades de solución, las ideas, las personas y los impactos se mezclan de tales formas que sus interpretaciones son inciertas y sus vínculos poco claros; las acciones en una parte de una organización parecen estar laxamente emparejadas a las acciones de otra organización; las políticas no se implementan; los tomadores de decisiones parecen vagar erráticamente, entrando y saliendo de los ámbitos de toma de decisiones.

(Cyert y March, 1992: 232-3)

Originalmente, Cyert y March propusieron su teoría como una explicación del proceso de toma de decisiones empresariales. No obstante, también consideran que dicha teoría aporta una explicación convincente del proceso de toma de decisiones en organizaciones “no empresariales”, como los departamentos gubernamentales, las comisiones ejecutivas, los hospitales, las escuelas y las asociaciones de profesionales. Los autores afirman que la teoría de la empresa tiene mucho en común con las ideas acerca de la racionalidad y la toma de decisiones según Simon y algunos psicólogos sociales (como Argyris). Asimismo, consideran que sus ideas sobre las limitaciones de la toma racional de decisiones han encontrado eco y han sido confirmadas en obras posteriores de politólogos y otros académicos (Allison, 1971; Janis y Mann, 1977). Cyert y March identifican cuatro áreas específicas de investigación organizacional que han enriquecido su tesis original:

1. Teorías que apuntan hacia los complejos ambientes dentro de los cuales operan las organizaciones. Los enfoques “ecológicos” de las organizaciones subrayan que la toma de decisiones entraña la interacción entre y dentro de las organizaciones y sus entornos o ambientes, a diferencia del modelo sencillo de toma de decisiones que tiene lugar en una sola organización (véanse las secciones 3.4.6, 4.3.7 y 4.6.3).
2. Teorías de redes que muestran que la toma de decisiones en las organizaciones modernas ya no es un proceso cuya descripción óptima pueda acuñarse con base en estructuras jerárquicas. En este modelo, la toma de decisiones debe entenderse como el resultado de múltiples interacciones entre los componentes de una “red” y no como una burocracia weberiana (véanse las secciones 3.4.6 y 2.10).
3. Mosaicos o teorías de atención que conciben la toma de decisiones más como un caos que como una secuencia ordenada. La atención dedicada a los problemas aparece como algo errático y voluble, con pocos elementos de lo que podría describirse como “integralmente racional”. La toma de decisiones es un proceso inestable impulsado por los eventos, las personas y el reconocimiento de otros problemas (entre otras cosas) (véase, por ejemplo, Kingdon, en la sección 2.10.3).

4. La toma de decisiones como un proceso que implica impactos más simbólicos que sustantivos (véase, por ejemplo, Edelman en la sección 2.9.2).

En la siguiente sección (y en las secciones 4.3.7 y 4.6.3) se analizan los incisos 1 y 2 como aspectos de la teoría conductista de la empresa que se han desarrollado a fin de explorar el contexto interorganizacional e intergubernamental de la formulación de políticas públicas.

3.4.6/ *El contexto interorganizacional e intergubernamental*

Las relaciones interorganizacionales

Los eventos de la vida organizacional son producto del complejo carácter ecológico de la existencia organizacional. Es común que las empresas modernas consistan en grandes sistemas de partes interconectadas e incrustadas en industrias y mercados grandes y complejos [...] Los resultados no son producto de un proceso de toma de decisiones al interior de una sola empresa, sino de las complejas redes de organizaciones y partes de organizaciones que interactúan entre sí.
(Cyert y March, 1992: 233)

La cuestión de la interacción interorganizacional se ha desarrollado en el estudio de las “relaciones interorganizacionales” (véase Evan [editor], 1976). Entre sus primeras aportaciones destacan las teorías conductistas de la empresa, como las obra de Phillips (1960) y Williamson (1965, 1975²⁹, 1985³⁰) que muestran cómo, en las palabras de Cyert y March (arriba citados), el análisis de la toma de decisiones tiene que tomar en cuenta un patrón de relaciones cada vez más complejas entre las organizaciones. Este modelo concibe las decisiones como resultado de “múltiples interacciones” en el interior de una compleja estructura interna y una red de entornos.

Los argumentos de Williamson llegarían a revestir particular importancia para el desarrollo del estudio de la complejidad organizacional, pues presentan un marco para el análisis del cambio organizacional en función de las “jerarquías” y los “mercados”. Según Williamson, las jerarquías se expanden a medida que los mecanismos del mercado no consiguen aportar una modalidad de organización eficiente. Este modelo se deriva del concepto de racionalidad limitada de Simon, la teoría de los costos de transacción postulada por Coase (1937; véase la sección 3.6.3) y una perspectiva desde la cual la naturaleza humana es oportunista y se basa en el propio interés. Williamson sostiene que al tratar de lograr la eficiencia, las organizaciones con estructuras complejas tenderán, en determinadas circunstancias, a pasar de un patrón en forma de “U” (con una jerarquía organizada sobre una base funcional “uniforme” a un patrón en forma de “M” en el que la organización es “multidivisional”. La estructura en forma de M en la que la organización está descentralizada en unidades operativas relativamente autocontenidas o cuasi autónomas (organizadas en forma de U) supera los problemas de la racionalidad limitada que se observan en las grandes estructu-

29 La edición en castellano es Williamson, O.E., *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust* (1991).

30 La edición en castellano es Williamson, O.E., *Las instituciones económicas del capitalismo* (1989).

ras jerárquicas uniformes y aprovecha el comportamiento oportunista al crear un sistema en el que es posible medir y comparar el desempeño de las diferentes divisiones (una especie de mercado interno dentro de la empresa). Esta teoría del sector público implica que, en un mundo más complejo e incierto, la eficiencia (bajos costos de las transacciones) requiere la transición de las jerarquías dispuestas de manera uniforme a estructuras que, como una gran corporación moderna, operen a través de organizaciones “multifacéticas” donde las decisiones gerenciales tienen lugar en un mercado interno descentralizado. Por lo tanto, desde el punto de vista del modelo de Williamson, a fin de enfrentar el problema de la racionalidad acotada (racionalidad limitada), las grandes entidades públicas, al igual que las grandes empresas, se esforzarán por disminuir los costos de las transacciones mediante la adaptación de estructuras organizacionales para hacerlas más “multifacéticas”. Además, cuando los mercados puedan ser más eficientes que las burocracias, los gobiernos deberían tratar de emplear modalidades mercantiles de organización mediante la “privatización” o subcontratación (véase también la sección 3.6.3 y Self, 1993).

Esta noción de las relaciones interorganizacionales también fue desarrollada por los sociólogos organizacionales que en las décadas de 1960 y 1970 pretendían mostrar el proceso de toma de decisiones en condiciones de interdependencia (Aiken y Hage, 1968; Aldrich, 1976; Yuchtman y Seashore, 1967); “campos organizacionales” (Warren, 1967); “entornos organizacionales” (Evan, 1972), y “redes” (Turk, 1970; Benson, 1975). Esos análisis marcaron una ruptura y separación del estudio de las organizaciones con base en el comportamiento organizacional, buscando demostrar que la toma de decisiones en la sociedad moderna tiene lugar en un entorno de enormes complejidades. Es mejor entender la toma de decisiones como un proceso de “toma conjunta de decisiones” (Tuite, 1972) entre las organizaciones y los actores que comparten un “*pool* organizacional” (Hjern y Porter, 1981). Cuanto más compleja es una sociedad, más se evidencian las características interorganizacionales de las estructuras de toma de decisiones (hay una explicación más detallada de estas ideas en las secciones 4.3.7 y 4.6.3).

Relaciones intergubernamentales

En los diversos enfoques agrupados bajo la amplia clasificación de “relaciones intergubernamentales” hay ejemplos que ilustran la tesis de que la complejidad cultiva estructuras interorganizacionales e interacciones que han recibido una importante influencia de las teorías antes mencionadas. El estudio de las relaciones intergubernamentales se ocupa de la forma en que interactúan los diversos tipos de unidades gubernamentales. Uno de los libros torales sobre el tema es una colección de textos sobre la formulación interorganizacional de políticas editada por Hanf y Sharpf (1978), donde se explora el creciente interés en la interacción entre el gobierno central y local tanto en los sistemas unitarios como federales, y cómo limitan el control y la coordinación. Las relaciones intergubernamentales constituyen un marco diverso y multiteórico. Como señala Rhodes (1992: 320-322), es posible discernir varios enfoques principales:

- *Un enfoque de administración pública/desarrollo* que describe patrones cambiantes, procedimientos e instituciones de toma de decisiones gubernamentales (por ejemplo, cómo se desarrollan la descentralización y la centralización en la práctica, cuáles son las nuevas relaciones “de alianza” que están surgiendo en el gobierno local).
- *El enfoque de la “nueva derecha”*, que busca aplicar los modelos de la “elección pública” y del mercado al desempeño gubernamental (por ejemplo, argumentando a favor de la privatización y la subcontratación).
- *El enfoque del marco centro-periferia*, que analiza las relaciones entre el gobierno central, las instituciones y los intereses, y la periferia territorial (por ejemplo, el estudio de la forma en que el centro explota y coloniza las zonas periféricas).
- *Enfoques radicales* que adoptan las teorías neomarxistas y neoweberianas para el estudio de las relaciones intergubernamentales (por ejemplo, el argumento de que el gobierno local y el gobierno central forman un “Estado dual”: véase la sección 3.3.3).
- *El enfoque intergubernamental*, según el desarrollo planteado por Hanf (1978), que se ocupa de la cambiante naturaleza de las “redes” “neopluralistas” en el poder (véase también la sección 2.10.2 sobre las redes de políticas públicas).

En décadas recientes, el estudio del intergubernamentalismo ha sido igualmente significativo como línea de investigación en los Estados federados y unitarios, pues los sistemas federales han crecido en complejidad y se han fragmentado en cuestión de patrones de relaciones intergubernamentales (véase Harman, 1992; Keller y Perry, 1991). Un método de análisis ampliamente usado, que combina los enfoques interorganizacional e intergubernamental, es el marco de “dependencia de recursos” o dependencia de poder que analiza las interacciones a partir de la forma en que la dependencia de recursos/poder (véanse Yuchtman y Seashore, 1967; Aldrich, 1976) puede estructurar el contexto dentro del cual tiene lugar la toma de decisiones (véase la sección 4.3.7).

3.5/ El enfoque de la elección pública ante la toma de decisiones

❖ Textos clave

Se sugiere, como punto de partida, el texto breve del Institute of Economic Affairs (IEA) *The Vote Motive* (1976), de Tullock, que ofrece una explicación accesible de este enfoque.

Lane (1993) contiene una buena revisión del enfoque y puede ser la base a partir de la cual seguir con la lectura de Downs (1967), Niskanen (1971) y Mueller (1979, 1989).

Tres extraordinarias aportaciones al tema son los textos de Dunleavy (1986 y 1991) y Self (1993). Este último revisa las teorías y analiza la teoría de la elección pública en la práctica en varios países. ♦

3.5.1/ Economía y elecciones públicas

Los teóricos del poder de la burocracia en el proceso de toma de decisiones argumentan que una de las principales características del Estado moderno ha sido la forma en que el poder burocrático (o tecnocrático, como diría Galbraith) se ha expandido al servirse *a sí mismo* en lugar de servir al interés público. El acento en la burocracia ha revestido una importancia particular para la llamada escuela de la elección pública, cuyas ideas ejercieron gran influencia en el establecimiento de las agendas políticas de fines de la década de 1970 y a lo largo de la de 1980. Los orígenes del enfoque se encuentran en las obras de Gordon Tullock, Anthony Downs y William Niskanen. Estos autores se ocupan de la lógica y las motivaciones de las agencias administrativas y los departamentos gubernamentales. Es imposible subestimar su impacto en la agenda política como grupo de teorías, particularmente en Gran Bretaña y en Estados Unidos. Una de las principales razones que explican dicha influencia es el hecho de que los argumentos de la elección pública acerca de las ineficacias y el expansionismo de las burocracias encontraron un apoyo considerable en los partidos políticos a través de los *think-tanks* (véase Self, 1993).

En general, la obra de Gordon Tullock es reconocida como una de las primeras contribuciones al enfoque de la elección pública, aunque como teoría económica su contenido no es exhaustivo. Puede afirmarse que las observaciones críticas de Tullock en cuanto a la naturaleza autocomplaciente de la burocracia, fundadas en su experiencia dentro del Departamento de Estado de Estados Unidos (Tullock, 1965), y su crítica, escrita con Buchanan, de la rivalidad entre partidos y sus consecuencias (Buchanan y Tullock, 1962³¹) sentaron las bases para el debate sobre los riesgos del poder de la burocracia y la politización de la política económica y las políticas públicas que otros teóricos (como Niskanen) habrían de analizar desde el punto de vista de los modelos económicos. Posteriormente, en la década de 1970, publicó un multicitado texto breve para un *think-tank* (el Institute for Economic Affairs) (Tullock, 1976). El IEA también publicó otros “textos clave” de la escuela de la elección pública, entre los que figuran las obras de Buchanan (editor) (1978) y Niskanen (1973). Para Tullock, el estudio de la política, la formulación de políticas y la burocracia debería basarse en el mismo conjunto de supuestos que se emplearon para explicar el comportamiento de las empresas, los empresarios y los consumidores: el propio interés. A partir de ahí, podrían deducirse las siguientes conclusiones:

- Los partidos hacen promesas excesivas para obtener votos.
- Los políticos en el poder tienen que hacer acuerdos para asegurarse apoyos, presionando así el presupuesto.
- A los burócratas sólo les preocupa maximizar su propio interés, no el interés público. Ello significa que quieren unidades administrativas enormes y más y más dinero en el presupuesto de sus departamentos.

31 La edición en castellano es Buchanan, J.M. y G. Tullock, *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional* (1980).

- Los procesos políticos de la democracia liberal no consiguen controlar la expansión del poder político y burocrático.

De estas conclusiones se derivó que la solución al problema del gran aparato de gobierno era la introducción de las fuerzas del mercado para combatir el interés egoísta de los burócratas y las presiones propias de la motivación basada en el voto. Por ende, Tullock, al igual que otros defensores de la elección pública, recomendó la incorporación de la competencia en el aparato burocrático mediante la subcontratación, la privatización y el incremento de la competencia entre departamentos gubernamentales a través de reconocimientos al desempeño. El análisis y las soluciones que presenta en su texto breve publicado por el IEA en 1976 no tendrían demasiado impacto en ese momento; sin embargo, en las décadas de 1980 y 1990 llegaron a ocupar el lugar que merecían (véanse Self, 1993 y Pirie, 1988).

La explicación más depurada de las teorías sobre las que se fundamentan los argumentos de Tullock es de la autoría de Anthony Downs y William Niskanen.

Anthony Downs

Downs, cuya obra se comentó en el Capítulo II (secciones 2.3.1, 2.11.5), también ha hecho una importante contribución al estudio del comportamiento burocrático. Su obra titulada *Inside Bureaucracy*, publicada en 1967, es producto de una beca otorgada por la Fuerza Aérea de Estados Unidos en apoyo a una investigación realizada por RAND. El estudio en cuestión tenía por objetivo “desarrollar una teoría útil de la toma de decisiones en la esfera burocrática” capaz de “permitir a los analistas predecir con precisión algunos aspectos del comportamiento en las unidades administrativas y a incorporarlas a una teoría más general de la toma de decisiones sociales” (Downs, 1967: 1). Downs parte del supuesto (no demostrado) de que la toma de decisiones en las burocracias se alimenta de la consecución del propio interés. La estructura del libro conduce a la derivación de 16 “leyes” que se deducen de las siguientes hipótesis iniciales: los funcionarios tratan de cumplir las metas racionalmente, están motivados por su propio interés y las funciones sociales de las organizaciones están enormemente influidas por su estructura interna, y viceversa. Las leyes (*sic*) que se extrapolan de dichas hipótesis son:

- *Ley del conservadurismo creciente*: a medida que las organizaciones envejecen se tornan más conservadoras, a menos que experimenten un crecimiento rápido o una gran rotación de personal.
- *Ley de la jerarquía*: las organizaciones de gran escala que no tienen mercados requieren de una autoridad jerárquica que posibilite la coordinación.
- *Ley de la cautela creciente*: hay una tendencia inherente de largo plazo en la que los funcionarios se vuelven cautelosos.
- *Ley del control imperfecto*: nadie puede controlar el comportamiento en las grandes organizaciones.
- *Ley del control menguante*: cuanto más grande es una organización, tanto más débil el control que se ejerce desde la jerarquía más alta.

- *Ley de la coordinación menguante*: cuanto más grande es una organización, tanto más ineficaz su coordinación.
- *Ley del viraje de poder*: el conflicto ilimitado tiene el efecto de desplazar el poder hacia las jerarquías superiores.
- *Ley de la duplicación del control*: los intentos por controlar a las grandes organizaciones tienden a resultar en la creación de otra organización.
- *Ley del control inevitablemente expansivo*: la cantidad y lo detallado de la información que requieren las unidades administrativas que dan seguimiento a otras unidades crece con el tiempo.
- *Ley del contracontrol*: a medida que los funcionarios de más alto nivel tratan de ejercer mayor control sobre sus subordinados, éstos tratan de realizar mayores esfuerzos para evadir o contraponerse a dicho control.
- *Ley de los bienes gratuitos*: la demanda de servicios gratuitos crece en función de la capacidad de la agencia que los produce.
- *Ley de los precios no monetarios*: cuando las organizaciones no cobran dinero por sus servicios desarrollan otros costos no monetarios para racionar los resultados.
- *Ley del progreso a través del imperialismo*: la expansión de las divisiones administrativas estimula la innovación.
- *Ley de la lealtad autocomplaciente*: los funcionarios son leales a la organización que controla su seguridad laboral y sus ascensos.
- *Ley del conflicto interorganizacional*: todas las grandes organizaciones están, hasta cierto punto, en conflicto con las agencias sociales con las que tienen trato.
- *Ley del contrapeso a la presión de las metas*: surge el conflicto entre la diversidad y el consenso en relación con las metas debido a las presiones contrapuestas de la innovación, el control y la coordinación.

Downs argumenta que las motivaciones de cada funcionario son diversas y dan lugar a diversos tipos de burócrata:

- *Trepadores*: preocupados por su poder, ingresos y prestigio.
- *Cautelosos*: preocupados por minimizar los cambios.
- *Fanáticos*: funcionarios muy motivados, comprometidos a impulsar determinada política o programa.
- *Defensores de su causa*: conciben sus intereses a partir de la maximización de la función y los recursos de su unidad administrativa.
- *Estadistas*: tienen un sentido del interés público que podrían propugnar si su poder creciera lo suficiente como para cumplir sus metas.

El autor plantea que cada tipo de funcionario puede estar impulsado por diferentes conjuntos de motivaciones generales, a las que clasifica como puras y mixtas:

- Interés propio puro:
 - › Poder.
 - › Ingresos económicos.
 - › Prestigio.

- › Conveniencia (resistencia al cambio, que exige mayor esfuerzo personal, y aceptación del cambio, que exige menor esfuerzo).
- › Seguridad (menor probabilidad de pérdida de lo anterior).
- Mixtas:
 - › Lealtad personal (al equipo de trabajo, a los objetivos, a la organización en conjunto).
 - › Orgullo por su desempeño laboral.
 - › Deseo de servir al interés público.
 - › Compromiso con un plan de acción específico.

Downs señala que, así como hay diferentes tipos de burócrata, también hay diferentes tipos de unidades administrativas, cuyas características se derivan del punto en el que se encuentran dentro del ciclo de vida del crecimiento burocrático: antiguas y jóvenes, pequeñas y grandes. Aunque la motivación varía entre unidades administrativas y burócratas, su objetivo siempre es maximizar su propio interés mediante la expansión. Y esta búsqueda de crecimiento conduce a una condición de la vida burocrática en la que el conflicto es la norma. Por ende, si los burócratas no se limitan a preocuparse por satisfacer su propio interés y sí lo hacen por el interés público, la burocracia requiere sólidos mecanismos de supervisión y control.

Downs pretende aportar un modelo que reclama una capacidad de predicción, es decir, argumenta que el análisis propuesto muestra la expansión de la burocracia como resultado de las “leyes” y cómo varían las motivaciones de los burócratas y las unidades administrativas en cuanto a la forma en que tratan de maximizar sus intereses. Las posibles críticas al enfoque se concentran en los supuestos que postula Downs en relación con el propio interés, la jerarquía y el tamaño como características definitorias del desarrollo de la burocracia.

William Niskanen

Mientras que el modelo de Downs depende, en gran medida, de una teoría de la motivación psicológica, el modelo de Niskanen (1971) se enmarca en la economía neoclásica. Este autor parte del mismo supuesto: la maximización del propio interés. Niskanen afirma la posibilidad de aplicar teorías que buscan modelar el comportamiento de las empresas dedicadas a maximizar sus utilidades a las burocracias. Este autor argumenta que, así como las empresas pretenden maximizar utilidades, aquellos que trabajan en las burocracias o unidades administrativas procuran maximizar sus presupuestos y el tamaño de su unidad. Esto es así debido a que la única vía para maximizar su propio interés es la expansión de su presupuesto. En este modelo, el crecimiento del presupuesto y de la unidad administrativa es visto como la única opción accesible a los burócratas que intentan maximizar sus utilidades. El argumento señala que esto es posible debido a la forma en que las administraciones asignan recursos y toman decisiones, en comparación con aquella en que los mercados toman decisiones y asignan recursos. Los mercados deciden maximizando la diferencia entre la utilidad marginal y el costo marginal, es decir, entre el incremento de los costos

y los rendimientos que resultan de ofertar una unidad adicional. No obstante, la unidad administrativa, a diferencia de la empresa, desconoce los beneficios y, por ende, sólo puede incrementar su utilidad marginal mediante la expansión de su presupuesto. Pueden hacerlo gracias a la manera en que los propios políticos están presionados a prometer el incremento en el gasto.

La evaluación del enfoque

A primera vista, la tesis de la unidad administrativa resulta atractiva; representa un poderoso modelo para explicar la creencia muy difundida de que los burócratas sólo se preocupan por satisfacer sus intereses. Se trata de una teoría popularizada en series de televisión, como *Yes Minister* y *Yes Prime Minister*, en las que se ve a los burócratas trabajar en función de sus intereses, y no del interés público.

No obstante, el modelo entraña un gran problema: desde el punto de vista metodológico, es difícil demostrarlo o falsificarlo. En vista de lo poco que se sabe de las utilidades y los costos de quienes laboran en las unidades administrativas en comparación con aquellos que trabajan en empresas dedicadas a maximizar sus utilidades, determinar si una unidad administrativa es “demasiado grande” es un tanto arbitrario. La investigación empírica acerca de la maximización del presupuesto no ha producido el tipo de evidencias capaz de sustentar la teoría. La idea de que la toma de decisiones en la esfera burocrática está motivada por intereses egoístas y jugosos presupuestos ha demostrado ser un modelo influyente debido más a su contenido normativo (antiburócrata) que a su condición empírica. Sí aporta definiciones y tipologías útiles, pero en lo que respecta a su capacidad explicativa, la idea de que la toma de decisiones en lo burocrático está motivada por la consecución del propio interés que sólo puede expresarse en presupuestos más cuantiosos y unidades administrativas más voluminosas resulta simplista hasta el extremo. Como queda demostrado en el modelo de Downs, el rango de motivaciones es mucho más complejo y diverso que el propio interés planteado por Niskanen como el fundamento de una teoría de la burocracia. Si bien hay evidencias de que el “propio interés” constituye una motivación para acceder a presupuestos y unidades administrativas más grandes, lejos está de ofrecer una explicación adecuada de los cambios en el tamaño del sector público y de las unidades administrativas. En palabras de Lewin:

El largo debate en torno a las hipótesis ha develado tantas insuficiencias que uno se queda dudando seriamente si se ha capturado en alguna medida cualquiera de las características esenciales de la burocracia occidental. La impresión perdurable que deja esta investigación es la forma en que no consigue descubrir ninguna evidencia convincente. En pocas palabras, la hipótesis de la maximización del presupuesto no encuentra respaldo en la investigación empírica.

(Lewin, 1991: 97)

Sin embargo, esto no equivale a decir que la idea de recurrir al análisis económico para estudiar la toma de decisiones es inútil para el estudiante de las políticas públicas. Sin duda, la hipótesis de la maximización del presupuesto,

una vez extrapolada de su contexto y propósito altamente ideológico, aporta reflexiones y preguntas importantes. En las palabras de uno de los críticos más destacados de esta escuela:

Los logros de la teoría de la elección pública al expandir el horizonte y los métodos del debate y la investigación en las ciencias políticas hacia nuevas formas de razonamiento lógica y matemáticamente informado son [...] innegables.

El desarrollo y refinamiento de la elección pública institucional hacia explicaciones conductualmente realistas y teóricamente diversas de amplias clases de fenómenos políticos deberían constituir el tan necesario antídoto.

(*Dunleavy, 1991: 259*)

Los modelos de Downs y Niskanen están enmarcados, en gran medida, en un período (la posguerra) en el que la burocracia iba viento en popa. Sin embargo, la década de 1980 sería testigo de grandes cambios en la forma de operación de las burocracias (y las organizaciones del sector privado). La tesis del tamaño siempre fue metodológicamente endeble, pues descansaba en la afirmación del propio interés; no obstante, las evidencias empíricas registradas en la década de 1980 señalaron un grave defecto de la escuela de la elección pública. En muchos países industrializados, la experiencia en esos años refleja la reducción en el número de servidores públicos y la introducción del mercado para la realización de tareas otrora consideradas parte del dominio de la burocracia. El propio Downs dedica un capítulo entero de su libro a explicar por qué la burocracia “llegó para quedarse”, pues hay una gama de funciones sociales que “deben estar en manos de organizaciones con motivaciones no mercantiles” (Downs, 1967: 32). Esto no quiere decir que dichas tareas se llevarán a cabo de manera óptima pero, según Downs, seguirán existiendo servicios y funciones que “necesitan” de jerarquías.

No obstante, en las décadas de 1980 y 1990, la experiencia de muchos países industrializados (al igual que de países menos desarrollados) ha sido la de cuestionar la noción respecto a la existencia de un ámbito de toma de decisiones “no mercantiles”. En Gran Bretaña, por ejemplo, la experiencia muestra la reducción y reorganización drástica de la burocracia.

3.5.2/ *Alternativas al modelo de la elección pública*

El enfoque de la elección pública ha ejercido una influencia considerable tanto en la teoría como en la práctica de las políticas públicas (si se desea consultar críticas generales a este enfoque en cuestiones de teoría y práctica, véanse Self, 1993; Stretton y Orchard, 1994). Sin embargo, hay varios marcos alternativos desde los que se puede analizar los tipos de temas que han preocupado y ocupado a los teóricos de la elección pública. Esta sección explora tres de ellos:

- Teorías gerenciales.
- Un modelo de redefinición de unidades administrativas.
- Economía “heterodoxa”.

Teorías gerenciales de la motivación humana y el comportamiento organizacional

El enfoque de la elección pública es particularmente deficiente en cuanto a su conceptualización de la toma de decisiones humanas como un proceso basado, en esencia, en el interés individual. En vista del impacto de las ideas gerencialistas sobre el análisis y la reforma del sector público (Van Strien, 1982: 24), vale la pena recordar el debate sostenido al interior de la teoría (y la práctica) gerencial sobre la motivación humana. Al igual que la escuela de la elección pública, la teoría gerencial “científica” y “clásica” parte del mismo postulado acerca del comportamiento humano: el individuo dedicado a maximizar su propio interés.

F.W. Taylor era ingeniero y concebía los problemas de los seres humanos dentro de las organizaciones en términos de ingeniería (véase Taylor, 1911³²). Para este autor, las organizaciones son máquinas o deberían tratar de emularlas. Al igual que en el modelo económico, el modelo de la ingeniería supone que la motivación de los mecanismos que conforman la máquina es maximizar los salarios y que una mayor eficiencia permite asegurar salarios y producción. Taylor analizó antiguos modos de producción y los encontró poco eficientes: la solución sería fragmentar la organización de la producción en pequeñas tareas que pudieran realizarse con rapidez y eficiencia. Tal vez la gran película de Charles Chaplin, *Tiempos modernos*, constituya la representación más célebre de la lógica del taylorismo.

Posteriormente, las ideas de Taylor serían abordadas y desarrolladas en la obra de Henri Fayol (1949) y otros miembros de la escuela conocida como “administración científica”. Taylor y Fayol creían haber descubierto el componente nodal de la máquina humana: el propio interés. También creían haber logrado métodos que permitían organizar a esta criatura egoísta para hacerla eficiente y productiva. Ya que las personas sólo sentían predilección por hacer dinero y maximizar sus propios intereses, las estructuras podrían diseñarse para controlar y utilizar ese hecho a fin de generar más utilidades y paquetes salariales más grandes. Era cuestión de control y nada más. En la perspectiva de la escuela de la elección pública el problema también era un asunto de control. La burocracia moderna estaba plagada de personas capaces de tomar decisiones sin la clase de disciplinas y limitaciones propias de la industria o la empresa. El problema radicaba en cómo limitar y orientar el interés individual hacia decisiones más efectivas y eficientes en función del interés de los contribuyentes, y alejarlo de la necesidad de presupuestos prominentes y aparatos gubernamentales crecientes. La respuesta evidente encerraba dos aspectos: primero, recortar a la burocracia y reducir las tareas del gobierno; segundo, administrar o “gestionar” a la burocracia y a los responsables del gasto público empleando métodos que permitieran disciplinar y controlar su propio interés.

Contra esta visión del comportamiento humano dominado por el propio interés se encontraba la “escuela de relaciones humanas” que se oponía a la

32 La edición en castellano es Taylor, F.W., *Principios de la administración científica* (1971).

noción taylorista de que la única motivación de los seres humanos es el interés individualista. La escuela de las relaciones humanas surgió de experimentos realizados entre 1924 y 1932 en la empresa *Western Electric Company*, a cargo de Elton Mayo. El objetivo de los “experimentos Hawthorne” era estudiar y medir el efecto de las condiciones de la fábrica en los obreros. Las conclusiones indicaron que el comportamiento colectivo es clave para el desempeño individual. Las relaciones informales eran importantes y las organizaciones no eran mecanicistas ni “racionalistas” como lo afirmaban Taylor y los miembros de la escuela “de la administración científica” (véase Mayo, 1933³³, 1949³⁴). Lasswell conoció a Mayo y colaboró con él entre 1926 y 1927. Trahair ha señalado que Mayo influyó significativamente en el desarrollo del enfoque de Harold Lasswell (Trahair, 1981: 2). No obstante, como bien indica Muth, Lasswell recibió influencias de muchísimas personas y quizás no sea pertinente pensar que Mayo ejerció en él una influencia mayor que Freud, Weber, Marx, Mead, Merriam o Harry Stack Sullivan (véase Muth, 1990: 10). En todo caso, lo cierto es que Lasswell “lo adoptó” al desarrollar su enfoque de políticas públicas.

Posteriormente, en 1937, Chester Barnard también apoyó la idea, contraria a la teoría de Taylor, de que las personas no estaban únicamente motivadas por la maximización de los salarios y el propio interés. Barnard era un ejecutivo de la empresa *Bell Telephone Company* (no era académico); su larga experiencia gerencial le había enseñado que la motivación humana estaba muy lejos de la idea del hombre económico racional, egoísta, decidido a maximizar sus intereses. Barnard afirmaba que las organizaciones estaban formadas por personas con muchas funciones y metas: como esposos o esposas, hijos, hermanos, miembros de un club o iglesia, etcétera. El conflicto entre esas funciones era inevitable y el papel del liderazgo era promover la cooperación de las personas dentro de la organización. Para este autor, los seres humanos tienen una mezcla de motivaciones. Los requisitos primordiales para la efectividad y eficiencia de las organizaciones eran la cooperación, el sentido de un objetivo común y la comunicación, no el control taylorista: “La vitalidad de las organizaciones radica en la voluntad de los individuos de contribuir esfuerzos al sistema cooperativo” (Barnard, 1938: 82).

Una de las más famosas refutaciones a la idea taylorista de la motivación pertenece al psicólogo Abraham Maslow, quien propuso que las motivaciones de las personas dentro de las organizaciones son mucho más que la simple “maximización de intereses” (Maslow, 1943, 1968 y 1970³⁵). Para este autor, es necesario reconocer que la motivación humana para trabajar está moldeada por las necesidades humanas. Maslow propone una jerarquía de cinco necesidades: necesidades fisiológicas elementales, seguridad, pertenencia o afecto, necesidades de autoestima y ego, y necesidad de realización personal y laboral. Pensando en esta crítica a la noción taylorista de la motivación humana elabo-

33 La edición en castellano es Mayo, E., *Problemas humanos de una civilización industrial* (1972).

34 La edición en castellano es Mayo, E., *Problemas sociales de una civilización industrial* (1977).

35 La edición en castellano es Maslow, A.H., *Motivación y personalidad* (1991).

rada por la escuela de las relaciones humanas, podría argumentarse que el enfoque de la elección pública está enraizado en una especie de marco taylorista que construye una definición estrecha del comportamiento humano ignorante de la posibilidad de que la motivación humana sea mucho más compleja que el mero “propio interés”.

❖ Motivaciones y administración

Los teóricos de las relaciones humanas han postulado una variedad de motivaciones, en lugar de la idea del interés individual que alimenta el enfoque de la elección pública.

Maslow (1943): una jerarquía de necesidades

- Fisiológicas (alimento, vestimenta, etc.).
- Seguridad.
- Sociales (necesidad de tener contacto y relaciones con otros seres humanos).
- Autoestima (necesidad de respeto).
- Realización personal y laboral (necesidad de desarrollar el propio potencial).

McGregor (1960)

McGregor desarrolló dos marcos para entender cómo los administradores ven a las personas dentro de las organizaciones (el modelo de la elección pública aparece claramente marcado con una X):

- *Teoría X*: supone que, en realidad, las personas no quieren trabajar, es necesario coaccionarlas y controlarlas, y no quieren ninguna responsabilidad.
- *Teoría Y*: supone que las personas quieren trabajar, se interesan en lo que hacen y quieren responsabilidades, y están comprometidas con los objetivos de la organización.

Herzberg (1966)

Herzberg argumenta que hay dos factores que operan en la motivación y en el entorno organizacional de las personas:

- *Motivación*: las personas quieren tener un sentido de logro, responsabilidad, reconocimiento, ascenso y una tarea satisfactoria por realizar.
- *Higiene*: el contexto laboral debe mantenerse en un nivel aceptable en términos de remuneración, forma de supervisión del empleado, las condiciones generales del entorno físico y las relaciones con los superiores. ♦

Por lo tanto, un argumento clave en contra del modelo económico es que no toma en cuenta la diversidad de necesidades al interior de las instituciones. Siguiendo el argumento de Dunleavy (enseguida), el burócrata bien podría estar motivado por lo interesante de su trabajo o por un estatus superior más que por el deseo de maximizar intereses a partir del tamaño del presupuesto y la unidad administrativa. Los marcos taylorista/de la elección pública conceptualizan la motivación en términos altamente individualistas. No obstante, como Mayo y Maslow y otros autores lo han demostrado con *muchas* más evidencias empíricas a su favor, el contexto grupal constituye una dimensión vital del compor-

tamiento humano y la toma de decisiones. Las políticas públicas sí implican la toma de decisiones individuales, pero ésta ocurre dentro de un entorno grupal. A la luz de las evidencias acerca del comportamiento de los grupos, la reducción del análisis al nivel de la racionalidad individual y el propio interés parece una base endeble sobre la cual construir una teoría del comportamiento humano. La cuestión del comportamiento humano como algo que entraña más cooperación que intereses egoístas ha sido ampliamente desarrollada en la teoría y la investigación de la administración moderna, particularmente en la obra de Argyris (1957³⁶ y 1965), McGregor (1960), Likert (1961³⁷) y Herzberg (1966). A diferencia de la visión estrecha y más bien peyorativa de la naturaleza humana que se encuentra en Taylor y en la teoría de la elección pública, la tradición de pensamiento que se desprende de Mayo, Barnard y Maslow en la década de 1930 y de Argyris en las décadas de 1950 y 1960 se deriva de una noción más amplia y optimista de la motivación humana.

Sin embargo, resulta irónico que al tiempo que la escuela de las relaciones humanas aporta una poderosa crítica a la teoría del comportamiento organizacional dentro del modelo de la elección pública, sus ideas sustentan la “nueva gestión del sector público” que ha hecho causa común con los defensores de la elección pública al atacar a los burócratas y profesionales “del sector público”. Tal convergencia de la escuela de las relaciones humanas con los supuestos tayloristas acerca de la teoría de la elección pública añade peso al argumento de que el “mayoísmo” fue poco más que una sofisticación del paradigma del taylorismo (véanse Clegg y Dunkerly, 1980: 122-135 y Mouzelis, 1967³⁸). La nueva gestión del sector público es un derivado del enfoque de las relaciones humanas (véanse, por ejemplo, Peters y Waterman, 1982; Osborne y Gaebler, 1992), y se ha aplicado en el sector público como un medio para la implementación del tipo de críticas que se encuentran en el centro mismo del modelo de la elección pública. La diferencia es que las modalidades de disciplina son más sutiles que el enfoque taylorista y usan la retórica de las relaciones humanas, pero el objetivo es el mismo: más control sobre las organizaciones y las personas dentro de ellas. En este sentido, la “mercantilización”, la “subcontratación” y la “gestión del sector público” son otras palabras para decir “industrialización”: las agencias y los servicios públicos se convierten en empresas y fábricas. Así, las teorías gerenciales que podrían verse como una crítica al modelo de la elección pública en la práctica se han incorporado a ese marco (véase la sección 4.3.5).

Un modelo de redefinición de unidades administrativas

La teoría de la elección pública no ha sido propiedad exclusiva de la “nueva derecha” (véase Self, 1993: 16-20). Uno de los más importantes análisis que

36 La edición en castellano es Argyris, C., *Personalidad y organización: el conflicto entre el sistema y el individuo* (1964).

37 La edición en castellano es Likert, R., *Un nuevo método de gestión y dirección* (1969).

38 La edición en castellano es Mouzelis, N., *Organización y burocracia: un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales* (1973).

recurre a la teoría de la elección pública como crítica a los argumentos de la “nueva derecha” pertenece a la pluma de Dunleavy (1986 y 1991). A partir de la experiencia del servicio público británico en los años de la administración Thatcher, Dunleavy presenta un argumento convincente a favor de un modelo de comportamiento burocrático que, si bien emplea un enfoque de elección pública, llega a una explicación que muestra cómo opera el propio interés hasta alcanzar resultados distintos de los planteados por Downs y Niskanen. La crítica de Dunleavy al enfoque de la elección pública se transforma en un análisis del auge de las privatizaciones durante la década de 1980 (Dunleavy, 1986), y posteriormente se desarrolla en la obra titulada *Democracy, Bureaucracy and Public Choice* (1991).

Al explicar el auge de las privatizaciones en Gran Bretaña y Estados Unidos durante la década de 1980, Dunleavy (1986) discrepa del modelo planteado por los teóricos de la “nueva derecha” que señala a los grandes presupuestos y las grandes unidades administrativas como el principal objeto del interés egoísta de los burócratas. El autor pone sobre la mesa las dificultades del modelo en cuanto a explicar por qué las burocracias muestran preferencia por la reducción de su tamaño y de sus costos. A fin de conseguir una explicación radical, Dunleavy evidencia la necesidad de advertir que el presupuesto y las relaciones entre los tipos de burócrata y las diferencias en el poder son mucho más complejas de lo que reconocen Niskanen *et al.* El propio interés no necesita expresarse a través del tamaño, sino en la “redefinición”. En el caso de la privatización, Dunleavy muestra cómo los burócratas de alto rango se han visto mucho más preocupados por la redefinición de sus departamentos y presupuestos con miras a orientar sus intereses en la misma dirección que los políticos y el sector empresarial. Por lo tanto, al explicar el bajo nivel de resistencia a la privatización Dunleavy argumenta que, en la práctica, ha servido para promover los intereses de clase de los servidores públicos de mayor rango a costa de la pérdida de empleos y deterioro de las condiciones de la masa de funcionarios. En consecuencia, la subcontratación y otras formas de privatización pueden interpretarse como la continuación de la estrategia de las élites burocráticas para maximizar sus propios intereses mediante la redefinición de sus organizaciones en lugar de buscar incrementar su tamaño.

Dunleavy presenta cuatro razones que explican por qué la maximización del presupuesto no es la única motivación racional de los burócratas y las unidades administrativas:

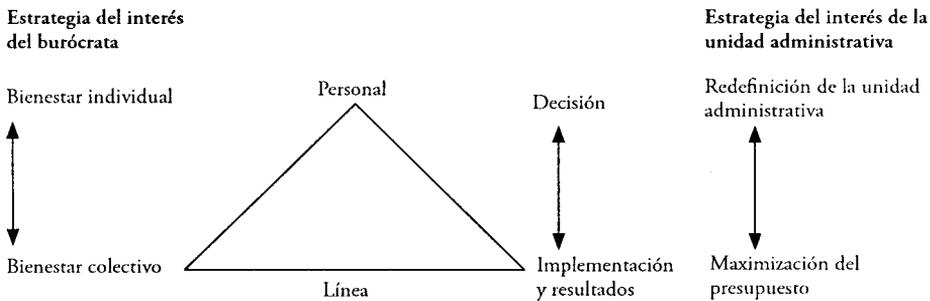
- Hay diferentes estrategias individuales y colectivas de maximización de intereses. La realidad de la política burocrática es que el presupuesto no está en manos de un solo funcionario de alto rango, sino de un grupo de funcionarios. Es decir, cada unidad administrativa participa en una competencia para asegurarse recursos y evitar que su departamento sufra una merma de prestigio en relación con otro departamento o reciba un presupuesto demeritorio. Siendo así, no tiene sentido pensar que los funcionarios encuentran lógica alguna en defender un presupuesto general más jugoso. Presionarán

por un presupuesto cuantioso únicamente si los rendimientos superan los esfuerzos que implica dicha presión. De la estructura jerárquica de la burocracia se deriva el hecho de que a menor rango, menor probabilidad de éxito cuando se intenta obtener un aumento de presupuesto.

- Las unidades administrativas disponen de diversas estrategias para maximizar sus utilidades, pues hay diferentes tipos de presupuestos: presupuestos básicos, presupuestos por división, presupuestos programáticos y presupuestos para grandes programas. El modelo presupuestal de Dunleavy permite deducir que los beneficios de incrementar el presupuesto no alcanzan a todos los burócratas. Un aumento de presupuesto básico beneficia a todos los funcionarios (salarios, instalaciones, etc.). Sin embargo, los presupuestos programáticos que implican financiamiento cuyo gasto depende de agencias ejecutoras reciben la presión de los presupuestos básico y por división que buscan incrementar su porción de los beneficios. En resumen, existe un conflicto de intereses presupuestales entre el presupuesto básico/por división y el presupuesto asignado a las agencias responsables de la implementación de las políticas. La relación entre el tamaño del presupuesto y las partes que lo conforman varía en función del tipo de unidad administrativa en cuestión: implementación y resultados, regulación, transferencias, contratos, control, relaciones comerciales, servicios.
- Hay un nivel óptimo en el que se registra la maximización del presupuesto de una unidad administrativa. La motivación para maximizar el presupuesto básico y por división variará en función de la relación que exista entre el presupuesto básico y los otros componentes presupuestales dentro de determinada agencia. La maximización del presupuesto alcanzará su punto más alto en aquellos que tengan una relación estrecha entre el presupuesto básico, por división y programático. Por ejemplo, en condiciones como las de las agencias de implementación y resultados, los intereses de diferentes niveles de jerarquía se verán beneficiados por un presupuesto más generoso.
- El rango y la jerarquía de los funcionarios serán determinantes en su decisión de dedicarse a maximizar su propio bienestar individual o a buscar la consecución de los intereses colectivos. La motivación de los funcionarios varía en función de su rango: según Dunleavy, aquellos con una participación activa en la toma de decisiones estarán mucho más interesados en maximizar su propio bienestar que en satisfacer los intereses colectivos de su departamento: “Los funcionarios racionales desean trabajar en unidades administrativas pequeñas, colegiadas, que conformen una élite cercana a los centros del poder político. No les interesa presidir agencias con mucho personal y grandes presupuestos, sino agencias rutinarias, conflictivas y de estatus menor” (Dunleavy, 1991: 202).

Los burócratas recurren a diversas estrategias a fin de moldear sus unidades administrativas y lograr que éstas se acerquen más a la noción de personal que a una función de dirección y ejecución (diagrama 3.7).

Diagrama 3.7 *Redefinición de las unidades administrativas*



Fuente: tomado y adaptado de Dunleavy (1991)

A medida que la agencia se convierte más en una entidad de control, transferencia o contratos, los intereses de la élite burocrática se alejan de la maximización del presupuesto programático o de la unidad administrativa. Dunleavy identifica cinco estrategias para ello:

- Profunda reorganización interna: fortalecimiento del papel del ámbito de la formulación de políticas y separación de las funciones (de dirección y ejecución) de rutina.
- Transformación de las prácticas laborales internas, incrementando así la prevalencia de actividades de control.
- Redefinición de la relación con “socios” externos: a fin de maximizar el control de las políticas y promover una mayor descentralización de responsabilidades en asuntos de rutina.
- Competencia con otras unidades administrativas: a fin de defender el alcance de las responsabilidades al tiempo que se exportan las tareas de reconocimiento inferior a otras áreas.
- Liberación de carga laboral, transferencia de personal y subcontratación para trasladar aquellas funciones que no concuerden con la forma que se desea adopte la unidad administrativa a otras agencias y ramas del gobierno y la administración.

El autor concluye con el siguiente argumento:

Los modelos de la elección pública en las burocracias que predicen una maximización abierta del presupuesto son muy deficientes. El burócrata típico no se embarca en modalidades de acción colectiva para mejorar su bienestar a menos que haya agotado las estrategias que apuntan a disparar el bienestar individual [...] aunque los burócratas de menor rango tienen mucho que ganar de la expansión del presupuesto, saben que la posibilidad de consolidar un incremento es prácticamente insensible a la propugnación de un aumento desde una postura individual; así, si bien los costos son pequeños, hacer campaña a favor de la expansión presupuestal tiene pocas probabilidades de promover las utilidades individuales [...] Los funcionarios de alto rango [...] tienen muy poco que ganar de los incrementos y enfrentan cos-

tos sustanciales si tratan de presionar a favor de un aumento en el presupuesto básico de la agencia [...] Hay grandes diferencias entre los tipos de agencia en cuanto al grado en el que los funcionarios asocian su bienestar con el crecimiento del presupuesto programático.

(Dunleavy, 1991: 208)

Los argumentos de Downs y Niskanen afirmaban estar fundados en análisis del contexto del proceso de toma de decisiones burocrática tanto realista como demostrados empíricamente. Se trata de una perspectiva que tuvo más fuerza como modelo normativo que como modelo explicativo o descriptivo. Por otra parte, el modelo de la redefinición de la unidad administrativa de Dunleavy encaja mucho mejor con la experiencia de la burocracia en la sociedad contemporánea.

❖ Explicaciones de la privatización

- Como tendencia mundial generada por las demandas del capitalismo (véanse Martin, 1993 y la sección 2.12.2).
- Como resultado del viraje en la agenda difundido por los *think-tanks* (véanse Self, 1993: 64-69 y la sección 2.8.2).
- Producto del “posfordismo” y el “postmodernismo” (véanse Clegg, 1990: 176-207; Burns *et al.*, 1994: 81-83 y la sección 4.6.3).
- Parte de la tendencia hacia la gestión del sector público (Pollitt, 1990).
- Como el viraje de la modalidad jerárquica a la modalidad contractual de control (Williamson, 1985 y la sección 3.6.3). ♦

Boulding y Galbraith: los puntos de vista de dos economistas “heterodoxos”

El marco predominante del análisis económico de la toma de decisiones ha sido el del interés egoísta racional. No obstante, algunos economistas “heterodoxos” (Frey, 1978: 53-65) han aportado interpretaciones de la toma de decisiones enmarcadas por modelos no mercantiles (véase Monroe, 1991, donde se encuentra una evaluación crítica de las nociones económicas de la acción racional y el propio interés). En esta sección se analiza a dos de los más prominentes críticos de los enfoques económicos “ortodoxos” de la política: Boulding y Galbraith.

Boulding rechaza la idea del propio interés como el principal factor de motivación en la naturaleza humana. Afirma que ésta es absolutamente inadecuada como explicación de la toma de decisiones económicas y en otras áreas de la vida humana. Este autor presenta tres categorías del poder:

- *Poder de amenazar*, destructivo por naturaleza y particularmente cuando se aplica a la vida política.
- *Poder económico*, que descansa en gran medida en el poder de producir e intercambiar bienes, y en la siempre cambiante distribución de la propiedad.
- *Poder de integración*, basado en relaciones de legitimidad, afecto, amor, comunidad e identidad.

Boulding argumenta que el “poder de integración” es el más significativo en el sentido de que ni el poder de amenazar ni el poder económico llegan dema-

siado lejos en la ausencia de legitimidad (Boulding, 1990³⁹: 10). El amor, señala, opera como mecanismo integrador dentro de la sociedad. Aquí la motivación es un deseo de hacer el bien o ayudar que no se basa en un análisis de costo-beneficio, sino en la preocupación y el afecto. El amor, como dice la canción, hace girar al mundo, hace posible la existencia de un sistema social integrado. Al postular la idea del amor como motivo en el cálculo de la decisión, Boulding rechaza el fundamento de la teoría económica: el propio interés. El autor argumenta que las decisiones pueden basarse en un interés en el otro, no necesariamente en lo que uno puede obtener a cambio. La toma de decisiones también puede funcionar a través de una amenaza: “Haz lo que te digo, o ya verás”. Las amenazas operan en la toma de decisiones grupales y los grupos pueden amenazarse entre sí apelando a alguna sanción: el escenario de la decisión a través de amenazas no es un escenario de intercambio de zanahorias, sino de garrotes para obtener el cumplimiento. Al postular el amor y la amenaza, además del intercambio, como mecanismos de decisión, Boulding busca expandir los conceptos económicos de motivación a fin de sumar la benevolencia y la cooperación al ejercicio del poder.

Otra contribución notable de Boulding al análisis de la toma de decisiones se refiere a la función de la imagen en la toma de decisiones individuales, grupales y organizacionales. En su libro titulado *The Image* (1956), Boulding evalúa la forma en que la decisión implica el rechazo de cierta información y el uso de otras modalidades de información. El autor se esfuerza por mostrar que la toma de decisiones debe entenderse como un proceso estructurado más por imágenes que por “hechos”:

No percibimos nuestros sentidos a través de datos brutos; éstos están atravesados por procesos aprendidos muy depurados de interpretación y aceptación [...] De hecho, si nos llevamos bien en este mundo es simplemente porque todo el tiempo prestamos oídos sordos a la evidencia pura de nuestros sentidos [...] Esto quiere decir que no hay tal cosa como los “hechos” para ningún organismo individual u organización. Sólo hay mensajes filtrados a través de un cambiante sistema de valores.
(*Boulding, 1956: 14*)

Esto no significa que las imágenes sean un asunto personal; los individuos y los grupos comparten “imágenes públicas”. Las imágenes determinan el comportamiento y constituyen poderosas estructuras de pensamiento resistentes al cambio, cuya modificación exige algo parecido a una revolución (Boulding, 1956: 8).

Las imágenes actúan como filtros y establecen límites a las posibilidades de los procesos “racionales” de toma de decisiones en los que, de acuerdo con el modelo racional, toda la información es analizada y las decisiones se fundamentan en la evaluación de los datos. El modelo de toma de decisiones de Boulding está a años luz del hombre económico racional y calculador, y tiene más en común con los argumentos de los psicólogos de la no decisión (2.6), la informática (3.7) y los “teóricos profundos” (2.7) que con el adorado ideal racional

39 La edición en castellano es Boulding, K., *Las tres caras del poder* (1993).

de sus colegas economistas. Las imágenes dominantes y la sabiduría popular resultan más significativas para la comprensión de la toma de decisiones humanas que los cálculos racionales consagrados en la teoría económica tradicional.

El tema de la “sabiduría popular” también constituye una dimensión central de los argumentos de Galbraith. Uno de sus libros más famosos, *The Affluent Society* (Galbraith, 1967), apunta a la “sabiduría popular” que moldea las políticas y la opinión pública: aquellas ideas y mitos que sostienen un sistema económico que tolera la opulencia privada y la miseria pública. La noción que plantea Galbraith sobre la sabiduría popular se acerca a la idea de Boulding sobre la “imagen”. El autor considera que, en su mayor parte, la toma de decisiones está enmarcada por la sabiduría popular de la época y no en el análisis racional.

También en consonancia con Boulding, Galbraith rechaza la idea del propio interés como modelo adecuado para explicar los procesos de toma de decisiones y la idea de los mercados y el sistema de precios como modelos imprecisos del funcionamiento de las sociedades industriales. Para Galbraith, hace tiempo que terminó la era en que los mercados y el sistema de precios funcionaron de la manera descrita por la economía neoclásica (Galbraith, 1969). En el nuevo orden, la toma de decisiones está dominada por el complejo militar industrial y las organizaciones se tornan cada vez más complejas, el poder de la “tecnocuerpo” (administradores, expertos e ingenieros) tiende a dominar la toma de decisiones en la esfera gubernamental y en el ámbito empresarial. Mientras los principios de la economía neoclásica sostienen que los mercados son los mejores mecanismos de toma de decisiones, Galbraith afirma que el mundo real del capitalismo está moldeado por las decisiones administrativas de las grandes corporaciones y los grandes productores, no por la interacción de propietarios/productores y consumidores. Los productores manipulan y fabrican las demandas de los consumidores, y las grandes corporaciones manipulan las decisiones de los políticos y burócratas. De esta manera, la decisión de ser una moderna sociedad industrial determina y moldea otras decisiones en los sectores público y privado. Los detalles de este modelo han sido modificados, particularmente en lo que toca al poder de las grandes corporaciones y las capacidades de planificar en contra del mercado, pero Galbraith se ha mantenido firme en el análisis de la toma democrática de decisiones como un proceso básicamente orientado por las demandas de las grandes corporaciones, el predominio de la sabiduría popular y el poder de la tecnocuerpo.

3.6/ Enfoques institucionales

3.6.1/ Las instituciones sí importan: una vez más, el “nuevo” énfasis en las instituciones

En gran medida, el enfoque de las políticas públicas ha evolucionado como producto de cierta insatisfacción ante la propuesta de pensar la política única y exclusivamente en términos de poderes ejecutivos, legislativos y cons-

tuciones. La pequeña caja negra de David Easton aportó perspectivas de análisis que arrojan una mirada sobre la política y las políticas que prescinden de las instituciones y constituciones para favorecer el estudio del “proceso” de las políticas públicas como un todo. No obstante, en fechas recientes se ha registrado una creciente consciencia de la importancia de situar a las políticas públicas en el contexto de las instituciones. Este viraje de enfoque se comentó en el Capítulo I y se apuntaron ejemplos del análisis institucional a partir de la teoría del “cesto de basura” y las obras de March y Olsen, Ostrom y Hall. El institucionalismo comprende una serie de marcos que son, en gran parte, inconmensurables (en el sentido de Kuhn). Como se señaló en la sección 2.11.6, es posible especificar tres marcos de análisis institucional:

- *Institucionalismo sociológico*, estrechamente vinculado a las primeras obras de David Selznick y a sus más recientes exponentes, como March y Olsen, Perrow y Di Maggio, y Powell.
- *Institucionalismo económico*, el cual ha evolucionado en el desarrollo de dos grandes teorías: economía del costo de la transacción y teoría del agente-principal.
- *Institucionalismo político*, desarrollado en la obra de Theda Skocpol, Peter Hall y otros autores.

El primer marco es contemporáneo al funcionalismo estructural de David Easton. Su objetivo era ir más allá de las estructuras formales de las instituciones y analizar qué hacían o cuál era su función, y cómo operaban en la realidad a diferencia de algún tipo racional “ideal”. Como enfoque, tenía una marcada orientación empírica y mostraba una tendencia a transmitir ideas mediante casos de estudio y un lenguaje comprensible, en lugar de la construcción de modelos teóricos que tanto aflige al enfoque económico. Al igual que Hall, el institucionalismo sociológico tenía preferencia por el enfoque histórico de los estudios de caso y, a diferencia del institucionalismo económico, se concentró en las instituciones públicas vigentes, no en las “empresas”. Por su parte, el institucionalismo económico se desarrolló a partir de las teorías de la empresa y ha encontrado sus principales aplicaciones en el análisis económico. Se han hecho algunos intentos por aplicar las teorías tanto al análisis como a la reforma de las instituciones políticas y las políticas públicas. Los enfoques de Skocpol y Hall tienen antecedentes distintos (las teorías de las relaciones Estado-sociedad) y, en consecuencia, su definición de las instituciones va mucho más allá que la de los otros dos marcos. Por ende, aunque comparten el énfasis en la importancia de las instituciones, no hay más en común, incluida la definición del significado del concepto “institución”. Cada uno de ellos aporta una ventana distinta o perspectiva en cuanto a la forma en que las instituciones moldean el proceso de toma de decisiones y, particularmente en el caso del institucionalismo económico, cómo deben disponerse las instituciones a fin de asegurar su funcionamiento “eficiente” (*sic*).

3.6.2/ Institucionalismo: el marco funcionalista

Si la caja negra de David Easton se convirtió en el marco “macro” dominante en el que se encuadraría el proceso de la formulación de políticas en las décadas de 1950 y 1960, Phillip Selznick habría de ocupar un lugar igualmente importante en el establecimiento de la agenda del análisis “micro” a partir de una perspectiva funcionalista del “verdadero funcionamiento” en el interior de las instituciones, a diferencia de lo que sus estructuras mostraban como lógica formal “exterior”. Desde afuera, la vida organizacional parecía (al estilo de Max Weber) una “herramienta” racional tipo máquina. Sin embargo, Selznick argumentó que al adoptar un modelo estructural-funcionalista las organizaciones se revelarían como sistemas “vivos” “orgánicos” mucho más complejos que se adaptan a su entorno externo a fin de mantener su existencia como instituciones, lejos de los objetivos y los propósitos que inspiraron su creación. En consecuencia, hay tensión en la toma de decisiones entre los objetivos formales racionales de una organización y la capacidad de los seres humanos que de hecho toman decisiones pertinentes al mantenimiento de los objetivos “irracionales” e informales de la preservación de los sistemas. Así, señala que “a medida que inspeccionamos [...] las estructuras formales empezamos a ver que nunca consiguen conquistar las dimensiones no racionales del comportamiento organizacional” (Selznick, 1948: 25). Este autor creía que el análisis institucional debería concentrarse en la forma en que las organizaciones interactúan con sus entornos a fin de adaptarse, sobrevivir y prosperar. De esta manera, la toma de decisiones en la esfera organizacional está más influida por su dependencia del entorno en el que está situada que por consideraciones racionales puramente formales. Habiendo establecido los cimientos de estas teorías a principios de la década de 1940, Selznick las pondría en práctica en un estudio mercedidamente famoso (publicado en 1949) sobre uno de los más importantes experimentos de la era del *New Deal* en Estados Unidos, la *Tennessee Valley Authority* (TVA). Este estudio se convertiría en referencia obligada para los trabajos empíricos sobre instituciones públicas durante varias décadas, y puede decirse que estableció las bases del posterior interés en la relación de la formulación de políticas con la “implementación”. Selznick mostró la forma en que una política pública puede perderse dentro de una institución y cómo, a fin de asegurar su supervivencia, los miembros de una organización pueden tomar decisiones contrarias a los medios y fines específicos para los que fue creada:

Todas las organizaciones formales están moldeadas por fuerzas tangenciales a sus estructuras racionalmente ordenadas y metas racionalmente fijadas. Toda organización formal [...] pretende movilizar recursos humanos y técnicos como medios para alcanzar sus fines. Sin embargo, los individuos al interior del sistema tienden a resistir ser tratados como medios: interactúan como seres completos, poniendo en operación sus propios problemas y propósitos particulares; además, la organización está incrustada en una matriz institucional y, por ende, está sujeta a la presión que sobre ella ejerce su entorno, al que deberán hacerse algunos ajustes generales. En consecuencia, la organización podría ser vista como una estructura social adaptativa que enfrenta problemas debido simplemente a su existencia como organización

dentro de un entorno institucional, independientemente de los objetivos [...] particulares que justifican su presencia.
(*Selznick, 1957: 251*)

Selznick dejó claro cómo la noción de las organizaciones en su naturaleza de herramientas neutrales y racionales estaba muy lejos de una realidad en la que las presiones informales y ambientales, no las estructuras formales, definían la toma de decisiones. El estudio de la TVA ofrecía una visión más objetiva de lo que sucedía en una organización en una época en que la mayor parte del análisis de las políticas públicas se llevaba a cabo a partir de la división entre las políticas y la administración. No obstante, el estudio de la TVA evidenció que, al ejecutar las políticas públicas, las agencias también participan activamente en su reformulación y redefinición. Una de las principales razones expuestas por el autor se relaciona con la crítica previa acerca de la teoría de la elección pública: al igual que Mayo y la escuela de las relaciones humanas argumentaron en contra del taylorismo, los seres humanos tienen necesidades más diversas, entre ellas las no poco importantes de “autoprotección” y “satisfacción personal” (Selznick, 1949: 7-8). La existencia de dichas necesidades implica la creación de una organización informal dentro de los confines de las estructuras formales. Por ende, la toma de decisiones individuales y grupales debe entenderse como un proceso que implica opciones basadas en las necesidades de las personas que conforman una institución, así como de aquellos que buscan fomentar los objetivos formales de la organización. Las personas dependen de la organización para satisfacer ciertas demandas; a su vez, ésta se supedita al entorno en el que está inmersa. Así, como en el caso de la TVA, frecuentemente las decisiones adoptadas eran más congruentes con los intereses de la organización y sus miembros que con la promoción de los objetivos formales de las políticas públicas. En otras palabras, la toma de decisiones dentro de las organizaciones puede estar orientada por una lógica interna, los intereses y valores de sus miembros, por su necesidad de adaptar o desplazar objetivos, y no por una serie de cálculos racionales. En consecuencia, los procesos de toma de decisiones podrían socavar y subvertir las políticas formales y los arreglos institucionales.

Aunque el modelo aporta reflexiones considerables sobre el contexto organizacional de la toma de decisiones, el enfoque estructural-funcionalista de Selznick padece un defecto genético: no considera el poder al interior y alrededor de las organizaciones. Según este modelo, las organizaciones “se adaptan” para hacer frente a sus entornos. No obstante, podría decirse que excluye la posibilidad de que algunos tengan el suficiente poder para moldear el entorno en función de sus necesidades. La toma de decisiones de algunas organizaciones puede ser tal que sus agendas sean realmente establecidas por fuerzas “ambientales” más poderosas que escapan a su control. Tendrán que adaptarse para sobrevivir. Por otra parte, algunas organizaciones podrían tener mucho más control sobre la toma de decisiones y tratar de crear un entorno proclive a su continuación y expansión. Algunas organizaciones disponen de más recursos y son menos dependientes del entorno que otras. En las palabras de Charles Perrow, uno de los críticos del modelo de Selznick:

Muchos creen que el ejército ha sido capaz de crear, definir y moldear nuestra política exterior [...] Los objetivos de las agencias para los invidentes pueden haber sido desplazados, pero los de la *American Medical Association* parecen prácticamente intactos, aunque cambian paulatinamente [...] las organizaciones o instituciones dominantes de nuestra sociedad no han experimentado el desplazamiento de sus objetivos y han podido institucionalizarse en sus propios términos... (Perrow, 1986: 175)

Algunas organizaciones definen, otras son definidas. Algunas poseen la capacidad/los recursos para establecer sus propias agendas, tomar sus propias decisiones con cierto grado de independencia; otras están limitadas por su dependencia del entorno, la cual incluye a grupos de tomadores de decisiones más poderosos. (El asunto de la dependencia y la capacidad de las organizaciones poderosas para moldear a las menos poderosas se analiza en el Capítulo IV, al considerar el análisis interorganizacional y las obras de Child, Di Maggio y Powell, y otros autores: véase la sección 4.3.7). Además, el modelo de Selznick también desatiende la forma en que el poder opera dentro de las organizaciones. No cabe duda del importante papel que desempeñan las élites en la definición del entorno y en la construcción de una imagen de “lo que está ahí afuera”. Selznick argumenta que las élites desempeñan un papel de “liderazgo” (*qua* ejercicio de “estadistas”) (Selznick, 1957). Pero la adaptación al entorno o la adaptación del entorno también pueden ser producto de un ejercicio de dictadura, dominación o tiranía. Una vez más, siguiendo el argumento de Perrow, los objetivos de la organización pueden simplemente ser los mismos de sus líderes (Perrow, 1986: 172).

3.6.3/ *El institucionalismo económico*

❖ Textos clave

O.E. Williamson, *Markets and Hierarchies*, 1975.

O.E. Williamson, *Economic Organizations*, 1986.

A.A. Alchian y H. Demsetz, “Production, Information Costs and Economic Organization”, 1972.

E.F. Fama, “Agency Problems and the Theory of the Firm”, 1980.

J.E. Stiglitz, “Principal and Agent”, 1987.

Explicaciones y críticas a las teorías:

T.M. Moe, “New Economics of Organization”, 1984.

C. Perrow, *Complex Organizations*, 1986.

D. Mueller, *Public Choice*, vols. 1 y 2, 1979, 1989.

J.E. Lane, *The Public Sector*, 1993. ♦

Mientras Selznick y otros académicos de la misma escuela han enfatizado (como Mayo y Maslow, y la escuela de las relaciones humanas) que el comportamiento humano se integra de un complejo conjunto de necesidades y deseos, el institucionalismo económico lleva al lector de vuelta a los estrechos confines

del *Homo-economicus*. En tanto que los sociólogos conciben la toma de decisiones dentro de las instituciones como un proceso que implica valores, intereses, el impacto del entorno, el desplazamiento de metas, acuerdos conciliatorios, adaptación, etcétera, el institucionalismo económico lleva al lector, de nueva cuenta, a un mundo taylorista en el que los seres humanos están motivados por el propio interés y el egoísmo. El lector ahora se encuentra muy lejos de la visión de Boulding sobre el comportamiento humano, motivado por el amor o, de hecho, de la posibilidad de adoptar estrategias cooperativas más allá del propio interés racional. La eficiencia se define como la posesión de un interés individual y la vigilancia de los seres humanos. Bienvenidos al mundo del mercado.

La economía de costos de transacción (ECT)

El modelo (o los modelos) institucionalista derivado de la ECT está compuesto por compradores y vendedores: hay poca confianza, mucha incertidumbre, duplicidad y oportunismo, y los contratos imponen disciplina, orden y control a las transacciones entre seres humanos. No obstante, a pesar de que el marco parece apenas tener en cuenta otras ideas sobre el comportamiento humano y la teoría organizacional que ofrecen explicaciones más convincentes y accesibles, el institucionalismo económico ha demostrado ser un marco analítico y normativo atractivo. Por desgracia, el reduccionismo siempre ha tenido un atractivo perdurable y, frecuentemente, consecuencias desafortunadas.

En el principio fue el mercado. Los mercados implican comprar y vender. La economía de costos de transacción argumenta que la decisión de comprar y vender (es decir, participar en un mercado) no está libre de costos. Por ejemplo, es necesario obtener información; es necesario localizar a los compradores (clientes) o vendedores (proveedores); es necesario negociar con ellos los precios, términos y condiciones; es necesario acordar contratos (costos *ex ante*) y es necesario darles seguimiento para asegurar su cumplimiento (costos *ex post*). Todo el tiempo se está tratando de disminuir la incertidumbre y aumentar el control sobre las transacciones. La economía neoclásica tendía a hacer caso omiso de la idea de la existencia de costos en las transacciones económicas; sin embargo, en la década de 1970 el economista Oliver Williamson retomó el tema y desarrolló una teoría del crecimiento de las empresas.

Los principales elementos de dicha teoría son los siguientes:

- *Incetidumbre*. Las empresas enfrentan un mundo de factores y fuerzas que no pueden controlar ni predecir.
- *Negociación de pequeños números*. Una vez otorgado un contrato, queda limitada la capacidad de la empresa de tomar decisiones. Si la empresa no está satisfecha con un proveedor, un trabajador o sus compradores, enfrenta problemas para cambiar de proveedor, despedir al empleado o buscar nuevos clientes. Los contratos limitan el número de opciones y la empresa desarrolla cierta dependencia de determinado número de contratistas.
- *Racionalidad limitada*. Como afirmaba Simon, la información disponible es imperfecta. Existen límites de lo que puede saberse de los contratistas.

- *Oportunismo*. En vista de otros factores (como la racionalidad limitada) y de la naturaleza de los seres humanos, los contratistas operan de manera tal que maximizan sus intereses, no los de la empresa. La ECT subraya dos aspectos del oportunismo: la selección adversa y el riesgo moral.
- *Riesgo moral*. “Cuando el gato sale, los ratones bailan”. Los principales (compradores/empleados/clientes) no pueden monitorear a sus subordinados/agentes/proveedores las 24 horas del día. Cuando aparece la oportunidad, los agentes (proveedores/vendedores/empleados) maximizan sus utilidades e intereses, haciendo caso omiso de lo especificado en el contrato correspondiente.
- *Selección adversa*. “Decir la verdad, toda la verdad y nada más que ...”. Así como hay límites a los recursos, la información, el tiempo, etc., los principales no pueden hacer una investigación exhaustiva del tipo de personas (o empresas) que contratan. Asimismo, los agentes (vendedores/empleados/proveedores) están conscientes de ello y no revelan todos los aspectos de sus habilidades, aptitudes, honestidad o diligencia a un posible principal.

Williamson señala que hay un punto en la vida de toda empresa en el que los costos de las transacciones de compra-venta con empresas externas son muy altos, y la mejor forma de recortarlos es comprar un proveedor y situarlo dentro de la jerarquía de otros departamentos o divisiones. Las empresas crecen incorporando empresas a su estructura a fin de disminuir todas las incertidumbres y dificultades que entrañan los negocios en el mercado. En lugar de ello, las empresas adoptan una “jerarquía” de actividades y divisiones en su interior a fin de recortar los costos de las transacciones sustituyendo un mercado o sistema de precios interno por un arreglo externo. A partir de este modelo, Williamson deduce que las jerarquías reemplazan a los mercados cuando los costos de las transacciones son tales que se llega a disminuir la eficiencia. Ahora bien, ya que la figura corporativa de las empresas contiene divisiones y departamentos con los que otrora realizó transacciones comerciales como empresas externas, caen los costos para monitorear los contratos (un importante componente de los costos de las transacciones). Para Williamson, el corazón de la teoría es que los costos menores de las transacciones (más certidumbre, más control, mayor capacidad de vigilar el oportunismo de los individuos y los subordinados) consiguen incrementar la eficiencia de la empresa. Las jerarquías crecen a medida que los mercados no logran mantener bajos los costos de las transacciones. La complejidad y los altos costos de lidiar con factores como la incertidumbre, la negociación, la racionalidad limitada y el oportunismo significan que la empresa debe crecer para reducir los costos que afectan la eficiencia. Dada la naturaleza de los seres humanos como criaturas poco dignas de confianza, los contratos de largo plazo constituyen un problema especial para las empresas eficientes. Tiene sentido afirmar, según Williamson, que cuanto más largo sea el plazo del contrato, tanto mayor será la incertidumbre, y mayores los costos de monitorearlo. Tal vez sea mucho más eficiente reemplazar una relación mercantil con un proveedor con una relación de mando o autoridad. Imagine el lector una escena: el director ejecutivo de Ruedas Dentadas S.A. es nombrado jefe de la división de ruedas den-

tadas de la Corporación Megabits. Megabits ya no tiene que cubrir los costos de monitorear el contrato con una empresa externa y las transacciones comerciales ahora se hacen con una “empresa interna” (por así decirlo). Desde luego, esto no significa que Megabits no incurra en costos de transacción interna con su división de ruedas dentadas, pero ahora puede ejercer un control más depurado: hay menos incertidumbre, los contratos internos pueden supervisarse y hacerse cumplir con más efectividad.

La teoría del agente-principal

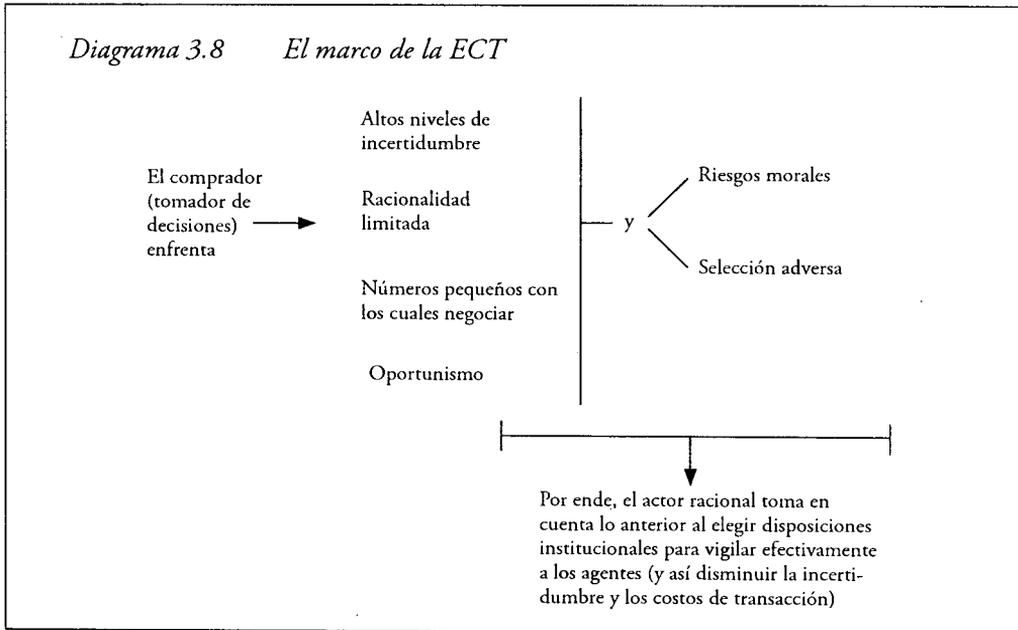
La teoría del “agente-principal” (véanse Stiglitz, 1987; Alchian y Demsetz, 1972) se concentra en el problema de la relación entre principales (compradores), contratos y agentes (proveedores). La ECT postula que la eficiencia implica bajos costos de transacción mediante la eliminación de tanta incertidumbre como sea posible y la maximización de la capacidad de monitorear y controlar las transacciones. La teoría del agente-principal sugiere que se trata de un problema al interior y entre las empresas para asegurarse de que los proveedores hagan lo que se supone que deben hacer en función de aquello que el comprador (principal) ha demandado. La relación entre principal y agentes en el mercado es problemática debido a todas las razones señaladas en la ECT (ver más arriba): en consecuencia, el principal depende en gran medida (y está a merced) de los agentes. Los empleados buscarán la consecución de sus propios intereses, las empresas externas estarán más interesadas en sus utilidades que en las del comprador; así, el engaño y los planes para aprovechar la mejor oportunidad (oportunismo) constituyen las preocupaciones esenciales de los principales cuando vigilan a sus agentes.

Permítaseme obviar la perspectiva un tanto contenciosa que de la naturaleza humana tiene este modelo y concentrarme en lo que este marco ofrece a modo de ideas para aprehender el contexto institucional de la toma de decisiones. El primer punto es que la teoría del agente-principal concibe la toma de decisiones como un proceso vinculado a los cálculos de la implementación y la observancia. Es decir, lo que está en juego es que somos testigos de un mundo poblado por compradores y vendedores, Las decisiones de los compradores implican juicios acerca de las capacidades de otros miembros del mercado, o sea, qué otros principales pueden asumir la tarea y si los agentes cumplirán con lo que se requiere de ellos. En condiciones de gran incertidumbre –un pequeño número de agentes, información deficiente, un inevitable oportunismo por parte de los agentes– los costos de monitorear la relación serán más altos al tratar con agentes externos que con agentes intraorganizacionales. La respuesta a esta conflictiva relación en la que los agentes parecen llevar las de ganar es la selección de instituciones (mercados o jerarquías) a fin de que la vigilancia de los contratos no resulte tan onerosa.

Así, imagine el lector una situación en la que los tomadores de decisiones están diseñando una política para personas discapacitadas. Uno de los cálculos que deben hacerse si están trabajando dentro de este marco del agente-principal es el de la elección institucional. ¿La política se promulgará dentro de la empresa

(agencias gubernamentales) o fuera de la empresa, por ejemplo a través del sector del voluntariado? Por una parte, los tomadores de decisiones pueden calcular que la óptima ejecución de la política estaría en manos de las agencias gubernamentales, disminuyendo por ende los costos de transacción relativos al trato con “contratistas” externos, como el sector del voluntariado. Por otra parte, los tomadores de decisiones podrían concluir que, en nombre de la reducción de costos y el ahorro del sector público, el sector del voluntariado sería ideal para la ejecución de las tareas, incurriendo así en más riesgos, más incertidumbre y todos los problemas asociados con el monitoreo de un proveedor externo. Si los tomadores de decisiones han leído acerca de la teoría del agente-principal, bien podrán decidir que la mejor opción es recurrir a una agencia externa, ahorrando recursos. Ya que los voluntarios lo harán por menos, es posible ofrecerles contratos de corto plazo de tal manera que, si no hacen el trabajo, la relación se considera concluida, pero al otorgar la tarea de implementar la política a agentes externos el contrato debe estar formulado de tal modo que maximice la habilidad del proveedor de controlar al agente *qua* individuo y “empresa”. En otras palabras, el modelo del agente-principal, al afirmar contar con una teoría sobre la forma en que los seres humanos toman decisiones, propone que en ese proceso también se debería participar activamente en la elección de aquellos arreglos institucionales que mejor estipulen las relaciones contractuales (susceptibles de vigilancia) entre compradores y proveedores. Al igual que los teóricos de la elección pública, los institucionalistas económicos que hacen gala de argumentos basados en la ECT y la teoría del agente-principal defienden a ultranza la idea de que los mercados deberían ser parte del juego a fin de mejorar la eficacia del sector público (véase el diagrama 3.8).

Diagrama 3.8 El marco de la ECT



El punto clave en la teoría del agente-principal como modelo de toma de decisiones públicas o políticas es que postula que, cuando los actores están tomando decisiones, una importante dimensión de la elección son las modalidades institucionales disponibles en determinada situación. Mientras la perspectiva “racional” ve una dicotomía medios/fines en la toma de decisiones, el modelo del agente-principal enfatiza la manera en que al elegir metas se hacen juicios acerca de los problemas de la relación principal-agente. La toma de decisiones efectiva y eficaz (como la fabricación de ruedas dentadas en una fábrica taylorista) implica la capacidad de monitorear el comportamiento de los agentes. (Por supuesto, Maquiavelo tenía mucho que decir acerca de vigilar a amigos y enemigos, y sus ideas coinciden con el modelo del agente-principal. Este autor también creía que era imposible confiar en nadie y bajo ninguna circunstancia debería darse una segunda oportunidad a los ingenuos. Después de todo, la política es la política y los negocios son negocios.)

El problema de la toma de decisiones, como se revela en la ECT y la teoría del agente-principal, radica en la forma en que las ventajas están del lado de los agentes o proveedores, no del lado de los principales. En el contexto político, esta perspectiva sugiere que las decisiones de los votantes, políticos y burócratas pueden pensarse como decisiones enmarcadas por la incertidumbre, la información inadecuada, la existencia de unos cuantos grupos de entre los cuales elegir, la racionalidad limitada y el hecho de que los principales no pueden dar la espalda a los agentes porque sacarán provecho de la situación (y viceversa), es decir, el así llamado riesgo moral. Al mismo tiempo, si se acepta esta visión del sistema político, probablemente la totalidad del proceso estará plagado de selecciones adversas, debido a que las personas no son sinceras acerca de sí mismas y a que es difícil y costoso obtener más información sobre ellas. Para los defensores de la ECT y la teoría del agente-principal como modelo de la vida política, la respuesta parece ser la mejora del modo en que los arreglos contractuales pueden vigilar a los actores en el proceso político y las decisiones que toman. Desde luego, una posibilidad es imbuir un ethos consumista a los servicios públicos con el fin de que el elector/ciudadano sea visto como un cliente cuya relación con los servicios públicos está atravesada por cuasi contratos, como los objetivos de desempeño y las “declaraciones de misión”. Como se comenta en el Capítulo IV, el impacto de los argumentos a favor de concebir las políticas públicas en términos “contractuales” no ha sido menor (véanse las secciones 4.3.5, 4.4 y 4.5.3).

❖ Políticas públicas, ECT y la teoría del agente-principal

La aplicación y las críticas a estos marcos en el ámbito del análisis de las políticas públicas han adoptado múltiples formas. Algunas de las lecturas clave son las siguientes:

Análisis del proceso de las políticas públicas

Moe (1984), Weingast (1989), Weingast y Marshall (1988), North (1990) y Lane (1993: 166-189).

En una democracia, la formulación de políticas públicas no sólo entraña decidir la estructura de un programa, sino también sus fines y sus medios. Asimismo, comprende la etapa de implementación –las actividades de los servidores públicos como administradores o profesionales. La implementación de las políticas da pie al típico problema doble principal-agente dentro del sector público comúnmente conocido como el par conceptual conflictivo: política *versus* administración. Además del ciclo electoral de elegir a los políticos y decidir una agenda, el gobierno debe contratar a funcionarios para ejecutar las decisiones de políticas públicas.

La etapa de la implementación requiere un conjunto de actividades revisadas por el Estado a fin de cumplir objetivos políticos. Es necesario establecer contratos entre el Estado y los funcionarios en los que se estipule lo que aquél espera a cambio de la remuneración otorgada a éstos. Debido a los costos de las transacciones de contratación y supervisión de funcionarios públicos, el Estado suele aplicar el modelo de la unidad administrativa para atender diversas actividades estatales. La relación principal-agente entre los políticos, por una parte, y los funcionarios, por la otra, es fundamental para el funcionamiento de la unidad administrativa.

(Lane, 1993: 188)

Análisis de los impactos de las políticas

Le Grand y Bartlett (editores) (1993: *passim*); Self (1993: 127-128, 149, 165, 199, 201 y 230).

Le Grand y Bartlett, mediante un repaso al uso de los cuasi mercados en la política social, aportan una conclusión con base en la ECT que ha disparado los costos de las transacciones en la provisión de servicios de bienestar:

aun tan solo debido a la mayor cantidad de información que ahora se requiere para coordinar las transacciones entre los centros de toma de decisiones de organizaciones de compradores y proveedores que ahora se encuentran separados [...] Por ende, los costos de las transacciones pueden constituir un problema importante que requiere la atención de los diseñadores de las políticas [...] En general, el tema del diseño institucional adecuado para minimizar los costos de las transacciones es un asunto que, sin duda, necesitará de un período más prolongado de experimentación y trastorno dentro del sistema del cuasi mercado que está en desarrollo.

(Le Grand y Bartlett, 1993: 211-212) ♦

3.6.4/ Institucionalismo político:

las instituciones en el contexto de las relaciones Estado-sociedad

Como se señaló en la sección 2.11.6, el renovado interés en el contexto institucional de las políticas públicas también se ha suscitado dentro de los denominados enfoques “centrados en el Estado” de la relación entre el Estado y la sociedad. En la obra de Skocpol (1985) se encuentra un esquema de la evolución de este enfoque.

Hall (1986) adopta un concepto mucho más amplio de las instituciones que el empleado por los institucionalistas económicos que se concentran en las prácticas y disposiciones organizacionales constitucionales y formales o los enfoques “centrados en el Estado” analizados por Skocpol. Su enfoque se opone fundamentalmente al marco sociológico funcionalista de Selznick y compañía y, aunque comparte la creencia del institucionalismo económico en la impor-

tancia de las instituciones por el papel determinante que desempeñan, no compare los supuestos individualistas ni la convicción en la posibilidad de tomar decisiones en torno a las disposiciones institucionales con la facilidad que sugieren los economistas. El modelo de Hall aporta una perspectiva macro de las relaciones de las instituciones con la sociedad y con el Estado, no se limita a las organizaciones en forma individual ni a los mecanismos de la elección racional del individuo.

Para Hall, concentrarse en las instituciones/organizaciones refiere al análisis de “las reglas formales, los procedimientos de cumplimiento y las prácticas operativas que estructuran la relación entre los individuos en diversas unidades de la sistema de gobierno y la economía” (Hall, 1986: 19). Mientras el modelo IRC (véase la sección 2.11.6) desarrollado por Ostrom (a partir del análisis de Moe de la ECT y la teoría del agente-capital) vagamente se refiere a los “atributos de la comunidad”, el enfoque de Hall amplía la noción de institución a fin de incluir la interacción del Estado y la sociedad, así como de la economía internacional. En un sentido amplio, los factores institucionales cumplen dos funciones principales:

- Afectan el grado de poder que detentan los actores sobre la toma de decisiones y sus impactos.
- La posición institucional de los actores influye en la definición de sus intereses, responsabilidades y relaciones.

El acento en el aspecto institucionalista significa que el análisis de la formulación de políticas públicas implica tomar en cuenta la forma en que la configuración de intereses e ideas dentro de un contexto institucional moldea y determina cómo se lleva a cabo la formulación de las políticas. Sin embargo, las instituciones no están aisladas de la relación más amplia que tiene el Estado con la sociedad. Asimismo, Hall argumenta que, a diferencia del enfoque adoptado por el institucionalismo económico, el enfoque Estado-sociedad debe considerar experiencias históricas concretas. La explicación más desarrollada del enfoque institucional de Hall es su profundo estudio de la formulación de políticas económicas en Gran Bretaña y Francia durante la posguerra. Ahí, concluye que la política económica de ambos países ha resultado de la estructuración institucional de las relaciones Estado-sociedad. En el caso de Gran Bretaña y Francia, la interacción de ideas e intereses, afirma Hall, significa que la política económica puede explicarse a partir de cinco conjuntos de variables estructurales:

- Organización del trabajo.
- Organización del capital.
- Organización del Estado (instituciones legislativas y ejecutivas).
- Organización de los sistemas políticos (prácticas y reglas electorales, partidos políticos).
- Posición estructural del país dentro del sistema internacional.

Al tomar una definición más extensa de las instituciones ofrece una explicación convincente de la política de la formulación de políticas económicas en los dos países durante un período largo. Se trata de un importante contraste con los enfoques económicos que requieren el abandono de todo análisis del mundo real en la construcción de un modelo de toma de decisiones institucionales. Aun en aquellos aspectos en los que el modelo ha sido adaptado para el estudio de las políticas públicas, como sucede con el modelo de Ostrom, el hecho de que el enfoque se concentre en las elecciones racionales individuales dificulta, si no es que imposibilita, su aplicación en un estudio de caso real (Jenkins-Smith, 1991: 160). La fortaleza del enfoque de Hall es que aporta un marco para el análisis de la toma de decisiones en términos históricos y comparativos. Exige comprender la forma en que las instituciones limitan la toma de decisiones dentro del gobierno más allá de las disposiciones constitucionales formales que también moldean y, no rara vez, determinan las decisiones que se toman. Al formular un marco diseñado para analizar a las instituciones durante un largo tiempo, Hall también está en posición de explicar dos aspectos excluidos del análisis del enfoque económico: las ideas y las personalidades. Al revelar cómo las instituciones moldean las elecciones de los formuladores de políticas públicas, Hall argumenta que las ideas y las ideologías desempeñan un importante papel:

Por una parte, las organizaciones pueden estructurar la lógica misma asociada a la acción racional desde determinada posición social; por otra, las organizaciones son indispensables para la difusión de ideologías entre múltiples actores sociales [...] las relaciones organizacionales pueden alterar la lógica esencial de la racionalidad política de muchos actores al modificar su relación con otros actores. La organización no sólo altera el poder de un grupo social: también puede afectar la interpretación que éste hace de sus propios intereses y, por ende, la orientación de su influencia. En este caso, las ideas o percepciones de los actores pertinentes no constituyen una variable exógena, sino un componente de su acción racional tal como ha sido determinada en un sentido situacional [...] las ideas adquieren fuerza cuando encuentran medios organizacionales de expresión. La mayoría de las ideas tienen cierto poder por sí mismas, es decir, podrán persuadir a cierto número de personas. Sin embargo, el poder social de cualquier conjunto de ideas se magnifica cuando éstas son adoptadas por una organización política poderosa, integradas con otras apelaciones ideológicas y ampliamente difundidas. Las probabilidades de que esto suceda dependen, en parte, de la congruencia entre una nueva serie de ideas económicas y otras facetas de la ideología de largo aliento de una organización.
(Hall, 1986: 277-280)

El marco demuestra que, si se desea explicar cómo, por qué y cuándo se toman las decisiones y cuáles son sus efectos, la toma de decisiones debe situarse dentro del contexto de la relación entre las instituciones y las relaciones Estado-sociedad, pero este enfoque histórico permite considerar el papel que pueden desempeñar las personas (en la vida real) en la toma de decisiones. Las instituciones existen y ejercen un impacto en la forma en que se toman las decisiones en tanto proporcionan el contexto dentro del cual se establecen juicios, mas no

eliminan el “libre albedrío de los formuladores de políticas públicas” (Hall, 1986: 259).

Habiendo señalado que los formuladores de políticas públicas son libres de elegir (dentro de las limitaciones de las disposiciones institucionales), Hall no acepta el supuesto central de los economistas: que las personas son libres de elegir y reformar las estructuras institucionales. La perspectiva que atraviesa la ECT y la teoría del agente-principal afirma que, como lo argumentaba Chandler (1962, 1977⁴⁰), las estructuras siguen una estrategia. En el caso de las decisiones administrativas acerca del crecimiento de la empresa, la expansión es resultado de elecciones estratégicas. Las nuevas disposiciones institucionales son medios para alcanzar tales fines estratégicos. No obstante, en el caso de los tomadores de decisiones políticas Hall duda, con base en la fuerza de la evidencia histórica, que las estructuras sigan estrategias: en política, es más frecuente que las estructuras determinen las estrategias. La historia muestra que los arreglos políticos son mucho menos manipulables que la organización de las empresas, sin importar el tamaño de éstas. En una época en que las reformas dentro del sector público están considerablemente influidas por la lógica que encierra el enfoque económico/gerencial, el que sea posible modificar las instituciones del gobierno y la administración como si se tratara de entidades infinitamente menos complejas, como una empresa o una fábrica de salchichas, representa una útil advertencia para los reformadores ansiosos por mercantilizar y “contractualizar” la toma de decisiones públicas.

3.7/ Personalidad, cognición y procesamiento de la información en la toma de decisiones

3.7.1/ La toma de decisiones: el contexto conductual y el contexto cognitivo

El estudio de la toma de decisiones debe mucho a las aportaciones de la psicología y las “ciencias de la información” (como los análisis de sistemas, la cibernética y la inteligencia artificial). En esta sección se analiza la forma en que las ideas, los modelos y las metáforas planteadas desde estas disciplinas pueden ayudar a analizar la toma de decisiones en y para el proceso de las políticas públicas.

La contribución de la psicología al entendimiento de la toma de decisiones es amplia. Como se señala en la sección 3.5.2, psicólogos como Mayo y Maslow han realizado aportaciones muy significativas al desarrollo de la teoría gerencial. No obstante, a pesar de que en su etapa inicial el enfoque de las políticas estaba muy interesado en la incorporación de los conocimientos de la psicología a las políticas públicas, la influencia de la primera en el estudio de la formulación de políticas no se ha extendido tanto como en el caso de la administración. Con el auge del gerencialismo en el sector público, se espera que la influencia de la psi-

40 La edición en castellano es Chandler, A.D., *La mano visible: la revolución en la dirección de la empresa norteamericana* (1987).

ciencia de las políticas públicas sea mayor. Este descuido comparativo del contexto psicológico del análisis de las políticas públicas ha menoscabado el entendimiento de la toma de decisiones. Con mucho, el concepto de la decisión en la ciencia de las políticas públicas ha descansado en nociones de racionalidad y propio interés que, al analizarlas desde el punto de vista psicológico son, como lo demostrara la escuela de las relaciones humanas, constructos teóricos simplistas de la motivación humana. Siguiendo la convicción de Harold Lasswell, la dimensión psicológica es absolutamente fundamental para comprender la política del poder. Y aun así gran parte de la teoría que nutre el análisis de las políticas descansa en una visión estrecha y parcial del comportamiento humano “racional”. Esto es particularmente cierto en el caso de la economía que, como lo argumenta Boulding, ofrece una explicación muy pobre de la toma de decisiones colectivas o individuales.

Esta sección aborda dos de los principales enfoques para el estudio de la toma de decisiones humanas derivados de la teoría psicológica y de la teoría de la información:

- Enfoques a la toma de decisiones que se concentran en factores como las emociones humanas, la personalidad, las motivaciones, el comportamiento colectivo y las relaciones interpersonales. Éstos derivan de los conocimientos propios de la teoría psicoanalítica y de la psicología social. En esta categoría se incluye la obra de Harold Lasswell, autor que se distingue por ilustrar el uso incipiente de las teorías psicoanalíticas para analizar el impacto de la personalidad en la toma de decisiones (3.7.2). En fechas más recientes, el análisis de la personalidad y la política ha sido ampliamente desarrollado por Greenstein (3.7.7); Irving Janis, por su parte, se ha dedicado a aplicar las teorías de la psicología grupal al estudio de la toma de decisiones políticas (3.7.3).
- La segunda categoría de teorías deriva de una fuente distinta, aunque relacionada, y se ocupa de temas como la forma en que los seres humanos reconocen los problemas, cómo usan la información, cómo eligen de entre diversas opciones, cómo perciben la “realidad” o los “problemas”, cómo se procesa la información y cómo se comunica dentro de las organizaciones. En esta categoría se incluyen ejemplos de tres teóricos que han realizado importantes contribuciones al entendimiento de las dimensiones cognitivas de la toma de decisiones: Simon, Vickers y Deutsch.

Tal vez el enfoque de Herbert Simon, el cual parte de sus primeras conclusiones sobre la racionalidad limitada y sus investigaciones en el ámbito de la informática y la inteligencia artificial, haya sido el más influyente (3.7.4). Sir Geoffrey Vickers, cuyas explicaciones acerca de la cognición son muy cercanas a las del propio Simon, un autor un tanto obviado relativa e injustamente, desarrolló sus ideas a partir de sus experiencias prácticas y sus observaciones de los sistemas “autorregulados”. Vickers se destaca más que cualquier otro autor que haya aportado a este campo como un teórico que combina los conocimientos prácticos con un interés en la cognición (o juicios de la realidad) y los valores y

creencias de los seres humanos (o juicios de valor). Puesto que las ideas de Simon son relativamente conocidas y no es difícil acceder a ellas (es decir, ¡todavía se imprimen!), parece innecesario disculparse por dedicar más espacio a Vickers que a Simon (3.7.5). Karl Deutsch, al igual que Vickers, parte de los modelos cibernéticos, pero se interesa en la forma en que la información “fluye” dentro de las organizaciones y tiene lugar la “comunicación” (3.7.6). El marco de Simon ha sido el más usado, el marco de Vickers el más obviado y Deutsch probablemente sea el teórico que haya encontrado mayor resonancia en algunas de las preocupaciones en torno a la gobernanza que ha surgido en la década de 1990.

Las teorías analizadas constituyen un cuerpo conceptual que, con los años, ha demostrado ser sumamente útil para el análisis de la toma de decisiones de políticas públicas. No obstante, se trata de un amplio campo de investigación. Se sugiere a los lectores interesados en los desarrollos más recientes que consulten las obras de Greenstein (1992), Fiske y Taylor (1991), Fischer y Johnson (1986), y Lindzey y Aronson (editores) (1985). La aportación de la psicología a las políticas públicas ha sido particularmente importante en la investigación de evaluación; habiendo leído esta sección del libro, se aconseja a los lectores acercarse a la obra de Donald Campbell (véase la sección 4.5.2) y a la guía para la investigación de la decisión de Carroll y Johnson (1990). Otra área en la que los enfoques psicológicos han tenido impacto son los modelos de aprendizaje aplicados a la formulación de políticas públicas: véase Argyris y Schön (1978) y la sección 4.6.4 de este volumen.

3.7.2/ *Lasswell y la psicología de los tomadores de decisiones*

Es pertinente empezar a comentar la psicología de la toma de decisiones desde la obra de Harold Lasswell; por un lado, porque él fue uno de los primeros científicos sociales en trabajar un enfoque psicológico de la política y, por otro, porque dos autores clave para este campo de estudios, Herbert Simon e Irving Janis, fueron su discípulo y compañero de investigación, respectivamente. Antes de Lasswell, el politólogo más estrechamente vinculado al enfoque psicológico fue Graham Wallas (1908), en cuyos seminarios Lasswell participó durante su estancia en Londres en la década de 1920. Wallas se mostraba crítico ante el hecho de que el estudio de la política tendía a interesarse en el contenido racional de la política y el análisis del “pensamiento deliberado” más que en las emociones e “irracionalidades” humanas. La propia inquietud particular de Lasswell en los aspectos no racionales del comportamiento político humano se derivó del interés en la expansión de la propaganda y de sus observaciones de la forma en que las élites modernas habían desarrollado una capacidad para moldear las ideas y explotar los temores y las ansiedades de las masas. Naturalmente, su interés se extendió al estudio de las ideas de Freud y Harry Stack Sullivan (y también Marx), y hacia fines de la década de 1920 había empezado a aplicar estas teorías al análisis del papel de la personalidad en la política. Sus aportaciones acerca de la personalidad y el poder se conjugaron en su estudio titulado *Psychopathology and Politics*, editado en 1930 (Lasswell, 1930a), y posteriormente

en *Power and Personality*, publicado después de la guerra, en 1948 (Lasswell, 1948a). En los períodos intermedio y posterior escribió numerosos ensayos y otros textos que enriquecieron sus teorías. La mejor introducción a su enfoque es un libro cuyo título resulta por demás elocuente: *Politics: Who Gets What, When, How* (Lasswell, 1936).

Quién obtiene qué, cuándo y cómo hace referencia a los valores. Por lo tanto, desde la perspectiva de Lasswell, la toma de decisiones es un proceso que debe analizarse en función de quién obtiene qué valores, cuándo y cómo los obtiene. Para este autor, la política es el proceso mediante el cual las personas buscan asegurar y promover impactos preciados a través de las instituciones. Así, el proceso político podría analizarse a partir del modelo que aparece en el diagrama 3.9.

Diagrama 3.9 El modelo del proceso político de Lasswell

Los participantes
con identificaciones,
demandas, expectativas
y valores
interactúan en

→ Ámbitos
Situaciones
de decisión
Emplean

→ Estrategias
para maximizar
indulgencias de
valor respecto a
las privaciones
para influir en

→ Los resultados e impactos
de la decisión

que tienen siete etapas
y élites respectivas:

- Inteligencia
- Promoción
- Prescripción
- Invocación
- Aplicación
- Evaluación
- Terminación

El autor clasificó los valores de los participantes de la siguiente manera: poder, ilustración, riqueza, bienestar, aptitud, afecto, respeto y rectitud. Estos valores se persiguen y reivindican mediante instituciones correspondientes, y se dividen en dos grupos:

1 *Valores e instituciones de deferencia*

Poder: instituciones gubernamentales, legales y políticas.

Ilustración: instituciones de investigación y medios de comunicación masiva.

Riqueza: instituciones relativas a la producción y al mercado.

2 *Valores e instituciones de bienestar*

Bienestar: instituciones médicas/de atención a la salud.

Aptitud: instituciones que brindan capacitación y conocimientos prácticos en las artes, los oficios y las profesiones.

Afecto: familia y amigos.

Respeto: instituciones que otorgan distinciones u honores.

Rectitud: instituciones que aplican normas religiosas o éticas.

Al perseguir y reivindicar estos valores, el éxito o fracaso del individuo puede concebirse como la proporción de indulgencias con respecto a las privaciones. Sin embargo, desde el punto de vista psicológico, lo que despertaba un interés especial en Lasswell era el tipo de persona que elegía los valores y las instituciones “del poder” como su preocupación primordial en lugar de otros valores; en otras palabras, qué tipos de hombres y mujeres eligen seguir una carrera política en vez de tomar otros caminos, como iniciar una carrera de destreza (la pintura o la contabilidad) o dedicarse a pasar más tiempo con la familia (el afecto).

La toma de decisiones es un proceso que tiene lugar en todo tipo de instituciones o esferas con diferentes participantes y perspectivas. El enfoque de Lasswell aborda la forma en que los valores moldean la toma de decisiones. Por lo tanto, estudió una amplia variedad de procesos de toma de decisiones institucionales, incluido el proceso en un hospital mental. Sin embargo, el tipo político se diferencia de otros tipos de ser humano por el grado en que los valores vinculados al poder ocupan un lugar primordial en su personalidad. Así, por ejemplo, dentro de una iglesia u hospital habrá sacerdotes y médicos para quienes “el poder” sea la indulgencia que necesitan para participar en la toma de decisiones. Este hecho puede someter otros valores relativos al “bienestar” para los cuales el poder no es más que un medio. El analista de las políticas públicas no sólo debe considerar el contexto social, ambiental, mundial y otros en los que las personas toman decisiones: también debe entender las personalidades de los individuos involucrados. Para Lasswell, la toma de decisiones tiene que situarse dentro del contexto del análisis de la persona, la personalidad, el grupo y la cultura como un “sistema” o un todo.

Su enfoque psicológico se ocupa de la manera en que las personas se vinculan consigo mismas, con otros, con grupos y con su cultura y sociedad. Así, analizó la forma en que las circunstancias o condiciones nacionales impactaban la seguridad personal y cuáles eran los consecuentes efectos políticos (como ocurre con su análisis del ascenso de Hitler al poder), pero también recurrió a estudios de caso individuales (Lasswell, 1933). Lasswell afirmaba que el estudio de la toma de decisiones y los líderes políticos revela una riqueza de rasgos psicopatas. Sus primeras obras en este ámbito atienden el tema del poder y el tipo de personalidad; argumentaba que aquellos que perseguían y retenían el ejercicio del poder político solían ser personas cuyo ego había sufrido un duro golpe y el daño a su autoestima desataba la búsqueda de compensación en la persecución del poder político (Lasswell, 1948a: 37-58). Por lo tanto, los tomadores de decisiones bien pueden ser vistos como individuos en busca de cierto tipo de compensación por percibirse heridos en su orgullo o autoestima. Al tomar decisiones también “desplazan” un motivo privado hacia un objeto público. Esta idea del desplazamiento constituye uno de los aspectos más importantes de la obra de Lasswell para el estudio de las políticas públicas. El autor la expresó en la siguiente fórmula:

$$p\} d\} r = P$$

(donde p = motivos privados; d = desplazamiento hacia los objetos públicos; r = racionalización en función del “interés público”; P = el hombre político, y $\}$ significa “se transforma en”).

El hombre político (al igual que todos los hombres) entraña motivos privados surgidos en las primeras etapas de su vida. En algún momento, dichos motivos son “desplazados” por objetos públicos. Esta característica tampoco es exclusiva del hombre político; sin embargo, éste racionaliza dicho desplazamiento interpretándolo como un proceso realizado en nombre del interés público.

Lasswell plantea la existencia de varios tipos de “hombre político”: agitadores, administradores y teóricos políticos, así como diversas combinaciones de éstos. Estos tipos se derivan del valor que cada uno da a diferentes aspectos o dimensiones de la actividad política:

- *El agitador* da un alto valor a la reacción del público.
- *El administrador* da un alto valor a la coordinación del efecto en una actividad continua.
- *El teórico* da un alto valor a la abstracción.

Los movimientos políticos derivan su vitalidad del desplazamiento de los afectos privados por los objetos públicos. Los afectos organizados dentro de la familia se redistribuyen hacia diversos objetos sociales, como el Estado. Las crisis políticas se complican debido a la reactivación simultánea de impulsos primitivos. Uno podría suponer que cuando las decisiones importantes están en proceso de definición la sociedad delibera con mucha tranquilidad; sin embargo, la falta de proporción entre el comportamiento del hombre durante las guerras, revoluciones y elecciones, y los requisitos del pensamiento racional es notoria. Evidentemente, estamos frente a un proceso de reactivación: hay una tendencia regresiva a volver a despertar el sadismo y la lujuria primitiva.

(Lasswell, 1930a: 264-265)

Por lo tanto, un análisis de la toma de decisiones con el estilo de Lasswell se interesaría en la forma en que estos motivos privados llegan a moldear las definiciones del interés “público” y la manera en que los diferentes tipos de actor político interactúan con el sistema social más amplio. De particular importancia en este enfoque de la toma de decisiones es el uso de biografías (si no es que psicobiografías) para comprender los antecedentes y las motivaciones de los actores. El énfasis en lo personal y el impacto de las personalidades en la toma de decisiones aparece en los enfoques históricos de las políticas públicas, pero los científicos sociales lo han considerado menos importante. Para Lasswell, el análisis de la decisión implica tanto los niveles macro de la sociedad, la cultura y las instituciones, como el nivel “micro” relativo a cómo los seres humanos aplican sus sentimientos, emociones, motivaciones, temores, etcétera, a los problemas que enfrentan. Por ende, para Lasswell la función de la ciencia de las políticas públicas es crucial puesto que ayuda a los tomadores de decisiones a aclarar sus valores, intenciones, motivos y percepciones, y a “evitar” los impulsos irracionales que todo ser humano tiene respecto a dominar y determinar las decisiones que se toman (como sociedad). Así, el análisis de las políticas públicas es algo parecido al psicoanálisis: un método de formulación de políticas que apunta a la aprehensión clara o consciente de objetivos sobre valores, y los medios para llevarlos a cabo.

Después de Lasswell se hizo prácticamente caso omiso del enfoque psicológico de la política y el poder hasta la publicación del estudio de Adorno sobre la personalidad autoritaria (Adorno *et al.* 1950/1993). Este controvertido análisis de los antecedentes de los tipos autoritarios desató la investigación acerca de la medición de rasgos autoritarios en la izquierda y la derecha, el dogmatismo y el maquiavelismo. Diversos enfoques han seguido los intereses de Lasswell en las dimensiones psicológicas de la política y la decisión. La bibliografía que estudia el tema de las élites sujetas a la percepción selectiva y el sesgo ante evidencias contrarias, por ejemplo, respalda fuertemente el interés de Lasswell por la forma en que los egos están supeditados a la defensa de las ideas y percepciones, y sucumben a las presiones y los instintos subconscientes (véanse Fiske y Taylor, 1984 e Innis, 1978). Sabatier echa mano de ese material para sustentar su modelo de las coaliciones promotoras: véase Sabatier, 1993: 33-34).

❖ El inconsciente y la personalidad en la toma de decisiones

La metáfora de la "prisión psíquica"

Gareth Morgan (Morgan, 1986, 199-231) recurre al enfoque psicológico de las organizaciones a partir de una metáfora de la "prisión psíquica". Se refiere a la posibilidad de pensar las organizaciones y la toma de decisiones que en ellas ocurre como prisiones creadas, no por la mente racional consciente que constituye el interés fundamental del análisis de la decisión, sino como producto de la mente inconsciente:

- ¿Cuál es la relación entre la represión sexual y las organizaciones?
- Las organizaciones, ¿son una forma de familia?
- ¿Son un escape de nuestra mortalidad?
- ¿Son expresiones de ansiedad?
- ¿Las personas usan las organizaciones como si fueran muñecas y ositos de peluche, para encontrar consuelo y seguridad?
- ¿Es posible entender la toma de decisiones en función de la forma en que predominan las sensaciones, los pensamientos, la intuición y los sentimientos?

Morgan señala que el uso de enfoques psicológicos permite analizar el vínculo entre los procesos inconscientes y la estructura de las organizaciones, y ayuda a identificar barreras para el cambio. Las aplicaciones de la metáfora "psíquica" incluyen las dimensiones sexuales de la estructura y el comportamiento organizacional, la personalidad y los estilos gerenciales, y las relaciones de poder (Morgan, 1986: 365-371).

Sexualidad y poder

Una de las áreas más importantes en las que se aplican las ideas del psicoanálisis dentro de un contexto político es aquella que abarca la represión sexual y la dominación masculina. Este tema es central en la obra, por ejemplo, de Foucault (1986) y Marcuse (1954). El modelo de las decisiones como manifestaciones del subconsciente se presta a las críticas del feminismo radical hacia el poder de tomar decisiones como un ámbito dominado por el poder masculino y el patriarcado (Mitchell, 1977).

Biografías psicoanalíticas

La idea de que es posible explicar la toma de decisiones a partir de una aproximación psicoanalítica a la biografía aporta una reflexión fascinante para abordar los motivos y las pulsiones de "los grandes hombres y mujeres". ¿Es posible explicar las decisiones no tanto como producto de la deliberación racional y el poder y más como resultado de la mente inconsciente y las experiencias de la primera infancia? (El propio Freud aplicó esta idea en el libro que escribiera con Bullitt sobre el presidente Woodrow Wilson [1967]). Varios políticos recientes han sido sometidos al tratamiento psicobiográfico: véase, por ejemplo, Thatcher (Abse, 1989) y Gough Whitlam (Walter, 1980). Louis Stewart ha realizado un detallado estudio de los presidentes estadounidenses y los primeros ministros británicos desde una perspectiva jungiana (Stewart, 1992). Hay una rica fuente de material en los textos publicados en el *Journal of Psychohistory*. En general, véase: Greenstein y Lerner (1971).

Política exterior

Un ámbito que ha tratado el impacto de la personalidad en la toma de decisiones. Véase Burke y Greenstein (1989), George (1980), Kull (1988) y McClosky (1967).

Keynes y la personalidad

Keynes fue un ensayista biográfico acucioso y provocador. Estaba convencido de que la personalidad ejercía una influencia considerable en la toma de decisiones. Su más famosa exposición de esta teoría se encuentra en los brillantes bocetos de los principales protagonistas en la conferencia de París celebrada en 1919, incluidos en su crítica a dicho Tratado, titulada *The Economic Consequences of the Peace and Essays in Biography*. Al analizar el papel desempeñado por Clemenceau, Lloyd George y el presidente Wilson, por citar algunos ejemplos, Keynes concluye que: "El Tratado nació de sus desequilibrios y debilidades, hijo de los peores atributos de cada uno de sus padres, carente de nobleza, carente de moral, carente de intelecto" (Keynes, 1963: 39). Así, aunque Keynes creía que, en el largo plazo, eran las ideas las que moldeaban las políticas, no descartó la función de la personalidad de los tomadores de decisiones.

La psicología de la toma incompetente de decisiones

El libro de Norman Dixon (Dixon, 1976) sobre errores garrafales y percances militares desde Crimea hasta Arnhem es un estudio del cómo interactúan los factores organizacionales y de personalidad, produciendo, no rara vez, resultados trágicos y costosos. Se trata de una explicación plena de información sobre el proceso de toma de decisiones en una clásica jerarquía weberiana. Podría servir como paradigma de la toma de decisiones en organizaciones jerárquicas en otras áreas de las políticas públicas. Dixon recurre constantemente a la historia, la psicología social y el psicoanálisis que pueden leerse junto con Sutherland (1994) y Janis (1982). La siguiente sección dedica un apartado a Janis. ♦

3.7.3/ La toma de decisiones y la psicología grupal

Las ideas de Le Bon han ejercido una gran influencia al mostrar la irracionalidad que los individuos pueden adquirir en grupos masivos. En su libro sobre las masas (Le Bon, 1895), argumenta que los individuos piensan y se comportan diferente en masa que cuando se encuentran aislados. Las masas producen una

“mente colectiva” que genera una sensación de invulnerabilidad, ayudan a expresar sentimientos e ideas, y tornan a los individuos más receptivos a las sugerencias. Tanto Freud (1991: 98-109) como Jung (1988: 86) aceptaron los argumentos de Le Bon: en las masas, los hombres son peligrosos e irracionales. La idea de que las masas o los grupos numerosos son irracionales sugiere la idea de que tal vez los grupos pequeños sean más racionales. No obstante, esta fe en la racionalidad de los pequeños grupos de toma de decisiones puede cuestionarse a la luz de las investigaciones que demuestran que los grupos pequeños son igualmente proclives a las condiciones de las masas. El estudio de la efectividad de la toma de decisiones colectivas se desarrolló aún más como consecuencia de las guerras. Kurt Lewin y Wilfred Bion (en el Tavistock Institute de Londres) y Leon Festinger, entre otros, fueron los pioneros, en las décadas de 1950 y 1960, de la investigación acerca de la forma en que los grupos con un alto grado de cohesión toman decisiones y cumplen las normas colectivas (de Board, 1978⁴¹; Janis, 1982: 4-5, 277). Para más detalles sobre la aplicación de Lewin al estudio del “espacio de vida” de los actores políticos, véanse Young, 1977/1979 y la sección 3.7.7).

Se ha dedicado gran parte de la investigación al estudio de la influencia de los grupos sobre los individuos. Dicha investigación muestra lo poderoso que puede ser el grupo en cuanto a la distorsión de las percepciones y los juicios. Una norma grupal puede convertirse en punto de referencia para la toma de decisiones y juicios de los miembros del grupo en cuestión (véanse, por ejemplo, Muzafer Sherif, 1936 y Solomon Asch, 1955). Los experimentos sobre el comportamiento colectivo arrojan, invariablemente, que los individuos que conforman grupos están bajo presión para ajustarse a las normas y la percepción colectiva de la información. Un número enorme de estudios apoya la teoría de que la toma de decisiones y los juicios se distorsionan por la influencia de las presiones grupales. Al tiempo que la cohesión del grupo es considerada como un factor fundamental para el cumplimiento de sus tareas, esa misma unidad puede tener un efecto negativo (Wright *et al.*, 1970: 634-643).

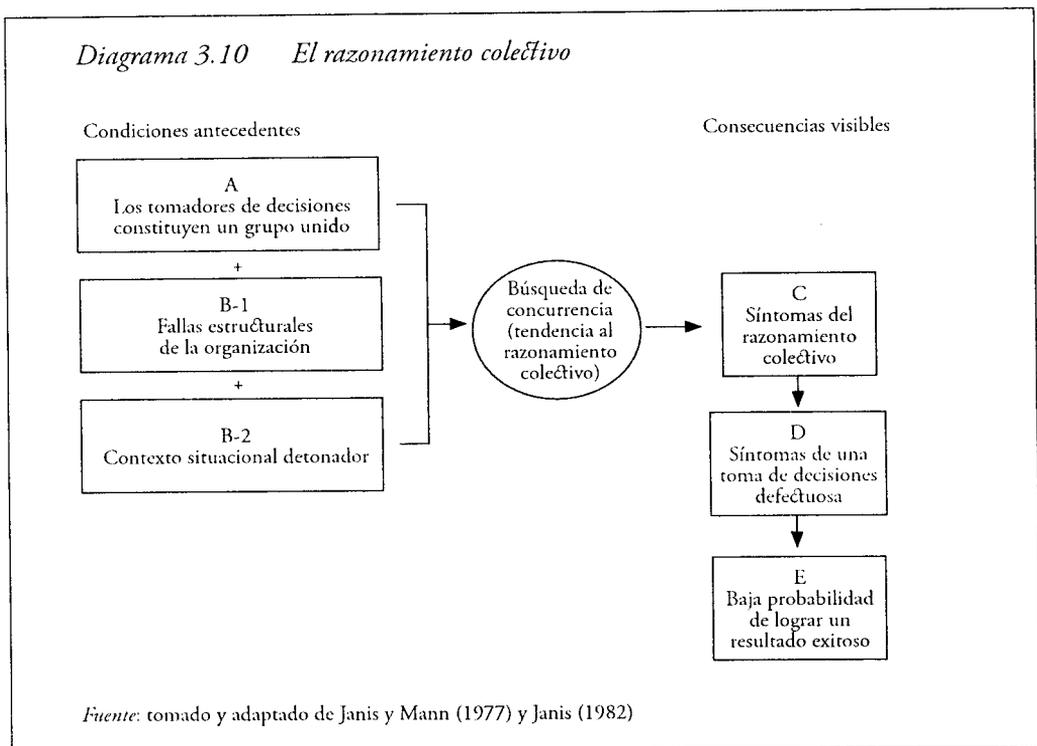
Janis y el razonamiento colectivo (*groupthink*)

Una de las teorías más recientes y relevantes para los estudiantes de las políticas públicas es el “razonamiento colectivo” postulado por Janis: “la pulsión psicológica por alcanzar el consenso a toda costa que suprime la disidencia y la evaluación de alternativas en grupos unidos de toma de decisiones” (Janis, 1982: 8). Los modelos racionales argumentan que la información y la capacidad de los tomadores de decisiones de utilizarla de manera óptima son importantes para explicar lo que sucede durante un proceso de toma de decisiones. En su obra titulada *Groupthink*, Janis plantea que debido a que los miembros de un grupo son leales a la perspectiva o interpretación colectiva de la información, el consenso ciega a los tomadores de decisiones a las realidades. Las presiones para

41 La edición en castellano es de Board, R., *El psicoanálisis de las organizaciones: un enfoque psicoanalítico de la conducta en grupos y organizaciones* (1980).

coincidir con el pensamiento del grupo, opuesto a lo que otros piensan, puede acabar, como lo demuestra la crisis de Bahía de Cochinos, en una interpretación absolutamente equivocada de las señales: el fracaso perfecto. En 1961, el presidente Kennedy y sus asesores aprobaron un plan de la CIA para invadir Cuba; el plan fracasó en tres días. Según Janis, el fiasco se debió a que todo el plan se basaba en una pila de supuestos que no habían sido sometidos a prueba ni a una evaluación crítica.

El modelo (simplificado a continuación, diagrama 3.10) sugiere la existencia de tres condiciones antecedentes (A, B1 y B2) que, si están presentes en la toma de decisiones, pueden conducir al grupo al tipo de pensamiento acrítico que se evidenció durante el episodio de Bahía de Cochinos. La tendencia a buscar la concurrencia puede distinguirse en una variedad de síntomas (C, D y E), y en última instancia en la poca probabilidad de llegar a un resultado exitoso.



A) Unidad de los tomadores de decisiones.

La condición básica para el razonamiento colectivo es que los tomadores de decisiones posean un alto grado de unidad:

Cuanta más camaradería y espíritu de grupo existan entre los miembros de un grupo de formuladores de políticas, tanto mayor será el riesgo de que el pensamiento crítico independiente se vea reemplazado por el razonamiento colectivo.

(Janis, 1982: 245)

El sentido de constituir un grupo unido incrementa la probabilidad de desarrollar temores irracionales respecto a aquellos que “no son uno de los nuestros” (¡como lo diría Margaret Thatcher!). Janis cree que cuando un grupo tiene ese sentido de unidad y se cumplen las otras condiciones (B-1 y B-2), se multiplican las probabilidades de que se busque la concurrencia.

B-1) Fallas estructurales de la organización:

Hay una poderosa mezcla de fallas estructurales en la organización del grupo que opera de la mano de la búsqueda de concurrencia:

- 1 Aislamiento del grupo.
- 2 Ausencia de una tradición de liderazgo imparcial.
- 3 Ausencia de normas que requieran procedimientos metódicos.
- 4 Homogeneidad de antecedentes sociales e ideología de los miembros.

B-2) Contexto situacional detonador.

Añada a esta mezcla de fallas organizacionales una situación o decisión detonadora que implique:

- 1 Alto grado de tensión debido a amenazas externas con pocas esperanzas de una solución mejor en comparación con la que defienden los líderes del grupo.
- 2 Baja autoestima temporalmente inducida por:
 - Fracasos recientes que evidencian las ineptitudes de los miembros.
 - Dificultades excesivas en relación con las tareas pertinentes a la toma de decisiones en proceso que menguan el sentido de eficiencia que cada miembro tiene de sí.
 - Dilemas morales: aparente ausencia de alternativas factibles, excepto aquellas que violan las normas éticas.

C) Síntomas del razonamiento colectivo.

Las consecuencias aparentes de estas condiciones se observan en tres tipos de síntomas:

Tipo 1: Sobrestimación del grupo

- Ilusión de invulnerabilidad.
- Convicción en la moralidad inherente al grupo.

Tipo 2: Cerrazón mental

- Racionalizaciones colectivas.
- Estereotipos de quienes no pertenecen al grupo.

Tipo 3: Presiones hacia la uniformidad

- Autocensura.
- Ilusión de unanimidad.
- Presión directa sobre los disidentes.
- Guardianes del pensamiento autoproclamados.

- D) Síntomas de una toma de decisiones defectuosa. Las manifestaciones que evidencian una toma de decisiones “defectuosa”, producto del razonamiento colectivo, incluyen:
- Investigación incompleta de las alternativas.
 - Investigación incompleta de los objetivos.
 - Ausencia de análisis de los riesgos de la elección preferida.
 - El no revalorar alternativas rechazadas en un principio.
 - Escasa búsqueda de información.
 - Sesgo selectivo en el procesamiento de la información disponible.
 - Ausencia de elaboración de planes de contingencia.

El razonamiento colectivo es un modelo que encaja bien con la dinámica de los grupos pequeños. La formulación de políticas en el gobierno moderno depende en gran medida de pequeños grupos de trabajo y comités; en ese contexto, puede decirse que opera para reforzar una visión o creencia. Así, el razonamiento colectivo ha mostrado alcanzar su aplicabilidad máxima en situaciones en las que la definición de una decisión o política está en manos de un grupo que desarrolla un fuerte espíritu de equipo y compromiso con determinada línea, y de esta forma enfrenta otras interpretaciones de la información y los acontecimientos.

❖ Estudios de caso de razonamiento colectivo

La guerra de Las Malvinas

Lebow (1983), Heller (1983), Gray y Jenkins (1985), y Greenaway *et al.* (1992) aplican este modelo para demostrar que la guerra fue resultado, por una parte, de “evasión de defensa” y, por otra, del razonamiento colectivo. Lebow sugiere que la guerra fue un clásico caso de evasión de defensa porque los tomadores de decisiones no querían enfrentar la verdad y toda la tensión psicológica que implicaría. Por el contrario, la información se interpretó de manera tal que se confirmara lo que querían creer: que Argentina no invadiría Las Malvinas. En lugar de tratar de hacer frente al problema, el gobierno se limitó a insistir en negociaciones que no conducían a nada. El razonamiento colectivo tuvo lugar cuando los tomadores de decisiones quedaron aislados por su convicción acerca de las intenciones de Argentina. La decisión de hundir el *Belgrano* también es un ejemplo de la manera en que opera un grupo pequeño en el refuerzo de las percepciones. Estos problemas empeoraron debido a la existencia de una estructura organizacional en la que diversos componentes de la maquinaria gubernamental no estaban funcionando de manera “sistemática”.

En Cmnd 8787 (El Informe Franks) se encuentra excelente material de estudio sobre esta crisis.

La crisis de los rehenes en Irán

Ridgeway (1983) y Smith (1984) aportan explicaciones de la misión para el rescate de los rehenes en Irán (durante la administración de Carter) a partir del modelo del razonamiento colectivo.

El desastre espacial del *Challenger*

Aronson (1988⁴²) sostiene que la decisión de dar luz verde a la fatal misión fue resultado del razonamiento colectivo.

Ejemplos de razonamiento colectivo

Los franceses en Agincourt, ¿derrotados por el razonamiento colectivo?

En *Enrique V* (III.vi), de Shakespeare, se observa cómo los líderes militares franceses habían decidido que los ingleses eran pan comido. Uno de ellos no está tan convencido de que así sea, pero la mayoría piensa lo contrario:

- CONDESTABLE DE FRANCIA: [...] ¡Ay pobre Harry de Inglaterra! No suspira tanto por el amanecer como nosotros.
- DUQUE DE ORLEÁNS: ¡Qué absurdo y temerario muchacho es ese rey de Inglaterra! ¡Venir a perderse con sus secuaces de obtuso cerebro en estos lugares que no conoce!
- CONDESTABLE DE FRANCIA: Si los ingleses tuvieran alguna perspicacia, se largarían.
- DUQUE DE ORLEÁNS: Pero les falta, porque si su cabeza tuviese la menor armazón intelectual, jamás llevarían cascos tan pesados.
- LORD RAMBURES: Esa isla de Inglaterra cría seres muy valientes. Sus mastines son de un valor incomparable.
- DUQUE DE ORLEÁNS: ¡Tontos perros [...]! Podéis también decir: "Es una pulga valiente que osa desayunarse en el labio de un león."
- CONDESTABLE DE FRANCIA: Justo. Justo. ...

Érase una vez...

Había una vez un rey al que hicieron creer que podía comprar un traje visible sólo para las personas sabias. Cuando a sus ministros les dijeron que únicamente los sabios podían ver el traje, todos convinieron en que éste era "absolutamente extraordinario, Señor". La noticia corrió y, cuando el rey decidió hacer gala de su nuevo traje, un chico torpe exclamó "¡Pero si el rey está desnudo!"

El rey había confiado en sus asesores y se convirtió en una de las primeras víctimas del razonamiento colectivo en la tierra de los cuentos. Como es bien sabido, no fue la última víctima. Pero ésa es otra historia.

La sabiduría del tonto

Uno de los temas recurrentes en las fábulas y la historia es la tendencia de los reyes a rodearse de hombres que "a todo les dicen que sí". Hace mucho, mucho tiempo, el bobo o bufón cumplía una importante función política: se le permitía expresarse y desafiar el consenso dominante de manera que bien podría costarle la vida a cualquier otro miembro de la corte real. El ejemplo más famoso se encuentra en el bufón de *El rey Lear*, de Shakespeare, quien critica abierta y libremente a su señor por dividir su reino, mientras el conde de Kent es enviado al exilio por atreverse a cuestionar la salud mental y las políticas del rey.

Receta para un desastre

El costo más alto de la mala toma de decisiones es la pérdida de vidas humanas. Uno de los casos más tristemente espectaculares de ello fue el incidente del *Challenger*. En un texto titulado

42 La edición en castellano es Aronson, E., *El animal social* (2000).

"A Critical Analysis of Factors Related to Decisional Processes Involved in the Challenger Disaster" (1986), Dennis Gouran, Hirokawa y Martz investigan los factores que pueden haberse conjugado hasta derivar en esta tragedia.

Tras el desastre del *Challenger* en 1986 se realizaron investigaciones de alto nivel en torno a las fallas en el proceso de toma de decisiones dentro de la NASA. En el ensayo citado, los autores revisan las evidencias publicadas en el informe *Report of the Presidential Commission on the Space Shuttle "Challenger" Disaster*. Se identificaron cinco tipos de errores en el proceso de toma de decisiones:

- 1 La percepción de una presión para producir una recomendación deseada y acuerdo entre aquellos que inicialmente se habían opuesto al lanzamiento.
- 2 Aparente indisposición a contravenir los roles percibidos.
- 3 Un patrón cuestionable de razonamiento entre los supervisores clave.
- 4 Uso ambiguo del lenguaje que minimizó los riesgos.
- 5 Falta de preguntas importantes.

La conclusión de los autores es que:

no importa con cuánto cuidado parezca haberse diseñado la estructura de una decisión en términos de la secuencia del análisis y la elección a la que compromete a los tomadores de decisiones, su utilización efectiva sigue dependiendo del entorno social, psicológico y comunicativo en el que operan las partes responsables.

(Patton et al., 1989: 232) ♦

Janis contrasta los ejemplos de las decisiones producto del razonamiento colectivo con dos casos de toma "vigilante" de decisiones: el Plan Marshall y la crisis de los misiles en Cuba. En estos casos, la toma de decisiones tuvo lugar en un entorno en el que predominaba la evaluación crítica y la discusión, análisis y consideración abierta de diferentes opciones de políticas. A partir de estos dos estudios de caso, Janis elabora una serie de medidas para combatir el proceso del razonamiento colectivo (Janis, 1982: 262-271):

- El líder debe alentar la evaluación crítica de todos los miembros y la manifestación de dudas y objeciones.
- Los líderes clave no deben expresar sus preferencias al asignar la planeación y el análisis de las políticas.
- La toma de decisiones debe llevarse a cabo mediante la creación de varios grupos de planeación y evaluación de políticas.
- El grupo de formulación de políticas debe dividirse en subgrupos y reunirse periódicamente bajo la dirección de distintos presidentes.
- Los miembros de los grupos de formulación de políticas deben discutir sus deliberaciones con asociados de confianza externos al grupo.
- Debe invitarse a los especialistas y otros actores que no pertenecen al grupo de formulación de políticas, y alentarlos a debatir con los miembros centrales.
- En cada reunión deberán evaluarse alternativas. Alguien debe fungir de abogado del diablo.

- Si el tema de políticas públicas en cuestión implica a una nación u organización rival, debe dedicarse bastante tiempo a sondear sus señales e intenciones. (Janis sugiere la redacción de escenarios y las dinámicas de roles; véase la sección 3.8.7).
- Después de alcanzar un consenso, debe convocarse a una “reunión de segunda oportunidad” para permitir la manifestación de dudas pendientes.

El modelo del razonamiento colectivo, con sus medidas prescriptivas preventivas, arriba bosquejadas, ha sido ampliamente usado (y abusado) en el análisis y la administración de políticas. No obstante, más de veinte años después de la publicación de *Groupthink*, el estatus científico o analítico del estudio sigue siendo un tanto ambiguo. El propio Janis argumentaba que, hasta que se desarrollaran experimentos controlados e investigaciones sistemáticas capaces de someter el modelo a pruebas rigurosas, la teoría del razonamiento colectivo debía mantenerse en un nivel especulativo (Janis, 1982: 259). En términos generales, puede decirse que el modelo (tal como se encuentra) no ha recibido un respaldo claro a partir de los trabajos emprendidos para probarlo empírica o sistemáticamente sobre la base de los lineamientos planteados por Janis. Por lo tanto, quizás sería aconsejable que los estudiantes de políticas públicas se aproximaran al modelo con precaución y lo tomaran, esencialmente, como una teoría “especulativa” que aporta un marco de preguntas por formular en torno a las dimensiones psicológicas de la toma de decisiones, más que como un modelo formal “demostrado” por la investigación y las pruebas científicas.

❖ Críticas al modelo de Janis

Las ideas de Janis han provocado ciertas respuestas críticas. Las principales objeciones al modelo de razonamiento colectivo son las siguientes:

(a) las insuficiencias del método de estudios de caso para la demostración de hipótesis (el riesgo de incurrir en la atención selectiva de las evidencias y la tentación de hacer encajar hechos históricos dudosos en categorías teóricas precisas), (b) la sospechosamente perfecta correlación entre la solidez de los procesos y lo positivo de los resultados (el riesgo de identificar errores *a posteriori*), (c) la ubicación “todo o nada” de episodios de toma de decisiones en las categorías de razonamiento colectivo y toma vigilante de decisiones (el riesgo de restar importancia a las diferencias dentro de una clasificación y exagerar las diferencias entre clasificaciones), y (d) errónea especificación conceptual del modelo (desafiando el flujo causal de dos de las condiciones precedentes, la cohesión del grupo y la situación detonadora, en busca de coincidencias).

(Tetlock et al., 1992: 404)

Las críticas al modelo de Janis han adoptado dos formas principales: análisis detallado de estudios de caso y uso de experimentos colectivos. Las evidencias aportadas por este tipo de investigaciones no son homogéneas. En términos generales, hay bastante afinidad respecto a la noción generalizada de que los grupos pueden distorsionar el proceso de toma de decisiones, pero los detalles del modelo han recibido las críticas de diversos enfoques y métodos.

Enfoques de estudios de caso

- *Raven (1974)*. En un estudio sobre Watergate este autor no encontró cohesión ni un espíritu de unidad, sino el deseo de mantener la calidad de miembro del grupo. Asimismo, halló evidencias de algunos síntomas: ilusiones de superioridad e invulnerabilidad, así como unanimidad y “guardianes del pensamiento”. Raven sugiere la reformulación de las condiciones precedentes.
- *Tetlock (1979)*. Usando un método cuantitativo, este autor analiza los estudios de caso de Janis mediante el análisis de las declaraciones públicas de los protagonistas. Tetlock encuentra que los tomadores de decisiones tenían percepciones simplistas y sí contaban con referencias positivas acerca del grupo, pero no mostraban concepciones estereotípicas respecto a los actores “externos”.
- *Esser y Lindoerfer (1989)*. En su estudio sobre el desastre del *Challenger*, estos autores hallaron pocas evidencias de condiciones precedentes vinculadas a la cohesión en el sentido expuesto por Janis. No obstante, sí encontraron algunas evidencias de ilusiones de invulnerabilidad, presiones ejercidas sobre los disidentes para avenirse a los deseos del grupo y distorsión de información.
- *Hensley y Griffen (1986)*. Estos autores descubrieron evidencias que apoyan el modelo del razonamiento colectivo en un estudio sobre la decisión de la Kent State University de construir un gimnasio en el lugar antes destinado a las prácticas de tiro de la Guardia Nacional.
- *Tetlock et al. (1992)*. Tetlock apoya aquí la clasificación de grupos (vigilantes, no vigilantes). No encuentra evidencias de cohesión grupal ni énfasis en la colectividad como pronóstico de síntomas de razonamiento colectivo. Confirma la importancia de los factores estructurales y de procedimiento, y discrepa con estudios de caso como el rescate de los rehenes en Irán y el rescate de Mayagüez, así como con otros casos interpretados como manifestaciones de razonamiento colectivo.

Enfoques experimentales

- *Flowers (1977)*. En una prueba experimental pionera, este autor observó que la cohesión no tenía ningún efecto significativo en el proceso de toma de decisiones. No obstante, pudo ver que los grupos con líderes directivos propusieron menos soluciones, compartieron menos información y recurrieron a un menor número de hechos.
- *Courtwright (1978)*. Encontró que la cohesión del grupo tenía cierto impacto en el número, la creatividad, la calidad, la factibilidad, la relevancia y la competencia de las soluciones.
- *Fodory y Smith (1982)*. Aunque estos autores constataron que los grupos con líderes de menor rango discutieron más los hechos y consideraron más opciones, observaron que la cohesión colectiva no influyó en las soluciones a las que llegó el grupo.
- *Callaway y Esser (1984)* y *Callaway et al. (1985)*. Encontraron que la calidad de la decisión no se veía afectada por la cohesión del grupo.
- *Turner et al. (1992)*. Este autor confirmó que los grupos pretenden mantener una visión positiva común de sí mismos ante las amenazas. Turner no apoya una interpretación estricta de las secuencias causales del modelo, pero a su juicio la investigación revela que una interpretación “liberal” en términos generales del modelo es una base satisfactoria para realizar una investigación empírica más detallada de los vínculos con las condiciones precedentes, el proceso del pensamiento colectivo y sus consecuencias.

Esta lista de investigaciones se elaboró a partir de Turner *et al.* (1992) y Tetlock *et al.* (1992). Se recomienda a los lectores interesados en el tema que tomen la lista como punto de partida para profundizar el debate en torno al modelo del razonamiento colectivo. ♦

❖ Conceptos vinculados al “razonamiento colectivo”

Disonancia cognitiva

Originalmente, esta teoría fue postulada por un estudiante de Lewin, Leon Festinger (1957), como explicación de la forma en que, incluso después del fracaso de una profecía, quienes creen en ella adaptan sus creencias y las ajustan al hecho de que las predicciones no se hayan cumplido. Festinger señala que cuando hay disonancia entre una creencia y otra, las creencias se modifican a fin de disminuir la discrepancia mediante la adopción de estrategias que implican alterarlas, restar importancia a alguna de ellas o añadir una creencia nueva. Como señala Janis, las ideas de Festinger tuvieron un impacto considerable en la psicología social. Sus primeros trabajos desarrollan la teoría de la comparación social, en la que postula que las personas se esfuerzan por verificar sus opiniones y supuestos, y cuando se encuentran en un grupo, evalúan sus juicios comparándolos con miembros semejantes dentro del grupo. Esta comparación, señala Janis, ejerce presiones intensas orientadas a la conformidad en los procesos de toma de decisiones (Janis, 1982: 277). Véase también Hirschman: 4.6.2.

Simon también se interesaba en la dinámica de la psicología grupal y escribió algunos ensayos sobre el tema de la uniformidad y las presiones ejercidas sobre los miembros que se desvían del grupo. Véanse, por ejemplo, los textos de Simon y los de Simon en coautoría con Guetzkow, en Simon (1957a).

Defensa del ego

Lasswell, aplicando la teoría freudiana a la política, se interesaba por los riesgos que corre la democracia cuando las personas, como individuos o grupos, buscan proteger sus creencias de ideas que encuentran amenazantes o desafiantes mediante diversos mecanismos de “defensa del ego”: negación, proyección, racionalización, regresión, represión y sublimación. Para Lasswell, estas formas de comportamiento en las élites eran un problema constante en la toma de decisiones. Creía que la respuesta estaba en el desarrollo de una política en la que fuera posible “evitar” que las ilusiones de defensa del ego distorsionaran el juicio de los implicados en la toma de decisiones públicas.

Véase “Seminarios de decisión”: 3.10.5. ♦

3.7.4/ Simon y las dimensiones cognitivas de la toma de decisiones

Pocos autores han ejercido una influencia tan amplia en el desarrollo del enfoque de políticas públicas como Herbert Simon. Como ya se ha señalado, su idea de la “racionalidad limitada” constituye una aportación teórica nodal al estudio de la toma de decisiones (véase la sección 3.4.2). En este punto, es pertinente echar una mirada más detallada a su opinión sobre la toma de decisiones como una “actividad de resolución de problemas”. Ello implica comprender su obra en el ámbito de la psicología cognitiva. Su trabajo en este campo es importante porque propone una teoría que pretende conceptualizar la toma de decisiones en términos de una metáfora informática (un marco explicativo), aunque también incorpora una visión única sobre las posibilidades de mejorar la toma de decisiones en tanto “solución de problemas” (un marco normativo).

La primera estipula una teoría sobre el proceso de toma de decisiones, la segunda un marco analítico sobre el papel del análisis de políticas en dicho proceso.

Las perspectivas de Lasswell sobre la toma de decisiones y la política preventiva se basan en su aplicación de las teorías psicoanalíticas. Para Lasswell, el verdadero “problema” de la toma de decisiones es que las élites suelen ver la formulación de políticas públicas meramente como una oportunidad para proyectar sus sentimientos, emociones y experiencias personales. Los problemas privados se convierten en problemas “públicos” (desplazamiento) o los tomadores de decisiones pueden estar usando el poder para compensar un sentimiento de perjuicio o un ego lastimado (compensación). Como se señaló antes (3.4.2), Simon llega a la toma de decisiones desde un lugar muy distinto: la forma en que los seres humanos “resuelven problemas” dentro de determinados límites cognitivos. Simon (1985) argumenta la posibilidad de explicar este hecho a partir de su interés (compartido con James y Wallas) más acentuado en el comportamiento “normal” que en el comportamiento de los enfermos mentales. Si bien Lasswell se inspiró en Freud, Simon trabaja con una orientación más cognitiva en la que se recurre a la experimentación y a la informática:

Dentro de este nuevo paradigma, la psicología cognitiva ha hecho grandes progresos hacia el entendimiento de la forma en que un sistema de procesamiento de información, como el cerebro humano, resuelve problemas, toma decisiones, almacena recuerdos y aprende.

(Simon, 1985: 295)

Simon cree en la necesidad de “escuchar a Lasswell y a Freud, pero también a Wallas y a James” (Simon, 1985: 301). Quiere decir que es necesario tomar en cuenta la “pasión” y el “impulso”, pero además advertir que el tipo de comportamiento en el que la toma de decisiones está determinada por las pasiones subconscientes es “excepcional y no común en los humanos” (Simon, 1985: 301). Los procesos de control de los que se ocupa la psicología cognitiva son más la norma; aun en el caso de Hitler, cuyo comportamiento puede analizarse dentro de un marco psicoanalítico como ejemplo de un “odio que todo lo corroe y un odio hacia sí mismo en el que un gran elemento cognitivo penetra el comportamiento”:

Hitler no sólo estaba cargado de furia, dirigió su odio a un grupo específico de personas, los judíos, y tomó decisiones que podrían interpretarse como racionales a partir de la premisa de que los judíos debían ser extirpados para satisfacer ese odio. Para algunos propósitos del análisis político, tal vez baste postular los valores y metas expresados enfáticamente sin buscar sus raíces más profundas en el inconsciente o, por lo menos, tratar de explicar cómo llegaron ahí.

(Simon, 1985: 301)

Por lo tanto, Simon considera que es aconsejable dirigir la atención a las manifestaciones del comportamiento de la toma de decisiones y a sus límites cognitivos, no a sus dimensiones subconscientes. En consecuencia, aunque es necesario tomar en cuenta a Lasswell, ¡parece que incluso en el caso de Hitler basta con analizar su racionalidad en términos de metas, medios y fines! En el

nivel individual y organizacional, la toma de decisiones como proceso “racional” está limitada por la capacidad de la mente humana de almacenar (en la memoria de corto y largo plazo) y procesar información (una cosa a la vez o en forma seriada). Simon ha incursionado en este tema en colaboración con numerosos psicólogos y especialistas en cómputo en el cuerpo de una obra que resulta imposible explorar a fondo en el marco de un libro de texto introductorio. Se sugiere al lector consultar algunos de los muchos artículos y libros de Simon a fin de comprender más cabalmente su obra (véanse, en particular, Newell *et al.*, 1958 y 1979; Newell y Simon, 1972; Simon, 1969, 1973, 1960/1977, 1979, 1981 y 1985; Hayes y Simon, 1974).

Hay dos cuestiones que es necesario tener presente: Simon concibe la toma de decisiones como una actividad de “resolución de problemas”, y si se desea comprender y mejorar esta actividad es posible emplear el equipo de cómputo como modelo. Desde este punto de vista, cuando los seres humanos participan en la toma de decisiones están empeñándose en llenar una laguna: ante una cierta meta, ¿cómo puede cumplirse? Un problema existe porque una meta existe.

Los seres humanos enfrentan dos tipos de problemas: los bien estructurados (WSP) y los mal estructurados (ISP). El clásico ejemplo de un WSP es un problema de ajedrez, en el que la meta está bien definida y la naturaleza del problema está estructurada, tanto, que es posible programar a un equipo de cómputo para jugar ajedrez. (El autor puede dar fe de este hecho porque sufre constantes derrotas a manos del equipo de cómputo en el que escribió este libro). Lamentablemente, estos equipos son mucho menos inteligentes cuando se trata de resolver el tipo de problemas que constituyen la médula de la existencia humana. Por si el lector no lo sabe, es así porque los problemas que enfrentan los tomadores de decisiones en el mundo real de la política y la vida son infinitamente más complicados, peor definidos e inextricables. No todo en la vida es tan predecible y confiable como un problema de ajedrez o el motor de un auto alemán.

Se abandona el ámbito de los WSP para entrar en el oscuro territorio de los ISP. Aquí, el problema radica en no saber cuál es el problema. Los ISP son problemas que requieren simplificación antes de poder empezar a pensar en ellos y “resolverlos”. El equipo de cómputo, según Simon, ofrece un método (o protocolo) de procedimiento que implica la estructuración de problemas (en etapas) de manera que un caso complejo se vuelva más manejable. ¿Cómo lograrlo? Usando el mismo tipo de método que emplea un equipo de cómputo: fragmentar cada aspecto de la meta en diversas partes. En otras palabras, la resolución de problemas implica la sustitución de una realidad compleja por un modelo más simplificado al que los tomadores de decisiones pueden recurrir a fin de resolver aquello que entraña el cumplimiento de su(s) meta(s).

Los seres humanos tienden a pensar en el todo y no en las partes. Así, si se le pide a alguien hacer una taza de té, no empezará por fragmentar la meta en múltiples tareas (levantarse de la silla, incorporarse, caminar, abrir la puerta, entrar en la cocina... etcétera); sin embargo, si se le pidiera a un equipo de cómputo una taza de té, el objetivo se dividiría en fajos de copias informáticas imprimibles. La complejidad exige la simplificación y reducción de una meta

a una serie de etapas definidas, accesibles a nuestras limitadas capacidades cognitivas. Con tareas sencillas, como la elaboración de una taza de té, ese proceso de simplificación resulta innecesario (para algunas personas; desde luego que puede ser necesario para otras); el problema está lo suficientemente estructurado para no detenerse a pensarlo demasiado. Se trata de una tarea rutinaria, repetitiva. Las máquinas y los sistemas administrativos son eficaces para atender este tipo de decisiones “programadas”. Sin embargo, cuando se trata de decisiones que no pueden programarse fácilmente hasta formar una secuencia de etapas rutinarias (no programadas), la resolución de problemas requiere de vías en las que es posible fragmentar la complejidad en etapas que permitan el máximo aprovechamiento de las limitadas facultades cognitivas. En la jerga del enfoque cognitivo, estos métodos reciben el nombre de “heurísticos”.

Simon y sus colaboradores han dedicado bastante tiempo a la investigación de los tipos de estrategias que emplean las personas y las máquinas para disminuir la complejidad y resolver problemas. Simon ha identificado una serie de vías que facilitan la resolución más efectiva de problemas, entre las que destacan las siguientes: información bien organizada y almacenada; compromiso de largo plazo con el problema; alto nivel de motivación para resolver un problema; originalidad al abandonar construcciones previas del problema; uso de la tecnología informática (para mejorar las capacidades de información, memoria y cálculo), y uso de técnicas de análisis (como la IO). En la sección 3.4.2 se comentaron estos y otros métodos.

La toma de decisiones es efectiva cuando los problemas están bien estructurados, y sus resultados son pobres cuando los problemas están mal estructurados. Por su parte, la estructura de los problemas guarda una importante relación con la escala: están “bien estructurados en lo pequeño, pero mal estructurados en lo grande” (Simon, 1973: 190). Así, para Simon el verdadero desafío en la toma de decisiones es la división de un problema en las partes que lo componen y que puedan estructurarse adecuadamente. Por ende, dentro del marco de Simon muchos problemas son difíciles de resolver por razones cognitivas: se fracasa debido a la falta de conocimientos y al mal diseño del problema. La toma de decisiones debe encajar en la estructura de los problemas. Cuando un problema está bien estructurado, la disposición descendente o jerárquica (toma de decisiones programada) será suficiente. Sin embargo, cuanto peor estructurado esté el problema, más abierto, flexible y de largo plazo deberá ser el proceso de toma de decisiones.

En cuanto a las ventajas, el enfoque de Simon aporta excelentes ideas acerca de las dimensiones cognitivas de la toma de decisiones. Las limitaciones de la capacidad humana para procesar información son claras y los problemas complejos son evidentemente distintos de los problemas sencillos. Simon ofrece un modelo de toma de decisiones y un conjunto de heurísticas para mejorar la forma de aproximarse a un mundo complejo e incierto. Sin embargo, hay un inconveniente. ¿Acaso no es peligroso pensar en los problemas de las políticas como afines al tipo de problemas que enfrentan los equipos de cómputo o los ajedrecistas? ¿Cómo es posible “simplificar” los complejos problemas de las

políticas públicas? Sin duda la gran dificultad de la toma de decisiones en la esfera pública es que los “problemas” no tienen “soluciones” ni se les atiende mejor recurriendo a la simplificación. Concebir la toma de decisiones como una actividad de “resolución de problemas” equivale a expresar cierta fe en las capacidades de los seres humanos para “resolver” el “problema” de la vivienda o el “problema” del desempleo o cualquier otra cosa cuando no tiene ningún sentido. ¿Qué apariencia tendrían los “problemas” solucionados? En el fondo, Simon cree que las tecnologías ayudarán a mejorar las capacidades cognitivas de los seres humanos de manera tal que los habilitarán para resolver sus problemas. En este tenor, por ejemplo, los dos autores de un libro de texto que aborda el enfoque cognitivo de la toma de decisiones concluyen lo siguiente:

Hay razones sustanciales para sentirse optimista y entusiasta acerca del futuro de la investigación sobre las decisiones. En los últimos 10 a 20 años este campo de estudios ha registrado un crecimiento inconmensurable gracias al desarrollo de poderosas herramientas para analizar y apoyar la toma de decisiones. Creemos que la investigación conductual de las decisiones, como campo de estudio, puede realizar aportaciones sustanciales a la depuración de la toma de decisiones, desde las más pequeñas y aparentemente insignificantes, como qué marca de cereal comprar, hasta las de mayor envergadura, como los diagnósticos médicos, las respuestas en una negociación o la elección entre diversas alternativas de políticas públicas. Nuestro optimismo se basa, en parte, en los logros alcanzados en un período relativamente corto. Asimismo, se fundamenta en los prospectos de nuevos avances inspirados en las nuevas tecnologías informáticas.

(Carroll y Johnson, 1990: 123)

Ésa es la fe optimista a la que invita Simon. Sin embargo, es importante subrayar que él mismo dejó claro que los problemas complejos y mal estructurados requieren un compromiso de largo aliento con la creatividad, la falta de convencionalismos y los altos niveles de motivación. Desde luego, según Lindblom la política es una forma de actividad humana en la que este tipo de cualidades siempre son escasas, en cuyo caso la “depuración” de la toma de decisiones está mucho más vinculada al poder y la participación que a la “resolución de problemas” mientras que, desde la perspectiva de Lasswell, el énfasis de Simon en las dimensiones cognitivas de la toma de decisiones inevitablemente subestima la función de lo personal e irracional en la formulación de políticas públicas. En respuesta a ello, podría argumentarse que si se adopta un punto de vista conductista, la fuerza del enfoque cognitivo radica en que formula sus teorías de toma de decisiones a partir de la investigación de cómo puede observarse a las personas tomar decisiones dentro de lo limitado de sus capacidades de memoria y manejo de información. El enfoque cognitivo sí ofrece una explicación plausible del proceso de toma de decisiones.

No obstante, la idea de que tal conocimiento puede constituir la base para mejorar la toma de decisiones es más cuestionable. En este punto, resulta pertinente contrastar las posturas normativas concluidas por Simon, Lasswell y Lindblom. Para Simon, la prescripción parece ser una variedad del gerencialismo (véase Simon, 1983), con unas cuantas modificaciones para considerar los lími-

tes de las técnicas y las tecnologías. Para Lasswell, el análisis de políticas públicas es una versión política análoga del psicoanálisis: un medio a través del cual la sociedad puede aclarar sus valores y metas. Para Lindblom, el análisis de Simon sobre los límites cognitivos de la mente humana sugiere que la toma de decisiones debe estar informada a partir de una “sociedad autodirigida” que busca aminorar los impedimentos a la participación y la competencia entre las ideas (Lindblom, 1990).

❖ El enfoque cognitivo

Simon hizo una gran aportación al desarrollo de un enfoque de la toma de decisiones que se concentra en la forma en que las personas adquieren y usan la información. Se trata de un área de investigación apasionante y fascinante que ofrece muchas ideas al estudiante de las políticas públicas. Tiene la ventaja de realizar experimentos empíricos del pensamiento humano y la forma de “resolver problemas”, un elemento ausente en el modelo económico y el modelo psicoanalítico. Mientras que el modelo adoptado por Lasswell concibe a los tomadores de decisiones como seres impulsados por instintos profundamente arraigados y el modelo de los economistas se basa en la motivación del “propio interés”, el enfoque cognitivo del análisis de las decisiones sostiene que la toma de decisiones humanas tiene que ver con personas que tratan de resolver problemas y alcanzar sus metas de manera racional, aunque “limitada”. Una característica clave del enfoque es la idea (también central en el enfoque de las políticas públicas) de fragmentar el proceso de toma de decisiones en una secuencia de etapas (con diversas definiciones). Carroll y Johnson (1990) las “destilan” para llegar a siete etapas principales a las que se recurre con frecuencia:

- Reconocimiento.
- Formulación.
- Generación de alternativas.
- Búsqueda de información.
- Juicio o elección.
- Acción.
- Retroalimentación.

Este marco aporta, primero, una vía para el análisis y la investigación del proceso de toma de decisiones y, segundo, una vía para desarrollar modalidades para ayudar a las personas a tomar mejores decisiones (heurísticas).

En tanto marco para el análisis del proceso de toma de decisiones, Carroll y Johnson (1990: 21-24) sugieren su aplicación al análisis de lo que ocurre en diversas etapas:

- *Reconocimiento*: ¿Quién advirtió el problema? ¿Cuándo se reconoció el problema? ¿Qué tuvo que suceder para que se lo etiquetara como problema que demandaba una decisión?
- *Formulación*: ¿Quién definió el problema? ¿Cómo podría separarse o combinarse con otros problemas? ¿Otras personas lo definen de otra manera? ¿Qué metas surgieron y a quién pertenecen?
- *Generación de alternativas*: ¿De dónde provienen las alternativas? ¿Cómo y por qué se decidió dejar de producir alternativas?
- *Búsqueda de información*: ¿Cuánta información se recopiló y de qué tipo? ¿Cómo se determinó la búsqueda de información?
- *Juicio o elección*: ¿Quién elaboró los juicios o los eligió? ¿Sobre qué base informativa se tomó la decisión? ¿Qué supuestos intervinieron?
- *Acción*: ¿Cómo se ejecutó la decisión? ¿Qué ocurrió?
- *Retroalimentación*: ¿Cómo se comunicó la información sobre los impactos de la decisión a los tomadores de decisiones?

Amos Tversky y Daniel Kahneman, "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases", 1974

Los autores de este aclamado ensayo son dos psicólogos interesados en el proceso de toma de decisiones en condiciones de incertidumbre. (Como se verá a continuación, el creciente número de análisis del gobierno está diseñado para intentar incrementar la certidumbre.) Tversky y Kahneman sostienen que, en condiciones de incertidumbre, los tomadores de decisiones pueden recurrir a la circunvalación de las dudas usando diversos tipos de "heurísticas", las cuales orientan y (frecuentemente) sesgan las decisiones. Los tipos de heurística más comunes son los siguientes:

- *Representatividad*: la probabilidad de que x pertenezca a y o se origine desde y o conduzca a z
- *Disponibilidad*: la facilidad con la que los ejemplos y las incidencias vienen a la mente.
- *Ajustes a partir de un punto de anclaje*: hacer ajustes a partir de un valor o postura inicial.

Las heurísticas son producto de procesos cognitivos que pueden no derivarse de reglas racionales o lógicas de razonamiento. Sin embargo, en condiciones de incertidumbre las heurísticas y los sesgos pueden constituir la base sobre la que descansa el proceso para tomar una decisión. ♦

3.7.5/ Vickers y el arte de emitir un juicio

Sir Geoffrey Vickers aporta un marco en el que se combinan los conocimientos de los enfoques de las comunicaciones, los sistemas y la psicología. En cierto modo, Vickers es único porque era un iniciado con experiencia práctica y, al mismo tiempo, un autor implicado en el desarrollo de teorías en torno a la toma de decisiones. Se describía a sí mismo como un "estudiante de la comunicación", interesado en "la función de la comunicación en la regulación de las sociedades humanas" (Vickers, 1968: 73). Aunque no era ingeniero, psicólogo ni politólogo por formación profesional, Vickers se dedicó a la investigación del proceso de toma de decisiones a partir de ideas y metáforas tomadas de éstas y otras disciplinas. Su libro titulado *The Art of Judgment*, publicado en 1965, sigue representando una contribución fundamental al estudio de las políticas públicas y la decisión, aun cuando no sea tan popular como muchos otros textos menos refinados. En el prólogo a la edición publicada en 1983, Kenneth Boulding, cuya obra constituye una influencia primordial en las teorías de Vickers, afirma que se trata de un clásico que debe ser leído por todos aquellos interesados en el análisis de la formulación de políticas públicas, pues encierra:

una crítica a los modelos más académicos del comportamiento humano, tanto desde la economía como desde la psicología, inspirada en reflexiones sobre una larga y variada experiencia ... La experiencia enseñó a Vickers que el mundo real es un flujo dinámico infinito, que las metas son transitorias, que el equilibrio es una ilusión, si bien una ilusión útil, y que las imágenes que tenemos de los hechos y las evaluaciones están irremediabilmente entretejidas y son producto de un proceso interactivo de aprendizaje al que denomina "apreciación".

(Vickers, 1983: 8)

El modelo de Vickers deriva de dos fuentes básicas: la cibernética y el análisis de sistemas, y la psicología. Aunque está convencido de que el modelo de la regulación diseñado por los ingenieros en sistemas es adecuado para el estu-

dio de las formas de regulación y control de los seres humanos, considera que es necesario adaptarlo para tomar en cuenta el comportamiento, la cognición y la psicología de los seres humanos en tanto individuos y como grupos y parte de la sociedad.

❖ Las fortalezas y las limitaciones de la metáfora mecánica

La idea de la regulación de Vickers se basa en como ésta ocurre en los sistemas mecánicos. La información se compara con un curso fijo y se hacen correcciones tras comparar lo que está sucediendo y lo que se supone que debería de suceder. El autor ilustra el argumento mencionando a un timonel a bordo de un buque como ejemplo de regulación (Vickers, 1965: 106). Sin embargo, la noción de la regulación mecánica enfrenta algunas limitaciones cuando se aplica a la formulación de políticas institucionales:

- El número de múltiples relaciones y normas es mayor y más complejo.
- Los medios de regulación son bastante menos dependientes de las experiencias previas.
- La implementación de respuestas a la información/los juicios requiere tiempo, porque exige acuerdo, confianza y cooperación construidas durante décadas entre muchas personas (Vickers, 1965: 107).

Además:

Los índices de los que está pendiente el gobernante político no son, en su mayoría, meras observaciones de la situación actual de las variables críticas, sino cálculos del curso que seguirán en el futuro sobre la base del conocimiento más reciente que tenga de ellas (que suele ser imperfecto)... Una diferencia más importante es que la mitad de la habilidad consiste en establecer los estándares que debe tratar de cumplir. Pues, a diferencia del ingeniero que controla un sistema diseñado para ser controlable, el político interviene en un sistema que él no diseñó, con el limitado objeto de incidir para hacer de su curso algo siquiera ligeramente más aceptable o menos repugnante a sus valores humanos de lo que podría ser.

(Vickers, 1968: 77) ♦

Por lo tanto, el estudio de la regulación humana es una actividad que debe predicarse sobre la base de la idea de que “la actividad mental y el proceso social son indivisibles” (Vickers: 1965: 15). Vickers afirmaba que su aportación al estudio de la toma de decisiones humanas cubría el mismo tipo de terreno demarcado por Simon. No obstante, aunque tiene mucho en común con ese autor, particularmente en cuanto a las limitaciones de la racionalidad y la cognición humanas, Vickers plantea algunas áreas significativas en las que se evidencian grandes diferencias entre ambos. Dichas diferencias son: la conceptualización de la toma de decisiones humanas a partir de “sistemas” y “subsistemas”; el rechazo de la noción según la cual la toma de decisiones es el “establecimiento de metas” y la adopción de “mejores” opciones para pronunciarse a favor de la idea de que la toma de decisiones se asemeja a la forma en que los sistemas se “autorregulan”, la creencia en la “interrelación” de los hechos y los valores, la centralidad de los “sistemas apreciativos” para comprender el proceso de toma de decisiones, y la forma

en que los sistemas apreciativos cambian a partir del ejercicio de emisión de juicios (Vickers, 1965: 22).

Vickers presenta un resumen conciso de sus argumentos en la obra titulada *The Art of Judgment*:

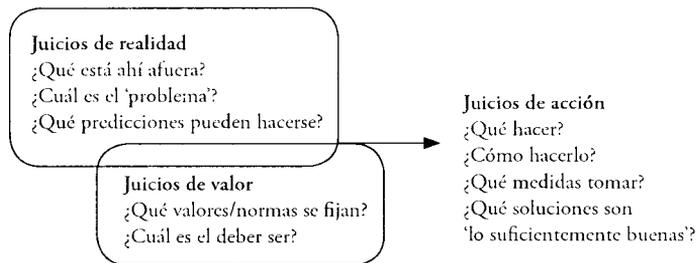
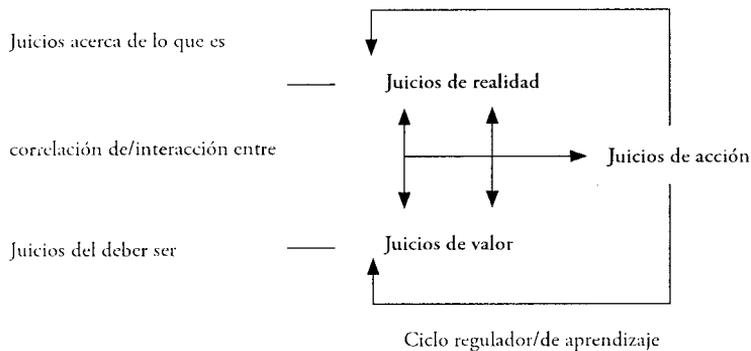
Toda apreciación implica emitir juicios sobre los hechos acerca de la “situación del sistema”, tanto internamente como en cuanto a sus relaciones externas. Éstos son denominados juicios de realidad [...] Asimismo, implica emitir juicios acerca de la trascendencia de estos hechos para quien los aprecia o la entidad para quien se lleva a cabo la apreciación. A éstos me refiero como juicios de valor. Los juicios de realidad y los juicios de valor son componentes inseparables de la apreciación [...] pues los hechos sólo son relevantes en relación con ciertos juicios de valor y éstos sólo son operativos en relación con alguna configuración de los hechos. Los juicios de valor dotan a los juicios de realidad de significado, así como la definición del rumbo da sentido a la rosa de los vientos. La información es un concepto incompleto, pues no nos dice nada acerca de la organización del recipiente que por sí mismo transforma una comunicación en algo informativo.
(Vickers, 1965: 40)

Así, aunque Vickers está aplicando una metáfora mecánica al situar la toma de decisiones en un ciclo de regulación y aprendizaje, su metáfora acepta el hecho de que los sistemas humanos (lo que hoy en día se denomina “sistemas suaves”) difieren de los sistemas mecánicos porque se nutren de la apreciación y el “arte de emitir juicios”. El mundo no es un conjunto de datos, sino una “construcción, un artefacto mental, una obra de arte colectiva” (Vickers, 1968: 85). Los hechos son juicios acerca de la realidad y, en sí mismos, no significan nada sin los juicios de valor. Las opciones que enfrentan los tomadores de decisiones son multivalóricas y, por lo tanto, al analizar el proceso de toma de decisiones el modelo de Vickers subraya la importancia de entender la forma en que la “apreciación” construye la “realidad” y el “valor”, y establece el contexto dentro del cual se emiten juicios acerca de la acción (o juicios acerca de qué hacer) basados en los juicios de realidad y de valor (véase el diagrama 3.11).

Los juicios de acción (juicios acerca de lo que debería, podría o debe hacerse y cómo, cuándo, con qué y a cargo de quién, etc.) deben entenderse como el resultado de la interacción entre la apreciación de la realidad y el valor. Desde la perspectiva de Vickers, los juicios acerca de los resultados de las acciones (evaluación) o los intentos por resolver (más que solucionar) los problemas deben tomar en consideración cuán carentes de objetividad son en realidad las pruebas y los criterios “objetivos”, ya que:

La apreciación de un juicio es, en sí misma, un acto en el que se emite un juicio. Particular y lógicamente resulta imposible validar los juicios mediante una prueba objetiva. Es imposible demostrar su certeza o falsedad. Sólo puede aprobárselos como certeros o condenárselos como erróneos mediante el ejercicio de otros juicios de valor.
(Vickers, 1991: 179)

Diagrama 3.11 El marco de Vickers



Fuente: tomado y adaptado de Vickers (1965)

Con este argumento, Vickers se aleja significativamente de la idea de que la toma de decisiones es, básicamente, un proceso de establecimiento de metas, y de la idea de evaluar la toma de decisiones a partir de la forma en que se han cumplido las metas:

He descrito la formulación de políticas públicas como el establecimiento de relaciones o normas rectoras, más que en los términos harto comunes del establecimiento de metas, objetivos o fines. La diferencia no es puramente verbal; la considero fundamental. Estoy convencido de que la gran confusión es producto del supuesto común de que todos los rumbos posibles pueden reducirse a la consecución de una sucesión infinita de metas. Los psicólogos que han hecho de la "persecución de metas" el paradigma del comportamiento racional deben asumir parte de la culpa [...] Me parece que esta perspectiva es falaz [...] Explicar toda la actividad humana en función de la "persecución de metas" [...] provoca problemas insolubles entre los medios y los fines, y deja pendiente de la nada las actividades más importantes, el mantenimiento continuo de nuestras actividades en curso y sus satisfacciones en curso [...] Considero [que] un aspecto más fundamental y más obviado de nuestras actividades [es] la preservación de las relaciones a lo largo del tiempo ... (Vickers, 1965: 33)

El modelo de Vickers aborda la formulación de políticas y la toma de decisiones como una compleja actividad multivalórica en la que valores y juicios de

realidad se adaptan y donde los problemas nunca se resuelven de la manera sugerida por las conceptualizaciones del establecimiento de metas. Asimismo, el proceso no es visto como una actividad de racionalidad individual sino como la toma de decisiones, en un entorno institucional, implica el análisis de la forma en que los conjuntos de juicios sobre la realidad y los valores se derivan y enmarcan los juicios acerca de los actos. En consecuencia, el modelo de Vickers dirige nuestra atención a los procesos de aprendizaje que surgen cuando los tomadores de decisiones se dedican a regular los sistemas sociales, económicos y políticos. Y, a pesar de la naturaleza mecánica de su discurso, el modelo de Vickers postula que el análisis de la decisión debería enfocarse al estudio de las dimensiones “apreciativas” del comportamiento humano.

❖ Aplicar el marco de Vickers

The Art of Judgment

Este libro constituye un marco importante para el análisis de las decisiones de políticas públicas, aunque en la actualidad se le ha restado reconocimiento. A continuación se presenta una guía para poner en práctica las ideas de este autor.

En términos generales, el método de Vickers consiste en concentrarse en el proceso de toma de decisiones como el camino para establecer y modificar las normas, los valores y los estándares, y en la forma por la cual se adquiere la información/los hechos para facilitar la elaboración de juicios.

Los métodos de Vickers implican lo que podría describirse como cuatro contextos o dimensiones de análisis:

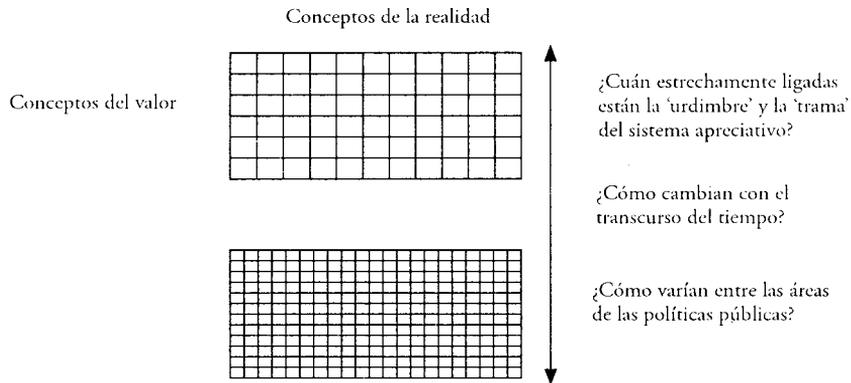
- Mental.
- Institucional.
- Situacional.
- Ecológico.

El análisis al estilo de Vickers también puede pensarse como un proceso de análisis de las decisiones de políticas públicas a partir de la concentración, primero, en la dimensión psicológica o interna de la decisión, y concluir con la ubicación de la decisión en el contexto de una red (ecológica) más amplia de comunicaciones. Los cuatro contextos pueden utilizarse en el material real de los casos de estudio que recurre a tres tipos de fuentes: evidencia documental, análisis del lenguaje y experiencia personal. Además, Vickers también fue un gran defensor de la narración de historias como vía para la exploración del proceso de las políticas públicas (Vickers, 1965: 173).

Mental

Siguiendo a Vickers, la primera tarea consiste en trazar un mapa del “sistema apreciativo” implicado en la decisión. El sistema puede concebirse como una “pantalla interpretativa” a través de la cual se juzgan situaciones y se actúa a partir de ellas. Vickers también describe al sistema como una “red” de juicios de realidad y juicios de valor. Así, es posible conceptualizar a Vickers como un autor que propone la existencia de una red de juicios “de valor” y “de realidad” que sirven para interpretar o apreciar los problemas que confrontan los tomadores de decisiones. Por lo tanto, el análisis del proceso implica comprender cómo es que esta red enmarca el “artefacto mental” (pág. 115) que constituye el mundo del diseñador de políticas (diagrama 3.12).

Diagrama 3.12 La urdimbre y la trama del sistema apreciativo



La configuración de la 'urdimbre' de la realidad y la 'trama' de los valores en el sistema apreciativo

Fuente: tomado y adaptado de Vickers (1965)

Esta red será un reflejo de los intereses, las responsabilidades, los valores implícitos e inconscientes de los tomadores de decisiones (pág. 67). Por lo tanto, la tarea del análisis consiste en trazar un mapa de los entornos, entender cómo cambian con el transcurso del tiempo y explicar los cómo y los porqués del proceso de adaptación/regulación.

El siguiente aspecto del análisis del sistema de apreciación considera sus habilidades clave, a saber:

- *Predicción:* ¿Cómo, quién, cuándo (etc.) se infiere, pronostica, calcula y concluye lo que sucederá en el futuro y cómo se almacena esa información? Por ende, el análisis de las habilidades de predicción se ocupa de la forma en que los juicios "de la realidad" se construyen acerca de qué consecuencias tendrá la acción y qué depara el futuro. ¿Quién establece tales juicios y sobre qué base? ¿Cómo influyen los juicios de valor la percepción del futuro?
- *Valuación:* ¿Cuáles son las "normas ideales" de las políticas? ¿Cuán aptos son los tomadores de decisión para establecer juicios sobre qué se puede y qué no se puede hacer, o qué quieren o no quieren hacer?
- *Innovación:* ¿Cómo se toman las decisiones acerca de qué hacer (juicios de acción)? ¿Cómo seleccionan los tomadores de decisión aquello que es "lo suficientemente bueno" en lugar de lo que es mejor? ¿Qué tipos de relaciones/dependencias limitan la acción? ¿Qué entidades/grupos/intereses/instituciones pueden frustrar la implementación de las políticas? ¿Cómo aseguran los diseñadores de políticas el cumplimiento/la cooperación? ¿Cuál es el patrón de la comunicación/el diálogo?

Institucional

La siguiente etapa del análisis implica examinar el entorno institucional del sistema de apreciación. Las áreas clave a considerar son:

- Las limitaciones e instalaciones de la institución.
- La manera en que la institución cambia, se adapta y crece.

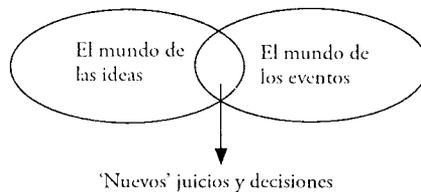
- La rendición de cuentas de la institución.
- La identificación de los criterios internos para definir/medir el éxito y el fracaso.

Situacional

También es necesario ubicar las decisiones en cuanto a lo situacional, es decir, en el contexto de:

- *Las ideas y los acontecimientos*: La relación o interacción de ideas y acontecimientos constituye un importante aspecto del análisis de Vickers. Para entender un juicio de políticas públicas hay que situarlo en el contexto de una "secuencia dual" de ideas y acontecimientos (pág. 189). Por lo tanto, la formulación de políticas es algo que puede verse como el resultado de una "conjunción" del mundo de las ideas y el mundo de los acontecimientos: el resultado son nuevos juicios y nuevas decisiones (pág. 169). El análisis de la formulación de políticas públicas debe buscar trazar un mapa y un registro gráfico de la forma en que dicha conjunción se ha dado a fin de producir políticas o decisiones "nuevas" (diagrama 3.13).

Diagrama 3.13 *Interacción de ideas y eventos*



Fuente: tomado y adaptado de Vickers (1965)

- *Tipos de decisión asignativa*: puede decirse que ocurren dentro de un continuo que va del conflicto hasta la integración, pasando por el acuerdo conciliatorio
 - ¿La decisión es resultado de un conflicto?
 - ¿La decisión es resultado de la conciliación y la negociación?
 - ¿Se ha alcanzado una decisión "integradora" gracias a la cual se ha obtenido la conformidad de todos los participantes?
- Los tipos de situaciones para la toma de decisiones varían en función de los contextos en los que tienen lugar:
 - Situaciones de crecimiento habitual o pujante.
 - Situaciones de recursos constantes.
 - Situaciones de racionalización repentina y severa.
 - Situaciones de amenaza grave.
 - Situaciones de carácter revolucionario.
 - Situaciones en las que las decisiones se toman bajo protesta.

Ecológico

- ¿Cómo se relacionan las decisiones de políticas públicas con el grueso de la sociedad?
- ¿Qué papel desempeñan los ciudadanos como participantes en el proceso de decisión?
- ¿Cómo se relacionan las decisiones con la red de comunicaciones como un todo?
- ¿Cómo contribuye la formulación de políticas al aprendizaje social?

Vickers y el análisis para la toma de decisiones

Al situar conceptos como valores, juicio y apreciación en el centro de su teoría, Vickers adopta una perspectiva particular de la función de las técnicas racionales en la formulación de políticas. Cuando se encontraba desarrollando sus ideas, muchos consideraban que las técnicas de los SPPP y análisis de costo-beneficio podían mejorar la toma de decisiones. Vickers se mostraba muy escéptico acerca de su potencial y estaba atento a sus limitaciones:

las habilidades analíticas del responsable de la definición del presupuesto programático revelan un dilema inherente al proceso de formulación de políticas. Cuanto más crudamente simplificado sea el objetivo, tanto mayor será la probabilidad de cumplirse eficientemente. Ante un objetivo de un solo valor y un repertorio de "medios" de los que se supone la posibilidad de comparación simple en función de su costo en recursos, es posible demostrar objetivamente qué medio es "el mejor". Mas no puede ni debería expresarse un problema político en esos términos; cuanto más francamente veamos su naturaleza multivalórica y los efectos multivalóricos de todas las vías para resolverlo, tanto más imposible resulta comparar los costos o los beneficios de las soluciones alternativas.

(Vickers, 1968: 89)

Los costos y los beneficios no son el mejor recurso cuando se trata de tomar decisiones en el contexto de una multiplicidad de valores, ya que es imposible demostrar lo correcto de los valores, así como aprobarlos o condenarlos (Vickers, 1965: 71). Por lo tanto, mejorar la toma de decisiones implica mucho más de lo supuesto por técnicas como el análisis de costo-beneficio. Según Vickers, el análisis de las políticas públicas implica aproximarse a su formulación como un proceso comunicacional. Mejorar este último entraña una serie de sugerencias, como las siguientes:

- Desarrollar las habilidades y las artes del juicio, al tiempo de reconocer que las capacidades de los individuos para manejar, disponer y combinar la información varían al igual que las cualidades morales, el coraje y la entereza. Las organizaciones deberían ser escuelas en las que todos aprenden y todos enseñan (Vickers, 1991: 189-191).
- Las mejoras en la formulación de políticas también entrañan un proceso más amplio: el desarrollo de una sociedad capaz de aprender: "no fundamentalmente nuevas formas de reaccionar... sino nuevas formas de valorar una situación que es nueva y se innova a través de nuestra propia experiencia" (Vickers, 1965: 233).
- El uso del análisis de sistemas para mejorar la capacidad de aprendizaje de las organizaciones y la sociedad como un todo. En este sentido, la obra de Vickers es vista como una aportación al desarrollo de los enfoques de los "sistemas suaves" (véanse Open Systems Group [editores], 1984; Carter *et al.*, 1984; Checkland, 1981; Checkland⁴³ y Scholes, 1990). Véase también la sección 3.8.8.
- Sobre todo, el enfoque de Vickers del análisis de las políticas públicas enfatiza la necesidad de reconocer que las decisiones implican múltiples valores. En este sentido, se encuentra mucho más cercano a las ideas de Lasswell y Lindblom que de otros teóricos "sistémicos". ♦

3.7.6/ La toma de decisiones como dirección:

Karl Deutsch y la cibernética del gobierno

Los avances en las ciencias de la comunicación influyeron de manera importante el pensamiento sobre los procesos de toma de decisiones. La ciencia de la cibernética, dedicada al control de los flujos de información, aporta un convin-

43 La edición en castellano es Checkland, P. *Pensamiento de sistemas, práctica de sistemas* (1993).

cente modelo al análisis de la toma de decisiones basado en los sistemas. Norbert Wiener, fundador de este enfoque, imaginaba que se construiría como la base de una nueva ciencia unificada del ser humano, la naturaleza y la máquina. Esta idea despertó el interés de diversos científicos sociales reunidos bajo la escuela del funcionalismo parsoniano. La cibernética mostró la forma en que podrían analizarse los sistemas desde la relación entre los insumos y productos de la información y los procesos de retroalimentación que contrarrestan la entropía al interior del sistema al facilitar su modificación mediante el insumo de información acerca de los resultados de sus acciones y el entorno en el que está situado el sistema. Esta aportación ofreció a la joven ciencia de las políticas públicas la posibilidad de contar con un marco al que pudiera recurrirse para explicar la toma de decisiones sin echar mano del discurso de las instituciones y las constituciones.

Karl Deutsch plantea el modelo cibernético más desarrollado en su libro titulado *The Nerves of Government* (1963: si se desea consultar una síntesis, véase Deutsch, 1967). El autor se concentra en el proceso del “cumplimiento de metas” y las “decisiones ejecutables”, así como en los problemas de coordinación que entraña el cumplimiento de las metas. Deutsch argumenta que la información, no el poder, debe constituir la principal preocupación del análisis político. La información, sostiene, “precede a la compulsión” (Deutsch, 1963: 151). Desde esta perspectiva, el sistema político debe concebirse como una “red de canales de comunicación” (Deutsch, 1963: 122) donde los flujos de información facilitan la “autorregulación” y el control. Por ende, la toma de decisiones gubernamentales implica la “dirección” de la información más que el uso del poder. Deutsch afirma que este proceso de control implica la “transmisión de mensajes” y el entendimiento de los procesos de control como una “rama de la ingeniería de comunicaciones, no de la ingeniería del poder” (Deutsch, 1963: 182). Las fallas en la toma de decisiones pueden observarse como fallas en la capacidad de dirección (o direccionamiento) y fallas para aprender y aplicar el aprendizaje como respuesta al entorno. El flujo de información sobre el pasado del ambiente externo e interno permite la “autodirección” de la sociedad. El proceso clave que habilita dicha autodirección es la retroalimentación, la cual permite la acción receptiva y el cumplimiento de las metas. Deutsch establece cinco modelos clave de retroalimentación (Deutsch, 1963: 188-189):

- *Retroalimentación negativa*: información acerca de los resultados de las decisiones que impulsa al sistema a cambiar para lograr sus metas.
- *Carga*: cantidad de información en el sistema.
- *Lapso*: tiempo transcurrido entre la recepción de la información y la reacción con una decisión.
- *Ganancia*: cómo responde el sistema a la información recibida.
- *Liderazgo*: capacidad del sistema de reaccionar ante pronósticos acerca de la consecuencia de las decisiones y las acciones.

La capacidad del sistema para alcanzar metas es una función de la carga y el lapso. El énfasis en el alcance de las metas suscita muchas preguntas acerca de

cuán aplicable es el modelo al “mundo real” en el que el conflicto por las metas y la forma de medirlas constituye la médula del gobierno y la política. La toma de decisiones no habita un mundo donde las metas estén claramente definidas como en un sistema viviente o una máquina. No obstante, es pertinente señalar que el modelo de Deutsch es tanto normativo como puramente descriptivo. El modelo de Deutsch es prescriptivo: postula la capacidad de la toma de decisiones gubernamentales como aprendizaje del modelo de control planteado por la cibernética. Resulta significativo que en años recientes las inquietudes sobre las posibilidades de gobernanza en sociedades complejas han hecho de la idea de “direccionamiento” un modo de control efectivo algo atractivo en muchas esferas (Kooiman [editor], 1993; Osborne y Gaebler, 1992). Bien puede ser que *The Nerves of Government* demuestre ser un “informe provisional de una empresa de pensamiento que todavía está en curso” (Deutsch, 1963: xxv).

Aunque el modelo cibernético no ha sido tan ampliamente usado por los politólogos como la “caja negra” de insumos-resultados de Easton, hay algunas excepciones: North (1967), Steinbrunner (1974) y Haas (1990). (En la sección 4.6.4 se presentan detalles sobre Haas.) La aplicación de Steinbrunner incluye un análisis del uso de la información en el contexto de tres patrones cognitivos diferentes: pensamiento estriado, pensamiento no comprometido y pensamiento teórico. El énfasis en la cognición constituye un ámbito en el que la cibernética ha realizado una aportación considerable al análisis organizacional, particularmente al proceso de aprendizaje al interior de los sistemas y la actividad de aprender a aprender (Morgan, 1986: 87-95). Estas ideas han sido incorporadas a los textos de administración y sustentan los enfoques gerenciales desarrollados en el sector público en las décadas de 1980 y 1990. Los conceptos propios del “aprendizaje” cibernético han revestido particular importancia para el desarrollo de enfoques gerencialistas de la implementación y la evaluación (4.3.5, 4.6.4; Deutsch, 1981: 338).

3.7.7/ *La psicología de las decisiones: enfoques integrales*

En realidad, el problema que comparten el estudiante y el profesional practicante es aplicar y volver operativas las ideas que se han comentado aquí en el mundo real. Afortunadamente, se han desarrollado varios modelos para integrar las ideas examinadas a las herramientas para el análisis. En la última parte de la sección 3.7 se analizan tres de estos enfoques integrales:

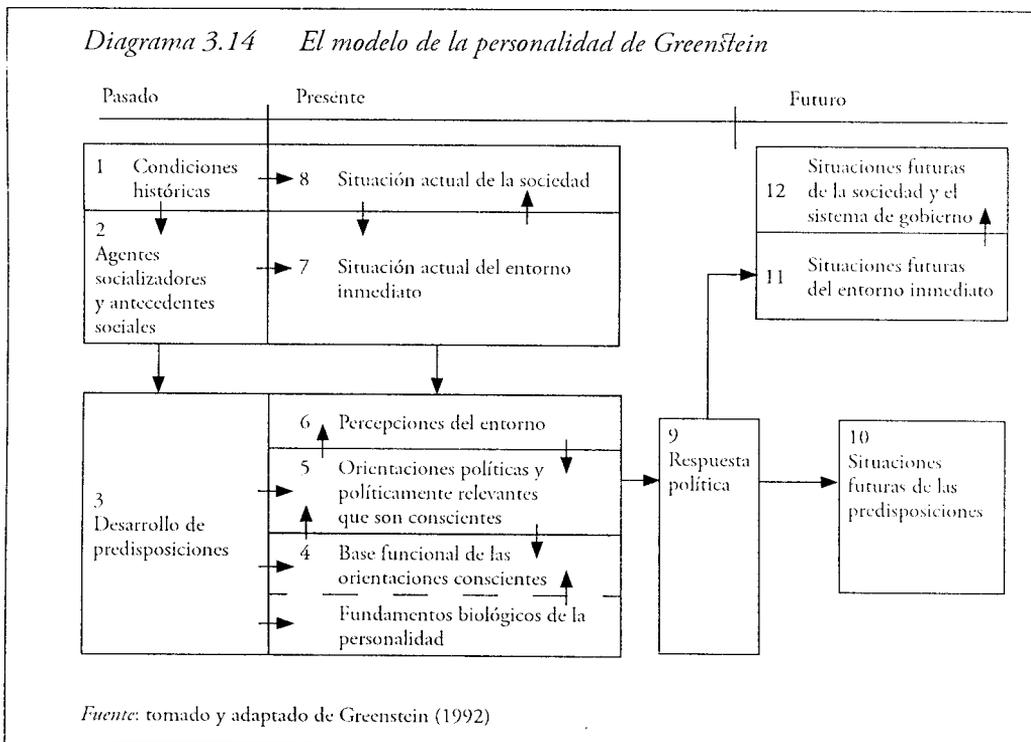
- El modelo de la personalidad, de Greenstein.
- El modelo de la toma de decisiones y el conflicto, de Kaufman.
- El modelo de los “mundos basados en supuestos” de los tomadores de decisiones, de Young.

Greenstein (1969, 1975 y 1992) argumenta que el impacto de personalidades clave en la toma de decisiones es muy evidente a los ojos de los historiadores y periodistas. No obstante, a pesar de que un defensor inicial del enfoque de las políticas públicas, Lasswell, consideró el estudio de las personalidades

políticas y sus biografías como elemento vital de la ciencia de las políticas públicas, el análisis de las políticas públicas ha tendido a obviar el papel que las personas reales desempeñan en las decisiones. El enfoque de Simon y Deutsch, por ejemplo, excluye toda consideración del impacto de determinada personalidad en la toma de decisiones y favorece las limitaciones cognitivas y los contextos lógicos (Simon) o el flujo de información (Deutsch). Sin embargo, resulta un tanto limitado abstraer del análisis de la toma de decisiones a las personalidades particulares implicadas: imagine el lector, por ejemplo, no tomar en cuenta las aportaciones únicas de personas como Gorbachov o Churchill o Thatcher a las decisiones. En el caso de la crisis de los misiles en Cuba, e incluso en decisiones mucho menos importantes o cruciales, la personalidad de los actores sí importa. Pero, desde luego, hace tiempo que la cuestión de hasta qué punto importa ha sido el tema de un acalorado debate (por ejemplo, la teoría ambiental de Herbert Spencer frente a la teoría del “gran hombre” de Thomas Carlyle en la historia del siglo XIX).

Lasswell y Kaplan (1950: 4-6) plantean un modelo sencillo para analizar la relación entre la personalidad y los factores del entorno. Para estos autores, la respuesta política (R) es una función del entorno (E) y las predisposiciones (P) de los actores: $E \rightarrow P \rightarrow R$.

Greenstein (1992) ha desarrollado un mapa más exhaustivo para modelar esta relación entre el entorno, la personalidad y la respuesta política. El diagrama 3.14 muestra un bosquejo simplificado de dicho modelo.



Greenstein traza un mapa que toma en cuenta la interacción del entorno y la personalidad del tomador de decisiones en el tiempo. El entorno consiste en el “macro entorno” (condiciones históricas) y el “micro entorno” (agentes socializadores y antecedentes sociales de los actores). Como en el modelo de Lasswell-Kaplan, estos factores del entorno moldean e interactúan con las predisposiciones de los actores. Las predisposiciones están compuestas por:

- (4) Los fundamentos biológicos de la personalidad, el temperamento, el estado fisiológico, la herencia genética, etcétera.
- Las bases funcionales de las orientaciones conscientes del actor. Se incluirían aquí las inquietudes de Simon acerca de los factores cognitivos, las relaciones con los otros (Janis) y el funcionamiento de los mecanismos de defensa del ego (Lasswell).
- (5) Las orientaciones conscientes, políticamente relevantes de los actores: identificaciones, opiniones, actitudes, creencias, valores, ideología y estereotipos.
- (6) La manera en que los actores perciben los entornos micro y macro, y el impacto de éstos sobre los actores.

En el modelo de Greenstein, los incisos (4), (5) y (6) corresponden, en un sentido general, a la noción de Vickers de los juicios “de valor”, y los micro y macro entornos se aproximan a la idea de Vickers de los juicios “de realidad”. Por lo tanto, en este modelo las respuestas o decisiones políticas son resultado de la interacción entre el entorno y la percepción que de él tienen los actores, y las predisposiciones (o el “mundo basado en supuestos” postulado por Young) de los actores. Así, mientras que los enfoques “racional”, “del poder” e “institucional” de la toma de decisiones tienden en gran medida a hacer caso omiso de los factores que definen la manera en que ciertas personas toman decisiones, el modelo de Greenstein coloca la agencia y la personalidad humanas en el centro de todo análisis de la toma de decisiones. Por ende, el análisis del proceso de las políticas públicas debería dedicarse a considerar el efecto de la predisposición de los actores y la forma en que interpretan sus entornos, así como la manera en que pueden contextualizarse sus decisiones en un entorno más amplio. Demasiados análisis del proceso de las políticas públicas (y de momentos específicos de la decisión) han excluido lo personal y el papel de las personas y las personalidades. No obstante, sin esas consideraciones puede acusarse (con razón) al análisis de la formulación de políticas públicas de carecer de todo sentido de la realidad. Las personas como Margaret Thatcher ejercen clara y manifiestamente un gran impacto en el cómo, el cuándo y el porqué de las decisiones. Esto no excluye factores más amplios que influyen en las decisiones, como las limitaciones de la racionalidad, el poder, las disposiciones institucionales, el entorno, etcétera, pero sí advierte que éstas ocurren (o están mediadas) en los cerebros de los implicados. Siguiendo a Greenstein, la capacidad de los actores para moldear los eventos no es, en modo alguno, una constante:

Las fuentes de la variación son paralelas a las determinantes del éxito en el juego del pool. El número de bolas que un jugador podrá meter en las buchacas es, en parte, una función de la ubicación de las bolas sobre la mesa. El paralelo en política es la maleabilidad del entorno político. La segunda determinante del éxito en la sala de billar es la posición de la bola blanca, análoga a la posición del actor en el contexto político correspondiente. Ni Roosevelt ni Gorbachov hubieran causado impacto alguno de haber ocupado cargos administrativos de bajo nivel. La tercera clase de variables tiene las mismas etiquetas en el juego del pool y en el juego de la política: aptitud, confianza en uno mismo y otros requisitos personales del desempeño efectivo.

(*Greenstein, 1992: 117*)

Como el “arte de emitir un juicio” (Vickers), la toma de decisiones es algo que se posee de diversas maneras por distintas personas en situaciones diferentes. Todo importa: sus experiencias de vida, conocimientos, complejos, relaciones con otros, valores y convicciones. Por ende, como argumentara Lasswell, el estudio biográfico es un aspecto indudablemente integral de la comprensión del cómo, el porqué y el cuándo de las decisiones (Lasswell, 1930b). No debería ser una opción, sino una herramienta esencial de análisis. El “arte” y el “oficio” (como expresara Wildavsky) del análisis de las políticas públicas implica emitir juicios acerca del impacto de las personalidades en el proceso de la toma de decisiones. De no considerar la función que las diferentes personalidades desempeñan en la política y las políticas, el análisis puede ser víctima de un determinismo simplista y peligroso.

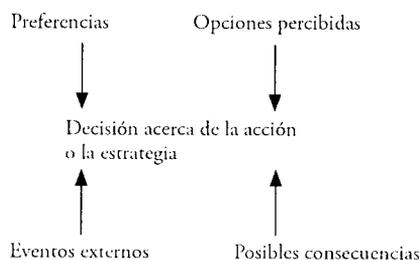
A Kaufman (1991) le interesa entender la toma de decisiones y el conflicto en el contexto del gobierno local, pero el modelo tiene un alcance más amplio en cuanto a sus posibilidades de aplicación, pues analiza el “micro” contexto de la forma en que los individuos eligen opciones y toman decisiones y el modo en que, en un nivel “macro”, las organizaciones interactúan, seleccionan opciones y toman decisiones⁴⁴. Su modelo se basa en las teorías de la psicología cognitiva y en la teoría organizacional (March y Simon, 1958; March y Olsen, 1976), así como en los estudios del conflicto. Lo primero que hace esta autora es delimitar los principales ingredientes informativos de una decisión (diagrama 3.15).

Las preferencias incluyen factores como la cultura, los valores, las tradiciones y los conocimientos de los tomadores de decisiones. Las opciones percibidas implican ciertas decisiones a seguir, su sincronización, la asignación de recursos y los amigos y enemigos del tomador de decisiones. Los eventos externos son aquellos que enmarcan el proceso de la decisión, como una regla de la decisión (la noción de *satisfaciente* de Simon), la situación del mundo y las elecciones de otros actores en el proceso de la decisión. Finalmente, el tomador de decisiones también tiene que elaborar “juicios de realidad” y “juicios de acción” (Vickers) en cuanto a la

44 El caso de Fabiola Fernández sobre la participación de organizaciones civiles en el diseño e implementación de políticas muestra las dificultades que enfrenta un proyecto de salud sexual y reproductiva diseñado e implementado conjuntamente por el gobierno local (México, D.F.) y una red de organizaciones civiles. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

probabilidad de que ocurran determinados eventos, las elecciones de otras personas y las consecuencias de sus propias acciones y las de otros.

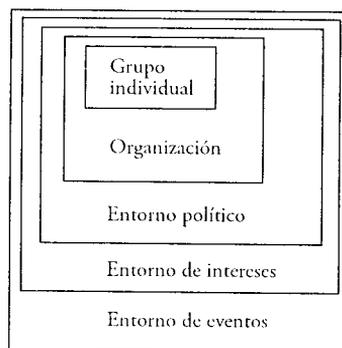
Diagrama 3.15 El modelo de toma de decisiones de Kaufman



Fuente: tomado y adaptado de Kaufman (1991: 118)

En todo caso, el proceso de toma de decisiones tiene un contexto organizacional y de entorno, cuyas capas se estructuran como se ilustra en el diagrama 3.16.

Diagrama 3.16 El entorno y el contexto organizacional en la toma de decisiones



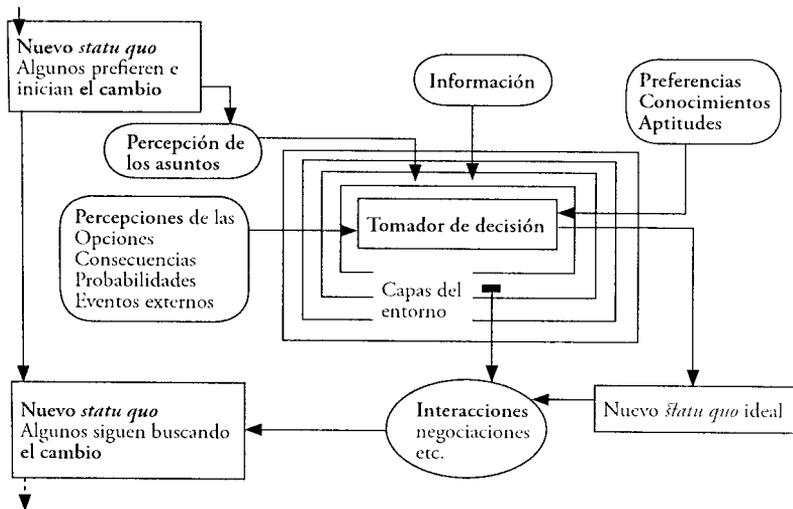
Fuente: tomado y adaptado de Kaufman (1991: 126)

La deliberación individual y la solución colectiva de problemas, la formación de coaliciones y la persuasión (como las analizara Janis) tienen lugar dentro de un entorno organizacional o interorganizacional (véanse las secciones 4.3.7 y 4.6.3) de persuasión, dictado y negociación, etc. A su vez, desde luego, las organizaciones existen en relación con las instituciones políticas, los actores y los procesos en los que hay un activo ejercicio de negociación, persuasión y cabildeo. Los políticos, los gerentes y los administradores también están sujetos a un entorno de intereses en el que los actores tratan de influir mediante la persuasión, la negociación y la litigación. Por último, los tomadores de decisiones

tienen un entorno de eventos que incluye los eventos, los pronósticos y los planes de contingencia diseñados por los tomadores de decisiones a fin de enfrentar las eventualidades que escapan a su control.

La toma de decisiones y la implementación en el gobierno local –aunque, como ya se ha dicho, dado el modelo sugerido por los teóricos de las redes y las comunidades (véanse las secciones 2.10.2, 2.10.4 y 4.3.8), es posible ampliar más los argumentos de Kaufman– implica la acción conjunta de varios individuos, grupos, organizaciones, los sectores público y privado, etc. Posteriormente se analizará el modelo de Kaufman en relación con la implementación (véanse las secciones 4.3.8 y 4.6.3). En este punto, el texto se concentra en sus ideas para explicar la dinámica de la toma de decisiones. No obstante, es importante notar que su marco funciona bien al situar la toma de decisiones y la implementación dentro de un contexto más unificado de políticas-acción/decisión-implementación (véanse, en comparación, Sabatier, 1986 y 4.3.8).

Diagrama 3.17 Toma de decisiones y manejo de conflictos



Fuente: tomado y adaptado de Kaufman (1991: 125)

Kaufman reúne sus modelos del entorno del tomador de decisiones y los ingredientes informativos de la toma de decisiones en un solo modelo, el cual aparece adaptado en el diagrama 3.17. La autora explica los elementos clave de la toma de decisiones de la siguiente manera:

El o la tomadora de decisiones lleva consigo, en cualquier situación, preferencias, conocimientos, habilidades y facultades derivadas de su posición, aptitudes especiales o acceso a los recursos. Se forma percepciones acerca de los temas a abordar y también acerca de las opciones disponibles, las consecuencias de ciertas elecciónes

nes, la probabilidad de determinados eventos y las reglas predominantes de la decisión. El tomador de decisiones puede identificar algún impacto preferido (un nuevo *statu quo* “ideal”) que, de cualquier manera, tendrá que negociarse con el entorno del que depende su implementación [...] El entorno de la decisión está conformado por individuos, grupos, organizaciones y agencias capaces de afectar el impacto de la decisión mediante sus propias elecciones o su control de los recursos o qué intereses pueden verse afectados por la decisión (partes interesadas).
(Kaufman, 1991: 124)

La fortaleza del enfoque de Kaufman radica en habilitar decididamente el uso de diversas teorías para analizar la toma de decisiones como algo que sucede en condiciones de conflicto entre las partes interesadas y las diferencias de información, percepción y entornos. Por ende, tiende un puente útil entre las teorías de la cognición y el comportamiento organizacional, y entre las teorías de la toma de decisiones y su implementación.

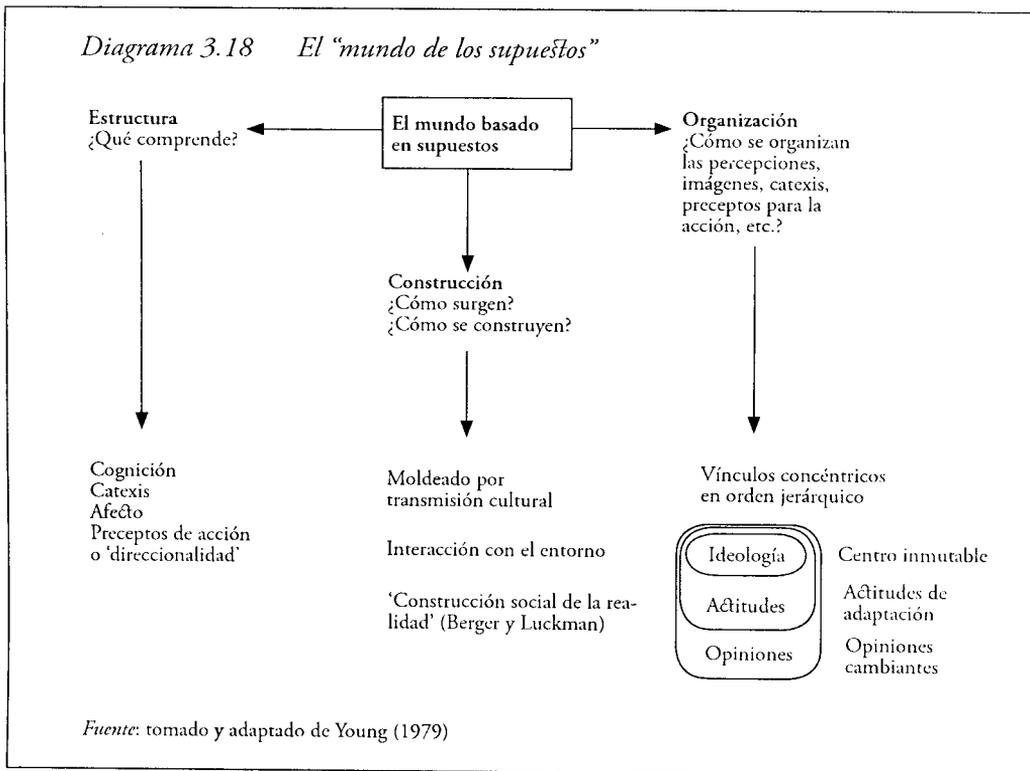
Young (1977/1979) también aporta un modelo que, al igual que las contribuciones de Greenstein y Kaufman, permite integrar enfoques que derivan, parcial o completamente, de las teorías e ideas psicológicas tendientes al desarrollo de un marco analítico práctico para el análisis de políticas públicas. En el caso de Young, el modelo se inspira en la psicología cognitiva, las ideas de Lewin que dan sustento al modelo del razonamiento colectivo de Janis (véase la sección 3.7.3) y la sociología constructivista del conocimiento formulada por Berger y Luckman (1975, véase también la sección 2.2.2), las ideas de Edelman en torno a la naturaleza simbólica de la política (1964, sección 2.9.2), y también encuentra eco en la reciente obra de Sabatier sobre la estructura de las creencias en políticas públicas (1993, véanse también las secciones 2.10.4 y 4.3.8). Por ende, representa una lectura breve y valiosa que permite al lector explorar una amplia gama de viejos y nuevos conceptos.

Young empieza por notar que el estudio de los valores en el proceso de las políticas públicas constituye un “mini-campo metodológico”, pues el término “valores” tiene múltiples connotaciones. Para abordar el problema se fundamenta en lo dicho por Kurt Lewin (1948, 1952⁴⁵ y 1972; véase también la sección 3.7.3) acerca de la posibilidad de observar a las personas en función de su “espacio de vida”. De Board señala que, para Lewin, el “espacio de vida” es una manera altamente subjetiva de tratar con el mundo “tal como el individuo lo percibe” (de Board, 1978: 51) y que está conformado por “sus metas conscientes e inconscientes, sus sueños, esperanzas y temores, sus experiencias y expectativas. Las condiciones físicas y sociales también son importantes, pues limitan la variedad de posibles espacios de vida y crean las condiciones límite del ámbito psicológico” (de Board, 1978: 53). El “espacio de vida” comprende cuatro propiedades o dimensiones que, según Young, es posible emplear a fin de analizar el “espacio de vida” de los diseñadores de políticas:

45 La edición en castellano es Lewin, K.. *La teoría del campo en la ciencia social* (1978).

- *Cognitiva*, o existencial o perceptiva.
- *Afectiva*, o evaluativa.
- *Relacional*, o “catéctica”.
- *Directiva*, o intencional.

Más adelante se analizan estas dimensiones con mayor detalle. El argumento principal de Young radica en enfatizar el cómo “se entremezclan” los distintos aspectos del espacio de vida del diseñador de políticas públicas. A fin de transmitir la manera en que coexisten las diversas líneas en la formulación de políticas, Young adopta el término “mundo basado en supuestos” (véanse Parkes, 1971 y Kluchhohn, 1951: 394). Es posible aproximarse al mundo basado en supuestos a partir de tres aspectos: su estructura, su construcción y su organización (diagrama 3.18).



La **estructura** de los mundos basados en supuestos está compuesta de aspectos cognitivos y afectivos, es decir, creencias, información (cognición) y valores y normas (afección). No obstante, como señala Young, la investigación realizada por psicólogos y otros académicos ha demostrado la estrecha relación entre ambos, así como su interdependencia. Los actores se relacionan con el entorno por medio de la “catexis”, término tomado del psicoanálisis para referirse al desarrollo de un fuerte sentido de apego:

Sin catexis, los organismos estarían en estado de autismo. Así, al igual que el valor de la orientación, el “mundo basado en supuestos” debe “sintetizar los elementos cognitivos y catécticos de las orientaciones y llevarlo al mundo objeto, más específicamente al mundo objeto social, es decir, al sistema de relaciones sociales” (Kluchhohn, 1951: 394). Cuando la cognición se entrelaza por medio de la catexis, el sistema de las políticas públicas reconoce al entorno y se orienta hacia él; al hacerlo, puede investirlo de valor.

(Young, 1979: 32)

Según Young, es posible observar a los actores de las políticas públicas como entes que “enfocan aspectos de su entorno y, por lo tanto, hacen catexis positiva, en el sentido de la asunción de un compromiso, o negativa, en el sentido del rechazo, en sí misma una forma de relacionarse con el mundo ‘que está ahí afuera’” (Young, 1979: 32). La estructura del mundo basado en los supuestos también está hecha de intencionalidades, preceptos para la acción, direccionalidad y un “llamado a actuar”. En cierto sentido, éstas son las “instrucciones, líneas y pies teatrales” o signos y símbolos (véase Edelman, 1964) que dirigen la acción. Young sugiere que son “planes” (más que imágenes) o instrucciones que habilitan al actor para funcionar en su entorno:

Planes en tanto representaciones de posibles rumbos inherentes a las imágenes [...] De igual modo, las imágenes son inherentes a los planes, pues éstos se “escriben” de acuerdo con el mapa cognitivo del mundo exterior...

(Young, 1979: 33)

Al poner los planes en práctica se deriva información acerca del mundo, se reformulan los planes o se revisa el mundo basado en los supuestos.

La **construcción** del mundo basado en supuestos ocurre con la transmisión de la cultura. Pero también es producto de la interacción de los actores y su entorno. Young recurre a Berger y a Luckman para explicar que la interacción humana con el mundo problematiza profundamente la idea de la realidad social como algo “concreto”:

Es importante recordar que la objetividad del mundo institucional, por más masiva que pueda parecer al individuo, es una objetividad producida y construida por los seres humanos [...] el ser humano es capaz de fabricar un mundo que después experimenta como algo distinto del producto humano [...] el ser humano y su mundo social interactúan entre sí. El producto actúa sobre el productor [...] La Sociedad es un producto humano, la Sociedad es una realidad objetiva. El ser humano es un producto social [...] sólo con la aparición de una nueva generación puede hablarse con propiedad de un mundo social.

(Berger y Luckman, 1966: 78-79)

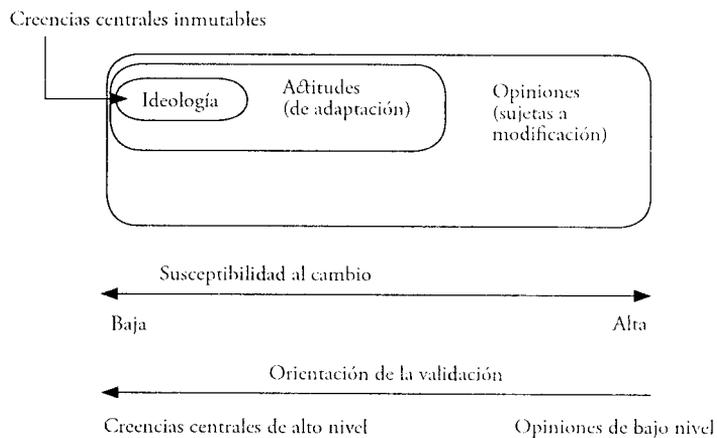
Por lo tanto, la construcción del mundo basado en supuestos del actor de políticas públicas ocurre en un “sistema vivo” de interacciones:

Sobre todo, es la tensión entre la imagen y la experiencia que produce, para el actor, modelos del mundo como éste podría ser [...] “El mundo como éste podría ser” constituye, tanto para el actor individual como para los diseñadores de políticas, un llamado a la acción, la declaración de una intención.

(Young, 1979: 36)

La **organización** del mundo basado en supuestos no es un asunto aleatorio. Al igual que Sabatier (1993), Young postula la disposición jerárquica de las creencias, las actitudes o los preceptos. En el centro se encuentra la ideología: “la representación simbólica más generalizada del mundo y nuestra relación con él”; le siguen las actitudes, con las que “manejamos el mundo concreto que se nos presenta”; después, las opiniones que se forjan circunstancialmente en encuentros cotidianos con el mundo (Young, 1979: 34). El modelo de Young puede presentarse (véase el diagrama 3.19) de manera similar a la representación que se hizo del modelo de Sabatier (véase la sección 2.10.4).

Diagrama 3.19 La organización del mundo de los supuestos



Fuente: tomado y adaptado de Young (1979)

Los actores, informados o “armados” de juicio y discriminación, modificarán las opiniones en los márgenes de su mundo basado en supuestos, pero el centro que se encuentra en las profundidades de las convicciones tiene muchas menos probabilidades de cambiar:

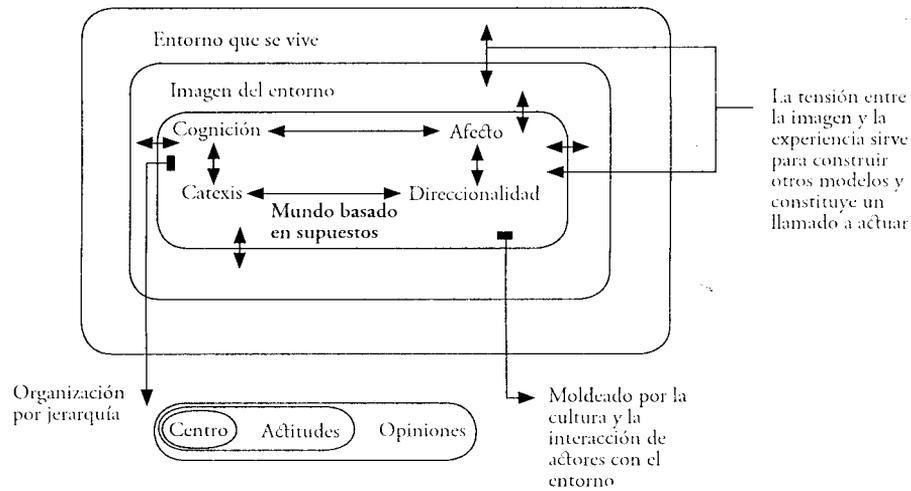
Este cambio sólo puede ocurrir en contacto con el mundo. Los actores y los entornos representan una interfaz entre realidades específicas y supuestos específicos. Los mensajes viajan “en forma ascendente” y pueden propiciar (como sugiere la teoría de la disonancia cognitiva) algunos ajustes en los supuestos. Pero si el entorno es lo suficientemente perturbador, será más probable que el actor reaccione tomando medidas que cediendo al cambio.

(Young, 1979: 35)

(Nota: sobre este último punto, véanse Janis, 1982; Festinger, 1957 y la sección 3.7.3.)

Es posible modelar el mundo basado en supuestos de Young reuniendo y combinando los diversos elementos, como muestra la ilustración del diagrama 3.20.

Diagrama 3.20 El mundo de los supuestos del formulador de políticas, según Young



Fuente: tomado y adaptado de Young (1979)

Se trata de un modelo bastante complejo del mundo de la formulación de políticas, y si se pretendiera incluir elementos del enfoque de Greenstein sobre la personalidad y la política se llegaría a un marco muy exhaustivo para la exploración de las dimensiones psicológicas de la toma de decisiones en el proceso de las políticas públicas. Una de las cuestiones importantes acerca del modelo del mundo basado en supuestos es que, a diferencia del modelo de Sabatier, con el que tiene bastante en común en lo que respecta al tema de la organización de las creencias, Young toma en cuenta que el “entorno” no es algo que se limita a estar “ahí afuera”, sino también “adentro” de las cabezas de los participantes. Los eventos del entorno que Sabatier representa fuera del sistema aparecen como si ocurrieran en el contexto de una tensión continua entre “imagen” y “experiencia”. (Sobre este punto, compárese Young con Boulding, 1956, y véase la sección 3.5.2.)

El problema, claro, radica en cómo, en calidad de estudiantes de las políticas públicas, es posible estudiar realmente el “mundo basado en supuestos”. Como ya quedó señalado en el caso de la segunda y la tercera dimensiones del poder (véase la sección 2.6) y en el análisis del giro argumentativo (véanse las secciones 2.7.3 y 3.10.5), los niveles “más profundos” del poder y la política entrañan graves dificultades metodológicas. Las formas superficiales y visibles de la política son, hasta cierto punto, claras cuando se les compara con los “valores”, las “creencias”, los “supuestos” y los aspectos “subconscientes” de la formulación de políticas. Tal como reconoce Young, hay importantes problemas relacionados con la posibilidad de recopilar datos y explicar el “mundo basado en supuestos”

de los actores. Young sugiere que quizás la técnica más adecuada en términos de la entrevista con actores es aquella empleada por médicos, trabajadores sociales, administradores de personal y orientadores. En esos casos, el juicio, la empatía y la experiencia son las aptitudes ideales. Para este autor, la búsqueda de una entrevista “objetiva” es más bien fútil. Es inevitable que los datos obtenidos mediante la entrevista, la observación y los documentos conlleven un sesgo, así que la tarea del analista consiste en concentrarse en el “entorno de acción” de los actores y las decisiones:

El investigador debe ir, de acuerdo con las mejores tradiciones de la observación de los participantes, más allá del comportamiento mismo para averiguar en qué supuestos se basa [...] [a fin de] explicar su significado. La manera de lograrlo consiste en recurrir a conversaciones frecuentes e indagatorias, y la inspección y cuestionamiento acucioso de lo que hacen los diseñadores de políticas públicas. El mundo basado en supuestos en una percepción de un mundo, en última instancia, sólo puede estudiarse dentro de ese mundo. Por ende, la principal modalidad de investigación sobre los mundos basados en supuestos en entornos de acción debe ser alentar a los actores políticos a explicar su comportamiento en el contexto de la acción.
(Young, 1979: 41)

❖ Conceptos relacionados

Etzioni y la “comunidad de supuestos”

Etzioni también recurre a la noción de una visión compartida del mundo que puede compararse con la concepción de los “mundos basados en supuestos” de Young y el enfoque adoptado por Sabatier (2.10.4):

Una comunidad de supuestos puede definirse como el conjunto de supuestos compartidos por los miembros de una unidad social que establece el contexto para la visión que tiene del mundo y de sí misma [...] Las comunidades de supuestos suelen existir sin la consciencia de su naturaleza hipotética. Muchos actores suponen que el mundo realmente es como sus imágenes internalizadas e institucionalizadas lo representan...
(Etzioni, 1968: 178-179)

De ahí la importancia de las “pruebas de la realidad pública” y el papel del análisis de las políticas públicas (véanse Etzioni, 1968 y la sección 3.10.2).

Haas y las “comunidades epistémicas”

Ernst Haas usa la idea de las “comunidades epistémicas” para describir una

comunidad [...] compuesta por profesionales (por lo general, provenientes de diversas disciplinas) que comparten el compromiso con un modelo causal común y un conjunto común de valores políticos. Los une la convicción en la veracidad de su modelo y el compromiso de traducir dicha veracidad en políticas públicas, seguros de que, en consecuencia, mejorará el bienestar humano.
(Haas, 1990: 41)

Véase también Foucault (1973); la idea de Kuhn sobre la comunidad/el paradigma (1962) y (1.9); Holzner y Marx (1979). ♦

3.8/ Análisis de políticas públicas y decisiones públicas

3.8.1/ El conocimiento y la asesoría en el proceso de toma de decisiones

❖ Textos clave

A pesar de su importancia, el papel del conocimiento y la asesoría en el gobierno han sido poco investigados en comparación con otros aspectos de la toma de decisiones. Afortunadamente, hay algunos materiales excelentes con múltiples aproximaciones al modo en que se usa y abusa del conocimiento. Desde la perspectiva europea, se destacan los siguientes libros:

Anthony Barker y B. Guy Peters (editores), *The Politics of Expert Advice*, 1992

Este libro analiza la forma en que se transmite el conocimiento científico a los gobiernos. Contiene una serie de estudios de caso sobre situaciones en Italia, Suiza, Gran Bretaña y Francia acerca de la relación entre la asesoría especializada y la toma de decisiones gubernamentales. Al revisar los temas, Richard Topf argumenta que los diversos estudios de caso revelan las volubles actitudes hacia el conocimiento científico entre la población en general y los diseñadores de políticas que, en un mundo "postmaterialista", es más crítica y demanda mayor apertura.

B. Guy Peters y Anthony Barker (editores), *Advising West European Governments*, 1993

Ésta es otra importante compilación de ensayos de Peters y Barker dedicada a la relación del gobierno con el conocimiento. Una vez más, incluye textos sobre varios países de Europa Occidental y analiza las diferencias y similitudes en las formas en que los gobiernos usan la asesoría sobre políticas públicas: cómo adquieren, reciben y hacen caso omiso de los consejos de especialistas, y cómo se utiliza el proceso de la información como una forma para obtener legitimidad. Los asuntos de políticas públicas tratados son: la asesoría económica, el sida, los padecimientos cardíacos y la planeación del uso de suelo.

Si se desea consultar material sobre Estados Unidos:

- Meltzer (1976) y Majone (1989) aportan interpretaciones de la función del análisis en el gobierno.
- Weiss (1992) explora el papel del análisis de políticas públicas en *think-tanks* externos, dentro del gobierno y en las asambleas legislativas. Un texto sin duda imprescindible.
- Fischer (1990) ofrece un análisis crítico del papel de la tecnocracia y los conocimientos especializados en el proceso político.
- Williams (1990 y 1992) revisa el "auge de la presidencia (Reagan) anti-analítica".
- Jenkins-Smith (1990) toma un estudio de caso sobre la política de exportación de petróleo y muestra cómo se usó el análisis durante la presidencia de Reagan.
- Nelson (1992), Radin (1992) y Thompson y Yessian (1992) muestran cómo se ha empleado el análisis de las políticas públicas en varios departamentos del gobierno estadounidense.

Las siguientes obras atañen específicamente a Gran Bretaña:

- Blackstone y Plowden (1988) presentan una fascinante versión del auge y la caída de un experimento en materia de análisis de políticas públicas en Gran Bretaña, el Central Policy Review Staff (CPRS: 1971: 83). Puede leerse a la par que los textos de Williams (1990, 1992).
 - Gray y Jenkins (editores) (1983), publicado el mismo año en el que el CPRS llegó a su fin, revisan la situación del análisis de las políticas públicas en el gobierno central británico.
 - Martin Bulmer es un líder incuestionable dentro de este campo de estudio y sus diversos análisis de la relación entre la investigación social y la toma de decisiones gubernamentales constituyen lecturas indispensables (véase, por ejemplo, Bulmer [editor], 1980, 1982, 1987 [editor] y 1993). ♦
-

Hasta ahora, en este texto se han dedicado bastantes páginas al análisis del proceso de toma de decisiones y a los modelos que aportan marcos a través de los cuales se puede explicar y comprender el proceso de toma de decisiones. No obstante, como ya se ha visto, una característica clara de la toma de decisiones en el mundo moderno es el punto hasta el cual ésta se relaciona con el uso de información y conocimientos. Todos los modelos se basan, de diversas formas, en una visión de la relación entre el conocimiento y el poder, y la naturaleza de la racionalidad. El desarrollo de información y técnicas de análisis ha motivado la expansión de las investigaciones útiles a los tomadores de decisiones; el nombre genérico para ello es “análisis de políticas públicas (*policy analysis*)”, y puede incluir al análisis que tiene lugar antes de una decisión (análisis *ex ante*), o que ocurre después (análisis *ex post*) para evaluar o aquilatar las políticas públicas. (La evaluación se comenta en el Capítulo IV).

En realidad, la distinción entre el análisis para la formulación de políticas y su evaluación no es clara. Los estudios de evaluación de las políticas alimentan el análisis de los problemas y los asuntos de políticas públicas, y viceversa.

Puede decirse que los orígenes del análisis de políticas públicas son tan antiguos como el propio Estado. En cierto nivel, implica la revisión de las opciones disponibles y la estrategia, los medios y los fines necesarios para alcanzar las metas. Cuando los reyes se sentaban con sus “concejales” a discutir “las políticas” participaban de una forma de análisis que, en esencia, no está demasiado alejada de la formulación de políticas de la modernidad:

En cierta medida, todas las civilizaciones han reconocido la importancia de basar las políticas en el conocimiento. Confucio, el pensador más influyente en la historia china, dedicó su vida entera a prepararse y preparar a sus estudiantes a acudir a un llamado que nunca llegó. La idea de un académico-asesor secular generaba un clima de competitividad entre otros asesores, particularmente los hombres y amigos del rey carentes de formación, los soldados, los magos y los clérigos [...] La antigua civilización de la India destacó a los maestros y a los asesores del príncipe que estaban más interesados en la invención y evaluación de alternativas estratégicas que en la religión o la magia.

(Lasswell, 1968: 183)

Conforme el Estado crecía y había más información disponible, particularmente en el siglo XIX, cambiaba la naturaleza del análisis de las opciones y la estrategia. Sobre todo, lo que cambió no fue la calidad de los juicios, sino la calidad racional de la información empleada para llegar a una decisión. La palabra “estadística” se desarrolló a partir de este hecho: las estadísticas eran números empleados por el Estado y, a medida que éste adquiría más poder y control, crecía la necesidad de contar con números y un fundamento racional para tomar decisiones. Max Weber afirmaba que el crecimiento de la burocracia en las sociedades industriales era inevitable, pues constituía la forma más racional de gobierno: el conocimiento organizado e institucionalizado:

El “amo político” se encuentra en la posición de un “diletante” en el extremo opuesto del “experto” frente al funcionario capacitado dentro de la gestión administrati-

va. Esto es verdad independientemente de que el “amo” al que sirve la burocracia sea un “pueblo” [...] o un parlamento.
(Weber, 1991: 232)

En el siglo XIX, Gran Bretaña, Estados Unidos y otras democracias industrializadas buscaron obtener más y más conocimientos acerca de las condiciones sociales, económicas y de otra índole como base para la formulación de las políticas. Las investigaciones oficiales realizadas a través de comités y comisiones brindaron los medios para que el Estado pudiera articular un acervo más preciso (Clokier y Robinson, 1937; Harris, 1990). La búsqueda de más conocimiento se intensificó frente a los crecientes problemas económicos y sociales (Furner, 1990; Hawley, 1990; Supple, 1990 y Winter, 1990). El efecto de la depresión en el período de entreguerras y las dos guerras mundiales incrementarían enormemente los requisitos informativos de los gobiernos, y particularmente la segunda guerra mundial sería testigo de la expansión del personal científico y económico para enriquecer las capacidades gubernamentales y de control de las instituciones del Estado. Durante la posguerra se registró un incremento inaudito tanto en la demanda como en la oferta de conocimientos sociales (Crawford y Perry, 1976). Tal expansión en la economía de la información se facilitó en el gobierno gracias a la multiplicación de averiguaciones e investigaciones, pero también al uso de la información externa recopilada a partir de los comités y las comisiones oficiales (Cartwright, 1975; Rhodes, 1975; Tollefson y Chang, 1973; Bell, 1966 y Komarovskiy, 1975).

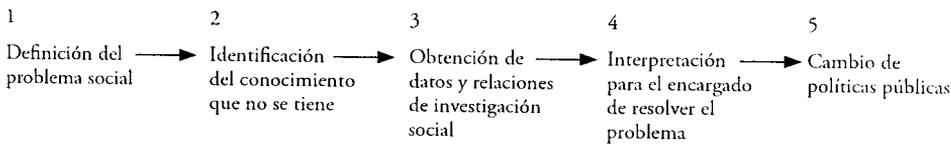
La evolución del análisis de políticas públicas debe situarse en este cambiante contexto informativo dentro del que operan los tomadores de decisiones. Volviendo a Simon, se requería de algún método de simplificación y estructuración de la información filtrada a fin de permitir la elección de opciones más estratégicas y racionales. Como ya se vio en el Capítulo II, el desarrollo de la corporación RAND y la estrategia de defensa de Estados Unidos basada en la “MAD” (destrucción masiva mutua) reveló la forma en que una nueva generación de estrategias con orientación matemática aportó mucho del ímpetu hacia el desarrollo de una estrategia militar más “racional” en Estados Unidos. El análisis de políticas públicas habría de extenderse más allá de la esfera de lo militar para llegar a otros ámbitos en la década de 1960 con la introducción de los SPPP y otras técnicas. Lo que Williams (1983) denomina análisis “duro y crudo” de las políticas públicas fue adoptado con diversos grados de entusiasmo en otros países industrializados. Es imposible distinguir un solo patrón de asesoría y análisis en los sistemas de gobierno democrático liberales, y el análisis “duro” que, según Williams, tipifica la experiencia estadounidense, no constituye un modelo que haya sido imitado fielmente. No obstante, el análisis ocurre, aun cuando la estructura, organización e importancia de las instituciones analíticas varíe de un gobierno a otro y entre los departamentos y niveles de gobierno. Williams considera que la falta de ese análisis “duro y crudo” es censurable y, en el caso de Gran Bretaña, sintomática de un “gobierno premoderno que no ha conseguido afrontar las demandas de información y análisis que implica la adminis-

tración de un complejo Estado de bienestar dominado por los secretos y carente de un proceso de escrutinio y cuestionamiento” (Williams, 1983: 24).

El “análisis duro” busca representarse como un enfoque científico y técnico, diseñado para brindar a los tomadores de decisiones mapas objetivos y modelos de alternativas. Majone (1989) sostiene que ese tipo de postura es una representación falsa de lo que realmente entraña el análisis. El análisis de políticas públicas que busca ofrecer modelos y técnicas de tipo científico, afirma, no se parece tanto al de un ingeniero o científico, sino al de alguien que aporta argumentos, como un abogado. Desde esta perspectiva, pues, los modelos y las técnicas para los diseñadores de políticas constituyen medios para la aclaración de los argumentos y la efectiva comunicación de los valores y las creencias de los cuales se derivan. A partir de esta noción del análisis de políticas que está implicada en la construcción de argumentos razonables, aceptables y convincentes, es posible deducir que el análisis en el proceso de toma de decisiones, lejos de estar libre de valores, es algo básicamente plerótico de ellos. Hay especialistas implicados en un proceso político en el que se establecen normas, se legitiman decisiones y se fundan argumentos. En consecuencia, el análisis en el proceso de las políticas públicas es una forma de persuasión; las técnicas, una forma de retórica.

En contraposición a esta idea del análisis de las políticas públicas y la investigación social como forjadores de “argumentos” se encuentra un modelo mucho más antiguo y quizá mucho más atrincherado e institucionalizado fundado en una perspectiva mecanicista. Bulmer lo denomina utilización de la investigación con un “modelo de ingeniería” de cinco etapas (diagrama 3.21):

Diagrama 3.21 El modelo de ingeniería para la investigación de Bulmer



Fuente: tomado y adaptado de Bulmer (1990)

El modelo es lineal. Existe un problema; no hay información o entendimiento para generar una solución al problema o elegir entre las soluciones alternativas; la investigación aporta el conocimiento que faltaba; se llega a una solución. Por lo general, el proceso implica un solo estudio. Éste (con sus datos, análisis y conclusiones) afecta las opciones a las que se enfrentan los tomadores de decisiones. (Bulmer, 1990: 125)

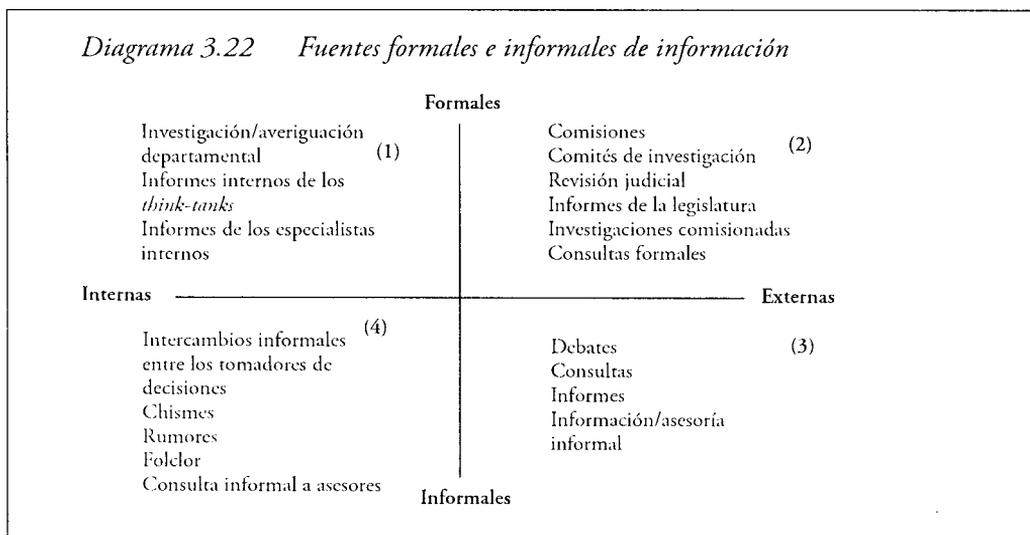
No obstante, este modelo considerablemente positivista es un tanto simplista en su conceptualización del conocimiento y la relación entre la información y

la resolución de problemas. La información no es el único componente que enfrentan los tomadores de decisiones al resolver problemas. Siguiendo la tesis del análisis como argumento, los tomadores de decisiones encaran una gama de interpretaciones o explicaciones de la realidad, de manera que la información no es esa cosa carente de valor que implica el modelo de la ingeniería. Como señala Bulmer, la evidencia de los trabajos sobre la relación entre investigación de políticas y toma de decisiones no concuerda con la perspectiva de la ingeniería. Los tomadores de decisiones recurren al análisis para concentrarse en los problemas y su atención, no en las soluciones:

La investigación brinda la base intelectual de los conceptos, las orientaciones y las generalizaciones empíricas que nutren las políticas públicas. Se usa para orientar a los tomadores de decisiones hacia los problemas, para pensar y especificar los elementos problemáticos en una situación, para obtener ideas nuevas. Los diseñadores de las políticas recurren a la investigación con el objetivo de formular los problemas y establecer la agenda para definir futuras medidas de políticas públicas. Gran parte de ello no corresponde a un proceso directo; es resultado de la infiltración, durante largo tiempo, de conceptos, teorías y conclusiones de las ciencias sociales en la cultura intelectual general de una sociedad.

(Bulmer, 1990: 128)

La utilización del conocimiento (información, asesoría, análisis e investigación) dentro del proceso de toma de decisiones puede pensarse a partir de cuatro cuadrantes: formal e informal, e interna y externa (diagrama 3.22).



En el cuadrante [1], la toma de decisiones implica el uso de fuentes internas formales. La información puede o no divulgarse, pero básicamente se trata de conocimientos generados dentro del gobierno que pueden ser resultado de la investigación o indagación de algún departamento, o producto de alguna unidad especial de investigación o políticas públicas. Los especialistas y asesores

internos también pueden ser responsables de la generación de informes internos. En Francia, por ejemplo, y en otros tantos países, existen “gabinetes” de asesores (una mezcla de servidores públicos, académicos, activistas de partidos, empresarios e industriales) que apoyan a algún ministro con asesoría formal e informal sobre políticas públicas (cuadrante [4], véase Searls, 1978). En el cuadrante [2] el conocimiento se genera, total o parcialmente, fuera de la maquinaria gubernamental. Puede traducirse en informes e investigaciones y evidencias provenientes de comisiones o comités investigadores, paneles de expertos o consultas exigidas de conformidad con la ley. El conocimiento también puede provenir de revisiones judiciales o elaboradas por comités de la asamblea legislativa. En el cuadrante [3] los conocimientos provienen de debates informales con especialistas o grupos de interés. El gobierno también está en el extremo receptor de muchos informes de *think-tanks* y redes y comunidades de políticas públicas. Por último, en el cuadrante [4] la toma de decisiones puede nutrirse de debates, conversaciones y asesoría informal dentro del gobierno. Este proceso puede comprender las “teorías en uso”, rumores, intuición, chismes, folklore departamental e información “radio pasillo”.

3.8.2/ *El contexto organizacional*

El poder siempre ha echado mano de los inteligentes, sabios y especializados. Como observa Kelly en relación con este fenómeno:

Ahí donde existe una medida del poder centralizado, ahí es donde está el experto, a veces a pleno sol, a veces en la penumbra; en armonía con la lógica del poder o trabajando para cambiarlo; a veces es “el león detrás del trono”, a veces el dios Thoth que entrega las sagradas escrituras al gobernante en turno y enriquece su divinidad. Líder de un culto sacerdotal o mecenas de un frenético cuerpo de tecnócratas, el experto se yergue con un pie en el conocimiento y el otro en el poder, y prepara el arcano para su uso práctico.

(*Kelly, 1963: 533*)

No cabe duda que, concientes de esta asociación con los magos y sacerdotes de la antigüedad, su encarnación moderna habría de denominarse “jóvenes magos”. Al principio, la idea de un grupo o cuerpo de especialistas (o jóvenes magos) surgió en el Departamento de Defensa de Estados Unidos a cargo de Robert McNamara, en la década de 1960. Posteriormente, en otra década, la idea era llevarla a otros departamentos y agencias gubernamentales. Esto obedecía, en parte, a la introducción de los SPPP. Durante la era Nixon/Ford, el *think-tank* floreció del todo gracias al establecimiento de una oficina de planeación, investigación y evaluación (PR&E) en la Oficina de Oportunidades Económicas (fundada en 1964), y posteriormente con la institución de una Consejería Interna en 1970 (véase Williams, 1992). También en Gran Bretaña el *think-tank* maduró en el mismo período cuando Edward Heath fundó el Central Policy Review Staff (CPRS), en 1970.

❖ **Michael J. Prince, *Policy Advice and Organizational Survival*, 1983**

La década de 1970 vio la proliferación de unidades de políticas públicas en el gobierno local y central de la mayoría de las sociedades industriales como respuesta al argumento de que el gobierno requería de mayor capacidad para usar las investigaciones en el mejoramiento de la toma de decisiones. Gran Bretaña no fue la excepción de esta tendencia a los *think-tanks*. En este libro, el autor analiza el papel de las unidades de políticas y de planeación en el gobierno británico. El texto es una excelente revisión de la literatura sobre la asesoría en políticas públicas y los *think-tanks* publicada hasta la fecha. El autor está convencido de que las unidades de políticas públicas sí tienen el potencial para mejorar la efectividad de la toma de decisiones organizacionales. No obstante, concluye que el futuro de estas unidades es incierto –así lo confirma el hecho de que el Central Policy Review Staff, CPRS, fue abolido el mismo año en que se publicó el libro. Prince presenta una serie de prerrequisitos para la supervivencia y efectividad de las unidades de políticas públicas:

- Deben contar con un patrocinador fuerte e influyente.
- Deben ser tomadas en serio por parte de los funcionarios de alta jerarquía y deben pensar en términos corporativos.
- Deben tener un grupo directivo de alto nivel, capaz de asegurar la representación de los intereses de los afectados.
- Deben estipular revisiones de planeación e investigación para asegurar la efectiva coordinación y estrecha integración de grupos directivos, responsables de la planeación, investigadores y funcionarios con puestos ejecutivos.
- Deben contar con personal experto y alta jerarquía. ♦

El CPRS estaba integrado por personal multidisciplinario cuyo trabajo consistía en habilitar al gobierno para “tomar mejores decisiones de políticas públicas” brindando asistencia al Primer Ministro y a los ministros del gabinete para que “exploraran las implicaciones de su estrategia básica en relación con las políticas para áreas específicas, establecieran las prioridades relativas por asignar a cada sector de la totalidad de su programa, identificaran aquellas áreas de políticas públicas en las que hubiera la posibilidad de elegir opciones nuevas y se aseguraran del análisis y reflexión cabal de las implicaciones subyacentes a las medidas alternativas” (Cmnd 4506, 1970). El CPRS fue concebido en el punto culminante de una recientemente descubierta convicción de la necesidad de contar con un enfoque más racional y estratégico para la toma de decisiones. El análisis realizado por la unidad era visto como una manera de compensar el “departamentalismo” y la inmediatez de la formulación de las políticas por medio de la institucionalización del análisis de políticas públicas.

El enfoque del *think-tank* se desarrolló durante las posteriores administraciones de Wilson y Callaghan a partir del nombramiento de alrededor de 25 asesores especiales ubicados en la oficina del Primer Ministro así como en otras oficinas gubernamentales. En la práctica, encontró el sabor agrisado del éxito mezclado con gran oposición de los ministros y servidores públicos ansiosos por defender sus propios departamentos y políticas (Blackstone y Plowden, 1988). En 1983 Margaret Thatcher lo abolió y reemplazó por una unidad de políticas públicas más orientada a la labor de la Primera Ministra y con sede en

el número 10 de Downing Street. Al reflexionar sobre la experiencia del CPRS, Blackstone y Plowden consideran que estaba demasiado lejos del tipo ideal de unidad de políticas públicas que se encuentra en la literatura académica. A pesar de hacer sus mejores esfuerzos, el CPRS descubrió que la tarea de influir en la agenda de la toma de decisiones estaba plagada de opositores y hostilidad hacia sus intenciones de propiciar un enfoque más analítico. En la realidad, la agenda de la toma de decisiones suele ser una imposición sobre los actores por parte de eventos externos, de las demandas de las organizaciones y del personal que conforma la maquinaria gubernamental:

En este contexto, la tarea del analista de políticas públicas, en tanto asesor, consiste en ayudar a los gobernantes a influir por lo menos en la agenda, articular sus pensamientos y estructurar los temas para el debate y, algo más problemático, inferir cuáles deberían ser sus pensamientos y convencerlos de la conveniencia de externarlos.

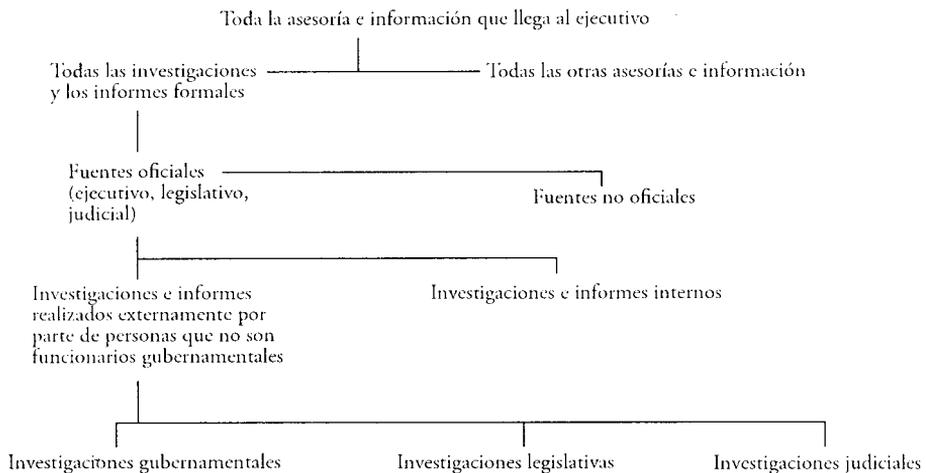
(*Blackstone y Plowden, 1988: 195*)

Así, la “todavía queda voz del analista de políticas públicas” no era particularmente efectiva ante los intereses atrincherados de los servidores públicos y los políticos, y las presiones de los acontecimientos que tendían a hacer funcionar la toma de decisiones de manera básicamente reactiva e inmediata y en el corto plazo. Puede distinguirse el mismo patrón de sucesos en el auge y la caída del análisis de políticas públicas en la Casa Blanca. Como señala Williams (1990, 1992), la presidencia de Reagan, al igual que el mandato de Thatcher como Primera Ministra, habría de marcar el viraje hacia un enfoque más “anti-análisis” en relación con la toma de decisiones. La Oficina de Políticas Internas (DPS) creada durante la presidencia de Carter disminuyó en rango y en tamaño (y su nombre cambió a Oficina de Desarrollo de Políticas), y dejó de tener línea de comunicación directa con el Presidente. Según Williams, la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB), durante la administración de David Stockman, adquirió un fuerte tono ideológico y anti-patético hacia los argumentos analíticos (Williams, 1990: 80). Así, los años de Reagan en el poder fueron testigos de profundos recortes de personal y fondos otrora destinados al análisis no vinculado con cuestiones de defensa (Williams, 1992: 115-18). De esta manera, tal como sucedió en Gran Bretaña bajo el mando de Thatcher, en las décadas de 1980 y 1990 el énfasis se ha orientado a un proceso de toma de decisiones más explícitamente ideológico que “analíticamente informado”. En consecuencia, los *think-tanks* externos ejercieron una influencia mucho más considerable en la agenda de las políticas públicas que en la década de 1970. Como se verá, en las décadas de 1980 y 1990 las vertientes del análisis de políticas públicas han tendido a un uso más explícito de técnicas “gerenciales”.

El objetivo del CPRS y sus equivalentes estadounidenses era proporcionar un análisis más estratégico y de largo plazo de los problemas, y formaban parte de unidades específicas y permanentes para el análisis de las políticas. El modelo de la unidad central ha sido reemplazado por un entorno organizacional del conocimiento y la asesoría mucho más pluralista, como sugiere el concepto de las “redes” y las “comunidades” de políticas públicas. El gobierno ha llegado a

depender de una mezcla de entidades internas y externas para disponer de información, análisis y evaluación. Anthony Barker ha trazado un mapa de las fuentes de información con las que cuenta el gobierno a partir de una “jerarquía de investigaciones e informes” (diagrama 3.23).

Diagrama 3.23 El marco de Barker sobre la información gubernamental



Fuente: tomado y adaptado de Barker (1993)

En este esquema “el resto de la asesoría y la información” se refiere a una gama de materiales que sirven de insumos al gobierno como retroalimentación: consultas, informes y sondeos básicamente informales. Las “fuentes no oficiales” comprenden información proveniente de entidades no gubernamentales o de gobiernos locales y que se ofrece públicamente en un sondeo o informe. Las “fuentes oficiales” pueden verse como informes internos que son resultado de las investigaciones llevadas a cabo dentro del gobierno, a cargo de funcionarios y ministros. Esta categoría incluye la labor de los *think-tanks* internos y las unidades de políticas públicas, así como los grupos de trabajo internos (departamentales o interdepartamentales). Existe la opción de publicar dicho material. Las investigaciones externas son informes oficiales realizados por agentes no gubernamentales que apoyan al gobierno y reportan al ejecutivo. Estas modalidades gubernamentales comprenden diversos tipos. Barker sugiere la siguiente clasificación:

- Comités asesores permanentes de expertos nombrados por el gobierno.
- Comités asesores *ad hoc* de expertos nombrados por el gobierno.
- Comités asesores *ad hoc* de no expertos nombrados por el gobierno.

Estos informes pueden versar sobre un tema específico de políticas públicas o sobre la investigación acerca de un desastre, escándalo o catástrofe. Las investigaciones legislativas son procesadas por el poder legislativo. También pueden

dividirse en informes que analizan temas administrativos o de políticas públicas, o que se ocupan de los escándalos, los desastres y las catástrofes. Por último, el ejecutivo también se encuentra en el extremo receptor de las investigaciones y sentencias judiciales.

Es útil pensar en los usos del conocimiento y la asesoría alrededor de esta jerarquía a través del tiempo y el espacio. Los estilos de políticas públicas varían de una época a otra y entre diversos ámbitos de políticas dentro de los sistemas políticos. En el caso de Gran Bretaña, por citar un ejemplo, desde la década de 1980 se ha registrado un alejamiento del uso de las Comisiones Reales como un medio para obtener asesoría e información “independiente” (Bulmer, 1993). Margaret Thatcher no nombró ninguna comisión, mientras que Harold Wilson recurrió a ellas constantemente durante las décadas de 1960 y 1970 (Bulmer, 1980). John Major volvió a popularizarlas. El sistema de comisiones en Gran Bretaña ha sido emulado en múltiples ocasiones como método de investigación y tiene paralelos en la mayoría de las democracias liberales –en Estados Unidos, por ejemplo, hay comisiones presidenciales y parlamentarias de investigación. Bulmer identifica cinco funciones del modelo de comisiones:

- Fuente de asesoría desapasionada e imparcial.
- Medio para atender un dilema moral para el Estado y la sociedad.
- Forma de acción simbólica.
- Medio para despolitizar un tema.
- Medio para legitimar la acción o inacción.

Las comisiones son, básicamente, ejercicios públicos: formas de obtener información de manera abierta sobre determinado asunto en particular que puede o no tener un gran impacto real en las decisiones del gobierno. Otra fuente de información puede darse mediante los comités permanentes o *ad hoc*, los paneles o grupos de “sabios” que asesoran al gobierno y/o aportan sus conocimientos especializados. Los departamentos gubernamentales pueden convocar la formación de comités de expertos, por ejemplo, para obtener asesoría técnica o científica (véanse, por ejemplo, Street, 1993, sobre el sida y Mills, 1993, sobre las cardiopatías).

La economía fue una de las primeras áreas de especialización incorporadas a la toma de decisiones gubernamentales. La organización formal de este tipo de asesoría no ha seguido un patrón uniforme. En Gran Bretaña, por ejemplo, se ha expresado mediante unidades económicas “internas” combinadas con formas *ad hoc* de colaboración “externa”. Los primeros ministros han nombrado asesores económicos, aunque este diagrama no se ha librado del tipo de problemas que se evidenciaron con el CPRS, donde los especialistas externos entraron en conflicto con la asesoría y las políticas internas. Tal vez el desencuentro más célebre se registró durante el gobierno de Margaret Thatcher, cuando su asesor económico, el profesor Sir Alan Walters, expresó su profundo desacuerdo con el entonces Ministro de Hacienda, Nigel Lawson (véanse Smith, 1992 y Kegan, 1989). John Major ha trabajado con un equipo de asesores popularmente conocido como “los sabios”.

❖ Los economistas en el gobierno

Después de la segunda guerra mundial, los economistas empezaron a desempeñar un nuevo papel en los procesos de formulación de políticas de la mayoría de las sociedades industriales. Por ejemplo, en Gran Bretaña, el Libro Blanco de 1944 sobre el tema del empleo marcó el gran viraje hacia la introducción de economistas como parte del personal gubernamental de planta, la Sección de Economía. En Estados Unidos se creó un Consejo de Asesores Económicos en 1946 para aconsejar al Presidente. Algo parecido ocurrió en Alemania con la creación de un Consejo de Especialistas en Economía. En Japón hubo documentos e instituciones clave, como MITI, EPA y el Ministerio de Finanzas que llegaron a contar con nutridos e importantes cuerpos de economistas. Un patrón similar de expansión del personal con perfil económico en las organizaciones se registró en el entorno internacional: la OCDE, la CEE y el GATT.

El auge y la caída de los conocimientos especializados en economía en el gobierno es un fenómeno de gran relevancia para los estudiantes de las políticas públicas. El papel que ha desempeñado ha cambiado a lo largo de los años al ritmo de las peripecias de la economía. La década de 1960 fue buena, la de 1970 mala, la de 1980 no mejoró gran cosa. Sin embargo, en países como Alemania y Japón, cuyo éxito constituye uno de los desarrollos más notables de los últimos 25 años del siglo xx, la historia de los especialistas en economía y su papel en el gobierno ha sido un tanto distinta de aquella en los países anglosajones. Aun así, tanto en Alemania como en Japón la influencia de los economistas entraría en decadencia.

Norbert Klotten (1989) presenta los siguientes factores como posible explicación a la pérdida de influencia en Alemania:

- 1 Las cambiantes condiciones en la década de 1970: las políticas (particularmente la política de estabilización) no funcionaban conforme a lo esperado,
- 2 Resultados decepcionantes por la creciente proporción del PIB destinada a políticas sociales y de beneficencia,
- 3 Modelos y diferencias sobre la equidad y la eficiencia que contribuyeron a la difusión de polémicas,
- 4 Crecientes diferencias acerca de los valores y las creencias, mucho pluralismo y “salir del paso”,
- 5 Prosperidad económica tendiente a favorecer el *statu quo*, no la reforma.

Saburo Okita (1989) ha presentado razones similares para explicar la caída de la influencia de los economistas en Japón:

- 1 Conforme Japón se niveló en relación con Occidente, las crecientes diferencias de valores coadyuvaron a una mayor dispersión en cuanto a las metas de las políticas públicas. Había menos unidad que en los días de la búsqueda del crecimiento económico.
- 2 Las teorías macroeconómicas y econométricas tradicionales perdieron credibilidad.
- 3 Mayor influencia de los políticos en la repartición del “nuevo pastel”.
- 4 Mayor interdependencia internacional.

El modelo que parece sugerirse a sí mismo a partir de éste y otros ejemplos es que el acuerdo en torno a metas de alto nivel, el consenso y la certidumbre, combinados con teorías que “funcionan”, conducen hacia condiciones en las que la asesoría especializada alcanza un alto grado de influencia. Cuando las circunstancias inducen a la incertidumbre, el conflicto por los valores y las metas y las “teorías fallidas”, la influencia del economista y otros especialistas decaerá o sus conocimientos expertos se convertirán en uno de muchos conjuntos de valores/argumentos para someter a consideración. ♦

El impacto de la asesoría económica en la toma de decisiones gubernamentales ha tenido altibajos en el transcurso del tiempo y de un sistema político a otro. Esta influencia debe relacionarse con el auge y la caída de los consensos económicos y la proliferación de asesoría económica dentro y fuera del gobierno. Tras la erosión del predominio keynesiano en las décadas de 1970 y 1980, la asesoría en materia de políticas públicas ha sido mucho más pluralista y heterodoxa. Así, los *think-tanks* externos en Estados Unidos y el Reino Unido habrían de tener un impacto mucho mayor en la agenda de la política económica en la década de 1980 que las agencias y los actores oficiales (Singer, 1993).

3.8.3/ *Los escritorzuelos académicos y los locos con autoridad*

Al considerar el impacto de la asesoría y el análisis económico en la toma de decisiones es importante reconocer que la influencia de las ideas se extiende más allá de las instituciones y los canales oficiales. Keynes lo dijo claramente cuando afirmó que, al final, la toma de decisiones debía bastante más a la influencia de “escritorzuelos académicos” sobre los “locos con autoridad” que a los intereses. El propio Keynes fue uno de los primeros ejemplos del “académico” o profesor (aunque, Keynes, claro, nunca fue realmente un “profesor”) convocados por el gobierno para brindar asesoría sobre las políticas públicas. Sin embargo, los tomadores de decisiones no habrían de emplear únicamente economistas en el período de la posguerra. Los académicos han sido llevados al proceso de la asesoría en todas las democracias industrializadas, ya sea mediante nombramientos para ocupar cargos en comités asesores, investigaciones de diversos tipos o comisiones, o como asesores personales de los políticos, o bien como asesores de los comités legislativos. En Estados Unidos, los académicos pueden alcanzar un reconocimiento considerable, cuando no poder, como sucedió con uno de los más célebres, Henry Kissinger; o bien lograr notoriedad, como es el caso de Galbraith (Sharpe, 1975: 13-14). En ocasiones, como en la década de 1960, se ha reconocido o culpado a los académicos por promover reformas importantes (Moynihan, 1965; Aaron, 1978; Banfield, 1980 y Glazer, 1988). La influencia de los profesores en la agenda de las políticas públicas siguió durante la década de 1970 con el ascenso de la “nueva derecha” montada en las espaldas de economistas como Hayek y Friedman, y sus seguidores (véase Parsons, 1989). En la década de 1990, como se señaló en el Capítulo I (1.6), los “comunitaristas” como Etzioni llegaron al proscenio como los personajes que establecían la agenda. Por ende, mientras el gobierno conserva el hábito de hacer caso omiso de la asesoría de los investigadores académicos, particularmente en los ámbitos de las políticas públicas y los programas (véanse, por ejemplo, Bulmer [editor], 1980; Mills, 1993 y Parsons, 1988), el profesor, como “gurú”, parece tener un atractivo duradero para todos los locos con autoridad.

La razón por la que debería ser así es un tanto obvia. Desde la perspectiva de los tomadores de decisiones, el investigador académico aporta información y legitimidad agregada a una decisión. El gobierno puede argumentar que su política pública está fundada en evidencias “independientes” o que ha cumplido

los requisitos para obtener el sello de aprobación de los especialistas. Por lo tanto, los insumos académicos sirven a los propósitos políticos y están sujetos a la manipulación para lograr que los argumentos del especialista se ajusten a las decisiones tomadas desde el gobierno (Sharpe, 1975 y Topf, 1993). O los gobiernos pueden elegir emplear el lenguaje del especialista académico a fin de maquillar un tipo muy distinto de política pública (como sucedió con la política “regional” británica: véase Parsons, 1988). Así, para los tomadores de decisiones, el “diseñador de modelos” constituye un recurso de poder y no sólo una fuente de ideas o información. El académico constituye un dispositivo de filtrado. El especialista puede fungir de filtro y excluir argumentos o disponerlos de tal forma que la agenda de las políticas públicas se defina en los términos que convienen al diseñador de políticas. Como fue el caso de Margaret Thatcher y su asesor, Alan Walters, el especialista puede ser usado como arma en un debate. Desde luego, la naturaleza de esos debates contempla que el especialista se enfrente a otro especialista: coloque a dos o tres en una habitación y, como todo mundo sabe, saldrá una docena de teorías distintas. Por lo tanto, los escritoruelos académicos (y otros participantes del juego de la asesoría) no pueden resolver los debates, pero sí aportar argumentos y evidencias que pueden blandirse (siguiendo a Keynes) como armas de persuasión (Majone, 1989). Así, en la práctica, como la historia del CPRS demuestra fehacientemente, en términos generales, la experiencia académica de la formulación de políticas se ha alejado del brillante prospecto que Keynes suponía en la década de 1930 para resultar mucho más decepcionante y frustrante. Sin embargo, también Keynes señaló que “no hay nada que un gobierno aborrezca más que el hecho de estar bien informado, pues entonces el proceso de tomar decisiones se torna mucho más complicado y difícil” (citado en Sharpe, 1975: 19).

Esto no quiere decir que los escritoruelos no puedan desempeñar un papel en la definición de las políticas públicas, sino que éste no será mediante una participación directa en los comités, las comisiones y los canales formales, sino en la manera en que las ideas generalmente se difunden o propagan. En esta situación, el académico puede tener mucho más impacto, estar menos sujeto a las limitaciones organizacionales y servir a la democracia mediante la ampliación de los términos del debate (véanse las secciones 2.8.1, 2.8.2 y 2.8.3). En palabras de Jim Sharpe:

Esto podría parecer una repetición de lo obvio, pero los científicos sociales pueden realizar una aportación mucho más significativa a la formulación de políticas públicas en el largo plazo [...] Nuestro rasero, sin embargo, no debe ser tanto el grado en el que se establece un vínculo directo entre determinada investigación y determinada política, sino el grado en el que los estudios de cada científico social [...] influyen en las políticas [...] la lista que empieza con Bentham y Mill [...] Booth, Rowntree, Geddes, los Webbs, Tawney y Beveridge hasta Burt, Keynes, Bowlby y Titmus está plagada de personajes distinguidos y resulta sorprendentemente larga. Puede ser verdad o no [...] que en la era de la organización el lobo solitario ha tenido su día, pero el que dicha ciencia social sea obra de uno o de muchos no tiene consecuencias materiales.

(Sharpe, 1975: 28)

El autor argumenta que esta tradición de la influencia de las “grandes obras” es más acorde al proceso británico de formulación de políticas que el estilo estadounidense de tener académicos en el gobierno. Y, en el largo plazo, las “grandes obras” también podrían causar un impacto mucho más allá de la investigación vinculada a las políticas públicas. En retrospectiva, es posible decir que el análisis de Sharpe fue certero. En efecto, en la década de 1980 serían las grandes obras (de Hayek *et al.*) las que marcarían el paso y el contexto de la agenda de las políticas públicas. Bien podría ser el caso en la década de 1990. No obstante, también es cierto que estas grandes obras requirieron del apoyo organizacional de los *think-tanks* de políticas públicas. Si esto favoreció u obstaculizó el debate democrático es, desde luego, discutible. No todas las ideas tuvieron el beneficio del dinero y la influencia de los que gozaban la “nueva derecha”.

3.8.4/ *El análisis y la democracia*

Keynes fue un elitista. Estaba convencido de que, en el mejor de los mundos posibles, los hombres inteligentes tendrían el poder. Sin embargo, en la época de la posguerra esta visión keynesiana de la aristocracia intelectual ha sido objeto de cada vez más críticas. Si bien Lasswell consideraba que en el futuro la ciencia de las políticas públicas estaría orientada a mejorar la práctica de la democracia y a la realización más plena de la dignidad humana (Lasswell, 1951b: 15), en la realidad la idea del análisis de las políticas ha sido criticada por debilitar a las sociedades democráticas. Los especialistas han mostrado una creciente tendencia (así se argumenta) a formar una poderosa élite dentro del gobierno y la sociedad, tanto es así que lejos de salvar a la democracia, como pensaba Keynes, la influencia de los analistas representa más una amenaza a la toma de decisiones democráticas que un medio para mejorarla. En la década de 1960, Giovanni Sartori, por ejemplo, planteó la idea de que, dada la creciente complejidad de los temas con los que trabajan los diseñadores de las políticas, “la opinión del especialista debe tener mucho más peso que su voto como elector” (Sartori, 1962⁴⁶: 405). Este argumento encontró eco en las ideas de Jacques Ellul (1964) y Daniel Bell. En el texto titulado *The Coming of Post-industrial Society* (1973/1976), Bell intenta analizar el desarrollo de la sociedad postindustrial a partir de la dominación de las instituciones que procesan la información y las cambiantes modalidades de innovación, ciencia y conocimiento teórico. Según Bell, el impacto del conocimiento teórico en las políticas públicas, tal como lo previera la revolución keynesiana, se había profundizado aún más con el desarrollo de una nueva tecnología intelectual:

la promesa metodológica de la segunda mitad del siglo xx es la administración de la complejidad organizada [...] la identificación e implementación de estrategias de elección racional [...] y el desarrollo de una nueva tecnología intelectual que, para fines del siglo, quizás destaque tanto en los asuntos humanos como la tecnología de las máquinas ha destacado en los últimos 150 años [...] Desde 1940 se ha registrado un

46 La edición en castellano es Sartori, G., *Teoría de la democracia* (1989).

notable florecimiento de nuevos campos de estudio cuyos resultados son aplicables a los problemas de la complejidad organizada: teoría de la información, cibernética, teoría de la decisión, teoría de juegos, teoría de la utilidad, procesos estocásticos. De ahí se han desprendido técnicas específicas, como la programación lineal, la teoría de la decisión estadística, las aplicaciones de las cadenas de Markov...
(Bell, 1976: 29)

La evolución de la “tecnología intelectual” ofreció la posibilidad de sustituir las reglas para la resolución de problemas (o algoritmos) con juicios y conjeturas intuitivas. Ya que estos argumentos se plantearon primero, el ataque al análisis de las políticas públicas como algo que hasta cierto punto distorsiona la democracia ha desarrollado fundamentos más amplios porque a través de las décadas subsiguientes el recurrir a diversos tipos de especialistas y analistas de políticas públicas (economistas, planificadores y científicos) ha sido percibido como un proceso alterador del carácter original de la toma de decisiones. Al revisar este debate en torno a la relación entre el análisis y la democracia, Jenkins-Smith argumenta, de manera muy convincente, que a pesar del temor de que la toma de decisiones llegara a ser un proceso dominado por el analista especializado, la esperanza de que las técnicas racionales mejoraran dicho proceso se ha perdido del todo. Este autor afirma que ni los especialistas ni el análisis han propiciado ningún cambio fundamental en el proceso político:

El análisis se ha transformado y se ha integrado al proceso político [...] Rara vez el análisis de las políticas públicas ejerce una influencia independiente importante en la forma que adopta la formulación de políticas, aunque ocasionalmente puede alterar las convicciones de los diseñadores de las políticas [...] las críticas al análisis de las políticas son más pertinentes cuando se aplican al uso del análisis en contextos específicos. Cuando el foro es abierto y muchos bandos tienen razones y recursos para movilizar el análisis, la amenaza al proceso democrático es menor; cuando se aplica en foros menos visibles y menos abiertos [...] el análisis de la promoción de políticas tiene mayores posibilidades de distorsionarlas y confundir a los tomadores de decisiones [...] El efecto más general del análisis parece ser su sorprendente tendencia a inhibir iniciativas políticas, reforzando así el *statu quo* de las políticas públicas. Los críticos que temían que la movilización del análisis derivaría en cambios radicales en las políticas y en las instituciones políticas deberían dormir tranquilos. En todo caso, la disponibilidad de otra herramienta con la cual resistir las iniciativas políticas sirve para fortalecer la decantación y desaceleración del poder político que tan esencial resulta a los demócratas liberales. Los demócratas participativos, por otra parte, tienen poco que celebrar; aunque el análisis de las políticas públicas representa una amenaza menor a los tomadores directos de las decisiones, su tendencia a inhibir el cambio en temas más prominentes puede reducir la facilidad con la que la expresión popular puede atravesar el proceso de las políticas públicas y llegar hasta una nueva política.
(Jenkins-Smith, 1990: 217-218)

En otras palabras, el papel del análisis de políticas en el proceso de las políticas públicas sirve para constreñir o limitar la capacidad de la toma de decisiones de hacer cambios radicales, al tiempo que reduce el posible impacto de la participación política en las decisiones tomadas desde el gobierno. Asimismo, cuando el proceso de toma de decisiones es cerrado, el análisis secreto de las

políticas públicas tiene mayores probabilidades de desempeñar una función formativa. Estos argumentos confirman las críticas a la sociedad moderna formuladas por teóricos radicales como Habermas y Marcuse, y teóricos del establecimiento de la agenda como Schattschneider y Bachrach y Baratz. A partir de la conclusión de Jenkins-Smith, parecería que el proceso conocimiento-decisión refuerza cierto tipo de unidimensionalidad en los debates sobre políticas públicas (Marcuse); degrada la discusión en la esfera pública al tiempo que sirve para legitimar el poder (Habermas); igualmente, debido a que el conocimiento y la información no constituyen un recurso equitativo, los usos que el gobierno hace del conocimiento aseguran que muchos temas permanezcan fuera del proceso de toma de decisiones (la no decisión). En determinados contextos, el análisis de las políticas públicas parece ser más un forma de “distorsión” (Tribe, 1972) que “ilustración” (Weiss, 1977) de la democracia.

Por ésta y otras razones, los críticos del análisis de las políticas públicas, como Charles Lindblom, argumentan (como se verá en las secciones 3.8.8, 3.9 y 3.10.3), que toda investigación social en la que se obvia el contexto más amplio donde tiene lugar el análisis es deficiente y está básicamente sesgada contra los menos favorecidos y los carentes de información, y a favor de aquellos que tienen poder y disponen de información. Con esta idea en mente se procede a revisar algunos de los principales enfoques analíticos aplicados a la toma de decisiones.

3.8.5/ *El análisis para la toma de decisiones*

La toma de decisiones en el sistema político moderno puede distinguirse de sistemas propios de otros períodos de la historia en un aspecto relevante: el desarrollo de modelos y técnicas de análisis orientadas a contar con una base más racional para la toma de decisiones. Como ya se vio (3.4), los “incrementalistas” como Lindblom cuestionan esta creencia en la posibilidad y la conveniencia de hacer de la toma de decisiones algo más racional. No obstante, como se señaló en su momento en relación con este autor, incluso los incrementalistas reconocerían la necesidad de cierta especie de análisis “racional” en la toma de decisiones. La cuestión clave es, entonces, ¿qué tipo de análisis racional es compatible con el mundo real de la toma de decisiones, donde hay conflictos por los hechos y valores, los medios y fines, y donde hay un grado considerable de incertidumbre?

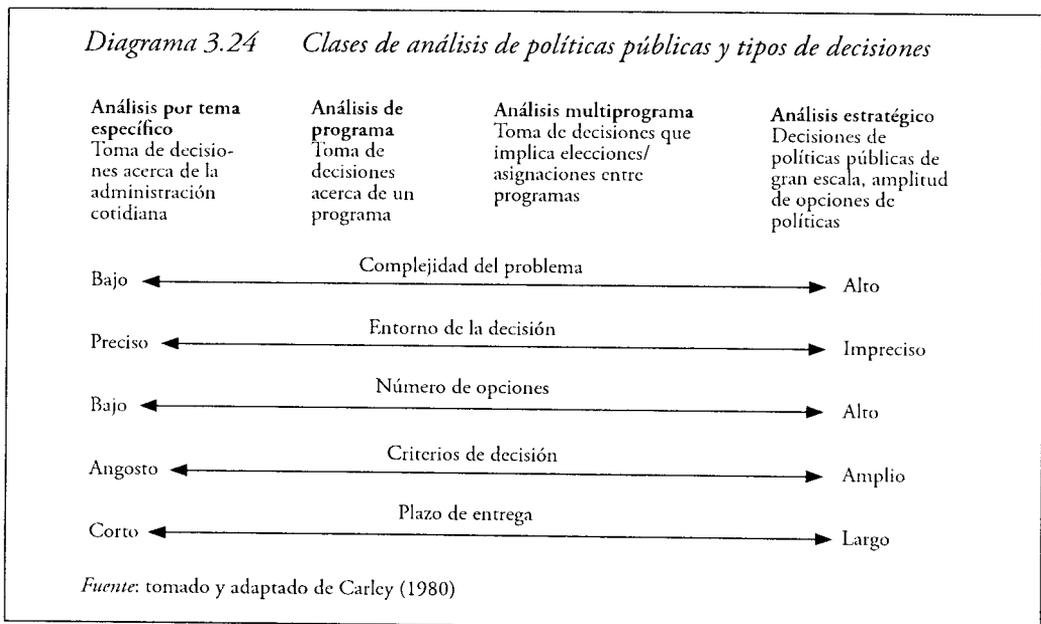
Al igual que sucede con el proceso de toma de decisiones, hay diversos marcos de análisis racional. En un extremo del continuo se encuentran aquellos que adoptan una perspectiva con marcada influencia científica/positivista acerca de lo que el análisis de las políticas públicas es y puede ser (Stokey y Zeckhauser, 1978); en el otro extremo aparece un enfoque más pragmático y más políticamente informado que acepta las limitaciones de la racionalidad al tiempo que reconoce la necesidad de mejorar la toma de decisiones públicas. En esta última categoría se encuentra, por citar un ejemplo, el libro de Edward Quade titulado *Analysis for Public Decisions* (1983), donde acepta que el análisis de las políticas públicas jamás podrá ser una ciencia exacta, pues se ocupa de ayudar “al tomador de decisiones a adoptar una mejor elección en comparación de lo que habría

elegido de no contar con esta herramienta” y, por ende, busca facilitar una “efectiva manipulación del mundo real” (Quade, 1983: 25). Quade asevera que el análisis de las políticas públicas sigue siendo una “estrategia razonable para descubrir soluciones buenas” a pesar del hecho de que: “con mucha frecuencia, las personas para quienes se está realizando un estudio no son sino participantes clave en un proceso de toma de decisiones que usan los resultados del análisis para tratar de acercar a otros a su punto de vista” (Quade, 1983: 45).

La estrategia que enmarca el análisis racional de las políticas suele expresarse sobre la base de un ciclo que incluye cinco etapas clave. Quade las define de la siguiente manera:

- *Formulación*: clarificar y acotar el problema, y determinar los objetivos.
- *Búsqueda*: identificar, diseñar y sondear las alternativas.
- *Pronóstico*: predecir el entorno o contexto operacional.
- *Elaboración de modelos*: construir y usar modelos para determinar los impactos.
- *Evaluación*: comparar y clasificar las alternativas.

El análisis racional se fundamenta en este marco que sostiene que toda decisión es resultado de una secuencia de pasos lógicos. (Compárese con el enfoque cognitivo anteriormente comentado: sección 3.7.4). La función del análisis consiste en facilitar una elección racional de medios y fines, dentro de las limitaciones que reconoce Quade, quien señala que la toma de decisiones, en el mundo real, suele estar constreñida y limitada por los intereses e implica contraposiciones de valores y creencias. Carley (1980) argumenta que los tipos de análisis de políticas públicas que pueden tener lugar también están limitados por el tipo de política de que se trate (véase el diagrama 3.24).



Al relacionar las posibilidades del análisis racional de políticas con los tipos de decisiones de políticas públicas se evidencia que, al considerar los usos de las técnicas analíticas, cuanto más a fondo se esté en el ámbito de la toma de grandes decisiones estratégicas como la asignación de recursos entre el tema de la salud, la educación, la defensa, etcétera, tanto menos preciso, menos “científico” o menos racional es el análisis. Incluso dentro de los programas y las decisiones del “día a día” que se toman en el “nivel de contacto directo con el público”, el “menor grado” de complejidad o el “número menor” de alternativas no significa la ausencia de conflictos con motivo de los valores, las creencias y los intereses que no constituyen limitaciones ni fronteras para el análisis racional. Esta cuestión se volverá a abordar en el Capítulo IV.

Las técnicas analíticas usadas en los tipos de problema que aborda Carley incluyen diversas áreas de la toma de decisiones:

- Toma de decisiones relativas a la planeación y los presupuestos.
- Toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos dentro de programas y entre ellos.
- Toma de decisiones que implica elegir de entre diversas áreas de políticas públicas.
- Toma de decisiones acerca del cambio, la continuidad o la interrupción de una política.
- Toma de decisiones concentrada en las metas y los objetivos, los medios y los fines de una política o programa.
- Toma de decisiones orientada a mejorar la eficiencia y la relación “beneficio-inversión”.

En la práctica, estas áreas de la toma de decisiones habitan una dimensión temporal que significa la dificultad de desentrañar el análisis que ocurre antes de la toma de una decisión (*ex ante*) y el que ocurre después (*ex post*). Por ejemplo, si se está tomando una decisión acerca de la próxima política de transporte o educativa, evidentemente los tomadores de decisiones recurrirán a la investigación de la evaluación del desempeño de políticas o programas previos, incluidos sus impactos y costos/beneficios. Esta sección del libro está dedicada al análisis *ex ante*, es decir, aquel que tiene lugar antes de una decisión; y esto implica utilizar la evaluación *ex post* de las políticas y programas vigentes. Sin embargo, este tema se analiza en el Capítulo IV. En este punto es necesario enfatizar que el análisis para la toma de decisiones siempre implica el análisis del espacio actual de las políticas públicas, es decir, de aquellas políticas que impactan las decisiones “nuevas” o futuras en cuanto a las políticas públicas⁴⁷.

La idea del análisis racional se fundamenta en la capacidad de adquirir, almacenar y usar la información. Las fuentes de datos en el gobierno moderno comprenden una variedad de información formal e informal. La información

47 El texto de Ivico Ahumada sobre uno de los programas exitosos de capacitación para el trabajo en México, incluido en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, muestra la importancia de los análisis *ex post* (por ejemplo, evaluaciones de impacto) para la toma de decisiones.

formal son los datos relativos a la economía y la sociedad. Éstos se recopilan mediante estadísticas oficiales. Los datos formales, como ya se apuntó, constituyen la base de la formulación oficial de los problemas. Sin embargo, también se recurre a fuentes informales de información. En la realidad, los canales y formas de información no formales pueden resultar mucho más determinantes que los datos oficiales en lo que respecta a la definición del proceso de toma de decisiones. Los contactos y las experiencias personales, los rumores y chismes, los periódicos, las conversaciones y la asesoría durante alguna cena, todo es parte de la información informal que puede estructurar los medios y los fines del análisis. Las técnicas racionales están diseñadas para organizar la información de manera tal que coadyuve a la toma de decisiones. No obstante, es importante destacar que, como se comentó en el Capítulo I, no hay “hechos” ahí afuera. Los datos no son neutrales, son resultado de un ejercicio de valores, convicciones y supuestos. Al estudiar cualquier episodio de toma de decisiones es pertinente recordar que las primeras preguntas por formular son aquellas relativas al cómo, el porqué, el cuándo y el para quién de la recopilación de datos. Las técnicas racionales son tan útiles como los datos empleados. ¡Entrada de datos erróneos, salida de resultados erróneos!

3.8.6/ *Técnicas para el análisis racional de las políticas públicas*

Las técnicas clave para el análisis racional son las siguientes:

- Análisis de costos y beneficios.
- Previsión económica.
- Planeación financiera.
- Investigación de operaciones, análisis de sistemas.
- Indicadores sociales.
- Evaluación de impactos.

El análisis de costos-beneficio (ACB) y sus retoños

❖ **Textos clave**

Uno de los libros más exhaustivos sobre el tema es el de Layard y Glaister (editores) (1994). Además de revisar cuestiones teóricas, contiene aplicaciones del ACB en diversas áreas de políticas públicas, incluidas las de salud y medio ambiente. Hanley y Spash (1993) ofrecen un análisis del uso del ACB en la toma de decisiones ambientales. El texto de Williams y Giardina (editores) (1993) presenta una amplia revisión del uso del ACB en varios países europeos.

Si se desea revisar el ACB como técnica central del análisis de políticas públicas, véase Stokey y Zeckhauser (1978: 136-138) y Jenkins-Smith (1990).

El ensayo de Peter Self (1975), algo anticuado pero todavía bastante pertinente, constituye un ácido ataque contra el ACB y todas sus (erradas) consecuencias.

Colvin (1985) presenta algunos estudios de caso en los que se aplicó el ACB en diversas decisiones de políticas públicas en Gran Bretaña, incluidas las políticas de salud, de transporte y de recursos humanos. ♦

En general, se considera que la técnica del ACB nació gracias a la Ley de Control de Inundaciones en Estados Unidos (1936). Esta legislación establece los costos y beneficios sociales del control de inundaciones. Posteriormente, la técnica se desarrolló dentro del contexto de la economía de bienestar en Estados Unidos y Europa en las décadas de 1950 y 1960. En Estados Unidos, el análisis de costos-beneficios se desarrolló más plenamente en la esfera de la defensa. El momento crucial en la historia del ACB en el Departamento de Defensa bajo el liderazgo de Robert McNamara llegó con la introducción de los SPPP (Sistemas de Planeación, Programación y Presupuesto) y propició la expansión del ACB a otros departamentos. Aunque la administración de Nixon abandonó los SPPP (en 1971), el ACB siguió funcionando y evolucionó durante las presidencias de Carter y Reagan.

La regla fundamental del ACB es que los costos de un programa pueden calcularse y compararse con los beneficios. El mismo procedimiento se implementa para el resto de las opciones y se comparan los beneficios netos. Al elegir, se preferirá la opción que ofrezca el máximo beneficio neto. El problema con el modelo ACB es el mismo que Mill encontró en el utilitarismo: no todos los padeceres y placeres son iguales. Fijar un precio a los diversos componentes de un esquema no es tan simple como sugiere el modelo. Quizás subyazca un profundo desacuerdo con los valores que se aplican al proyecto en cuestión, como sucede con decisiones que implican servicios públicos y bellezas naturales. Tal vez el gazapo más célebre o conspicuo del ACB es el de la Comisión Roskill en Gran Bretaña, que consideró los costos de destruir una iglesia antigua para construir un aeropuerto. ¡La Comisión decidió medir los costos calculando cuánto costaría a los feligreses desplazarse hasta encontrar otra iglesia!

Los críticos del modelo ACB argumentan que esta cuantificación no es más que política disfrazada de técnicas: “el sinsentido en zancos” (Self, 1975). Puede resultar en un entorno en el que los costos y los beneficios son más “objetivos”, como sucede en una fábrica o empresa que trata de producirartilugios al menor costo posible y con la mayor utilidad posible; pero tasar el valor de algo en función de la salud o el medio ambiente o un aeropuerto o una carretera constituye un conjunto distinto de costos y beneficios. Parecerán asuntos libres de valores, pero no lo son. Hay otros problemas sobre la equidad y la eficiencia en la distribución de bienestar que son producto del ACB. Qué es justo y qué es eficiente implican paquetes de valores profundamente problemáticos que ocupan un sinnfin de estantes en un sinnfin de bibliotecas. Sin embargo, como señala Colvin, la mayoría de los economistas que se desenvuelven en el sector público “trabajan como si los problemas teóricos fueran inexistentes” (Colvin, 1985: 189).

En todo caso, debido a que se trata de un modelo tan “racional” (finalmente, se ocupa de números triturables) hace tiempo quedó demostrado su atractivo como enfoque para la identificación y clasificación de opciones. Desde luego, esta capacidad de los modelos económicos para aproximarse a la carencia de valor es una de las principales razones por las que se han aplicado otras técnicas ACB.

Entre ellas destacan los modelos presupuestales. Los presupuestos son lo más político que existe: representaciones gráficas de quién ganó y quién perdió

en el proceso de toma de decisiones, la demostración más clara de la asignación de valores. Dado el papel central de los presupuestos en todos los ámbitos de las políticas públicas, la asignación de recursos financieros es el tema en el que el estiércol golpea de lleno contra el ventilador. En el presupuesto se presentan los conflictos sobre valores y prioridades más descarnadamente. A fin de crear un medio para la “racionalización” de los conflictos, se echa mano de técnicas presupuestales para asegurarse que los recursos se distribuyan de manera óptima entre las diversas opciones. Entre las modalidades de la técnica ACB más ampliamente adoptadas se encuentran aquellas usadas en la gestión financiera (véanse las págs. 406-408).

Muchos gobiernos alrededor del mundo usan modelos ACB con diversos grados de éxito. El atractivo del ACB como herramienta para la toma de decisiones es relativamente obvio: representa una técnica en apariencia neutral para la identificación de metas, sus impactos y costos y beneficios, además de que genera una exposición “objetiva”, medible que puede servir para facilitar la formulación y la selección de alternativas y opciones. No obstante, el ACB tiene problemas y limitaciones, la primera es el hecho de que los supuestos y valores de la economía del bienestar pueden no ser aplicables a algunas decisiones de políticas públicas. Los precios y costos y utilidad de “la buena salud” o “el ruido” o “las muertes” pueden considerarse asuntos lejanos a la categoría de lo fácilmente calculable y medible. Las matemáticas podrían simplemente oscurecer los valores que alimentan el análisis y, por ende, contribuir poco a la toma de decisiones y sí mucho a la legitimación de una decisión ya tomada.

La época dorada del ACB coincidió con el consenso sobre el papel totalmente abarcador del gobierno en cuanto a la toma de decisiones en relación al bienestar social. El ACB dotó al gobierno de un medio para enmarcar decisiones sobre la base de términos similares a los del mercado. Sin embargo, en la década de 1980 empezó a crecer la presión sobre el consenso en cuanto al papel del Estado en el “interés público”. Para qué simular mercados a través del ACB cuando la mercantilización, la privatización o la desregulación son más eficientes (véanse Martin, 1993 y Letwin, 1988). La escuela de la elección pública argumentaba que el óptimo sería más asequible cuando se permitiera a los *mercados* asignar los costos y los beneficios. No obstante, sigue siendo cierto que el ACB representa el centro fundamental del análisis racional en la toma de decisiones gubernamentales y en la legitimación de las decisiones. Cuando los gobiernos desean justificar o explicar la decisión de hacer x y no y , o de construir A en B y no en C , se echa mano del argumento del costo y el beneficio, por ejemplo: “Los costos de esta carretera para el medioambiente son menores que los beneficios sociales y económicos que brinda a la comunidad y al país en general”. Las decisiones respecto al gasto en una y no otra área de políticas públicas se construyen a partir de cálculos de costos y beneficios. Entonces, el debate puede girar en torno a los supuestos y valores que sustentan dichos cálculos. Enmarcar los argumentos en costos y beneficios cuantificables ofrece grandes ventajas a aquellas decisiones que implican cuantificables “duros” (argumentos económicos, de eficiencia y de efectividad), lo que no ocurre cuando se trata de

intangibles “blandos” (argumentos éticos, de justicia y de calidad de vida). Como se verá en el Capítulo IV, el uso de indicadores de desempeño y otras medidas contribuyen a fortalecer la solidez del aspecto cuantificable de los argumentos, que recurren a las evaluaciones de costos y beneficios.

❖ ¿No hay alternativa?

Layard y Glaister, en la introducción a uno de los textos estándar sobre el ACB (Layard y Glaister, 1994) abordan muchas de las críticas lanzadas contra el método.

Sin embargo, argumenta que sigue siendo un hecho que en el mundo real hay que tomar decisiones acerca de la construcción de nuevos aeropuertos, la ubicación de nuevas fábricas, la expansión de la educación superior, etcétera, no hay forma de escapar de la necesidad de elegir de manera racional e informada acerca de los costos y beneficios que entraña una decisión.

Estos autores proponen un proceso evaluativo que implica:

- La valoración relativa de los costos y beneficios en el momento en que se incurre en ellos.
- La valoración relativa de los costos y beneficios en diversos momentos en que se incurre en ellos.
- La valoración de los costos y beneficios otorgados a personas con diferentes ingresos.

Las principales etapas de todo ejercicio de costos-beneficios se deben constituir en:

- Valorar costos y beneficios en cada año del proyecto.
- Obtener un “valor actual” agregado del proyecto “descontando” los costos y beneficios de años por venir para hacerlos proporcionales a los costos y beneficios actuales, y sumarlos después.

Layard y Glaister enfatizan que, en cada una de estas etapas, el ACB difiere de la evaluación de un proyecto comercial porque:

- Se incluyen los costos y los beneficios para todos los miembros de la sociedad, no sólo los gastos y recibos monetarios de la agencia responsable.
- La tasa de descuento social puede diferir de la tasa de descuento privada.
(Layard y Glaister, 1994: 3-4)

Sin embargo, tal como se desprende claramente de las diversas contribuciones a su libro, en la práctica, el ACB enfrenta considerables dificultades metodológicas y políticas en cuanto a su aplicación en el mundo real. Pero, ¿acaso hay alternativa? Como señala David Pearce, otro destacado académico en el tema:

El ACB sigue siendo una controvertida técnica de evaluación. Como ayuda al pensamiento racional detenta credenciales más elevadas que cualquiera de las alternativas hasta ahora propuestas. El hecho de que no puede sustituir a las decisiones políticas no está en duda, pero las ciencias sociales tienen el deber de informar a la elección pública y es, en ese sentido, que la ACB tiene un papel por desempeñar.

(Pearce, 1989: 166) ♦

❖ De pollos y gráficas, Merlín y los modelos

Todas las sociedades disponen de métodos con los que tratan de conocer el futuro y orientar sus decisiones. Un método antiguo, sin duda todavía en uso en muchas sociedades tribales, consiste en usar pollos u otros animales para hacer consultas. Puede hacerse una lectura de las entrañas del animal o puede dársele veneno y ver si vive o muere.

En un célebre ensayo, el economista Devons (1961) sugiere que la diferencia entre la lectura de las entrañas y las previsiones y gráficas estadísticas es bastante pequeña. Todo es cuestión de aportar el fundamento para una decisión, cosa bastante relacionada con la fe al mismo tiempo que con la razón.

A lo largo de la historia, los gobernantes han recurrido a brujos y magos en su intento por conocer el futuro. ¿Qué hay de nuevo? ♦

Desde mediados de la década de 1960 se han hecho intentos en la mayoría de los países industrializados por modelar, de manera sistemática, la relación entre las variables macroeconómicas clave que operan en una economía. El enfoque dominante ha sido la aplicación de modelos econométricos, aunque éstos han sido criticados por quienes sostienen que los modelos de series temporales no lineales ofrecen previsiones más precisas (véase Holden *et al.*, 1982). Sin embargo, estos puntos de vista han logrado menos en términos de políticas públicas que el desarrollo de modelos. La entidad pionera en la construcción de modelos de previsión fue la OCDE, con aquéllos acerca del comercio internacional en las décadas de 1960 y 1970, período en el que los gobiernos también incrementaron el uso de modelos para pronosticar tendencias y escenarios. Por lo general, la sede de los modelos es el ministerio de finanzas o hacienda, o algún otro de planeación económica (caso de Japón) y sirven para orientar las estrategias y decisiones más amplias abarcando diversas áreas de políticas públicas.

Todos los gobiernos tienen un modelo de la economía nacional que se usa para mostrar los posibles efectos de los cambios en las políticas públicas y en las circunstancias económicas sobre la economía y la estrategia económica que se sigue. Con el desarrollo de la informática, el uso de los modelos econométricos dentro del gobierno y por parte de quienes desean analizar la política económica del gobierno, ha significado que éstos desempeñen un lugar fundamental en la formulación de políticas económicas en todas las economías industrializadas. Los modelos establecen los supuestos que pueden contextualizarse a la luz de la información y los conocimientos teóricos disponibles, a la vez que determinan las opciones que pueden ponerse a prueba. Dadas x , y y z , el efecto de un incremento de 4% en la deuda será tal y cual en la inflación, el crecimiento y el empleo. Este tipo de modelo permite a los tomadores de decisiones definir los parámetros de elección y los costos y beneficios de las opciones macroeconómicas. Asimismo, constituye un instrumento de previsión que permite justificar y explicar las decisiones de políticas públicas. Los gobiernos

dirán que, sobre la base de su pronóstico de la tasa de inflación o cualquier otra cosa, x propiciará y . Desde luego, el pronóstico puede estar totalmente equivocado. No obstante, los especialistas en econometría manifiestan su esperanza y convicción de que los avances en informática mejorarán la precisión de las previsiones derivadas de los modelos. Sin embargo, la vieja regla que reza “entrada de datos erróneos, salida de resultados erróneos” sigue siendo un poderoso antídoto contra la idea de que las mejoras tecnológicas depurarán la capacidad de toma de decisiones de los responsables. Sean cuales fueren los méritos científicos de las previsiones y los modelos, la existencia de estos últimos dentro y fuera del gobierno (en institutos de investigación, universidades e instituciones financieras) significa que, para bien o para mal, los modelos atraen mucha de la atención de los políticos y los medios. Pueden usarse para justificar la política económica y los planes de egresos, y también para probar y explorar opciones de políticas públicas.

Así, a pesar de la confiabilidad o precisión real de los modelos de previsión de la futura situación de la economía nacional e internacional, los diseñadores de las políticas dependen cada vez más de dichas previsiones. Siguiendo a Llewellyn *et al.*:

La necesidad del diseñador de políticas de contar con una previsión económica no sólo se deriva del retraso en la recopilación, el procesamiento y la difusión de datos. Además, toma tiempo formular e implementar políticas, y más tiempo aún observar su efecto en una economía [...] Por ende, no es raro que el total de tiempo que se requiere para promulgar las medidas de las políticas públicas (con frecuencia denominado “demora interna”) y el tiempo adicional que transcurre hasta que se sienta algún efecto significativo en la economía (con frecuencia denominado “demora externa”) llega a ser de un año o más. Por ello, los entornos de políticas públicas deben diseñarse en función de las circunstancias económicas esperadas, no reales. (Llewellyn *et al.*, 1985: 76-77)

Aunque la fe en las previsiones ha menguado desde la década de 1960, parece que los modelos económicos son herramientas necesarias para la toma de decisiones en el Estado moderno, pues todas las decisiones de orden económico implican la formulación de políticas basadas en pronósticos y no en desarrollos reales. No obstante, esto significa que el diseñador de políticas que está pendiente del crecimiento económico, la inflación, la balanza comercial y los niveles de gasto y deuda pública depende necesariamente de las previsiones acerca de las cifras económicas que pueden resultar altamente optimistas o pesimistas. Los planes de egresos, la médula misma del mundo real de la toma de decisiones, se basan en los pronósticos y las cifras que generan los modelos. Esta experiencia puede resultar ciertamente “perturbadora” para el diseñador de las políticas públicas (Llewellyn *et al.*, 1985: 77).

❖ Formular previsiones económicas

“Los economistas independientes, vencedores incuestionables en el juego de las previsiones”, David Smith, *The Sunday Times*, 12 de julio de 1992

Smith escribe acerca de los responsables externos de las previsiones económicas (Patrick Minford, Tim Congdon, Wynne Godley y Alan Budd) que presentaron pronósticos más atinados de la situación económica que los responsables del gobierno y otros economistas del círculo íntimo que no predijeron la fuerza del *boom* de la década de 1980 ni la recesión de la década de 1990.

Patrick Minford (Universidad de Liverpool) comenta en el artículo que: “La construcción de modelos financiada por el gobierno se limita a un círculo muy pequeño. La London Business School (LBS) y el National Institute son un cártel. Las previsiones de la LBS en el último par de años han sido diabólicas”

David Currie, de la LBS, respondió así a estas críticas: “El argumento según el cual los modelos económicos no han funcionado muy bien no significa que otras cosas hayan funcionado mejor. Lo que no se ha subrayado es que los economistas han tenido que desarrollar previsiones a partir de datos muy pobres”.

La perspectiva de un político

Denis Healey, ex Ministro de Hacienda del Reino Unido:

Al igual que el pronóstico del tiempo de largo plazo, las previsiones son mejores que nada. En todo caso, nadie que haya ocupado un cargo en Hacienda o que haya sido responsable de dar seguimiento a las actividades en Hacienda desde afuera podrá negar que las previsiones están sujetas a amplios márgenes de error. Los números en las previsiones [...] dan una espuria impresión de certidumbre. Sin embargo, su origen está en la extrapolación de un pasado parcialmente conocido, pasa por un presente desconocido y llega a un futuro imposible de conocer de acuerdo con las teorías acerca de las relaciones causales entre ciertas variables económicas que son acaloradamente disputadas por los economistas académicos y que de hecho bien podrían cambiar de un país a otro o de una década a la siguiente. La situación actual de nuestro conocimiento económico no permite nada mejor.

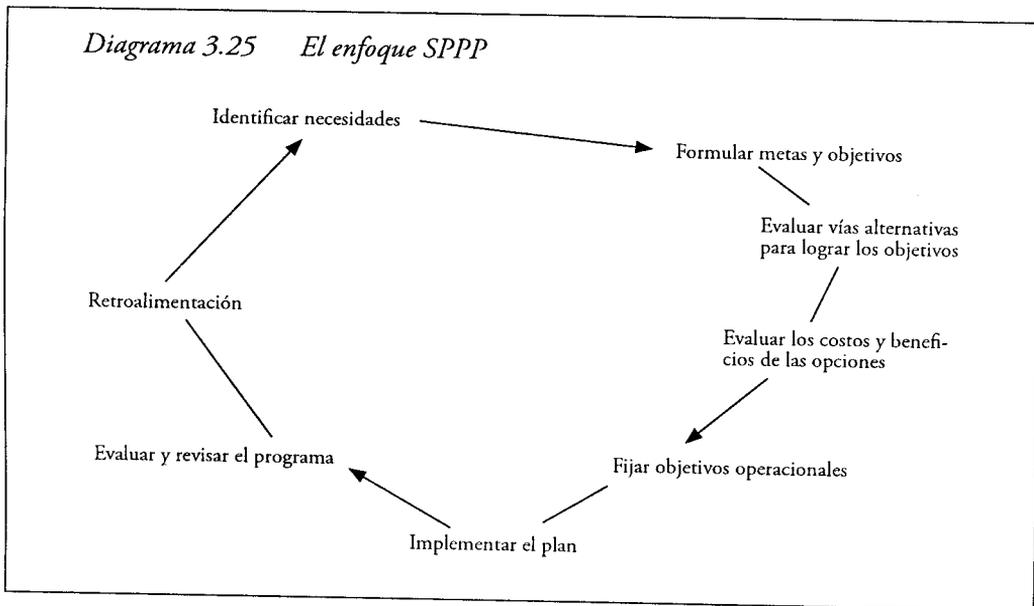
(Citado en *Browning*, 1986: 64) ♦

No cabe duda que los modelos económicos ocupan un lugar protagónico en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos modernos y las instituciones internacionales como la OCDE y la UE. No obstante, hay una pregunta más amplia que se mencionó brevemente en el Capítulo II: ¿las teorías económicas influyen realmente en las políticas? David Henderson, entonces jefe del área de economía y estadística de la OCDE y otrora servidor público, señaló en una serie de conferencias dictadas para las Reith Lectures de la BBC en 1985 que las teorías económicas importan mucho menos de lo que se cree. La idea de que los economistas y los modelos económicos definen las políticas, dijo, está muy lejos de una realidad en la que la formulación de políticas se hace en caliente, por instinto. Henderson se refirió a este proceso como “la economía hágalo usted mismo”. A diferencia de la convicción de Keynes de que son las ideas de los

economistas las determinantes finales de las decisiones de los diseñadores de políticas, Henderson argumenta convincentemente que la economía que nutre la toma de decisiones gubernamentales en países miembros de la OCDE le debe muy poco a las teorías y los modelos académicos. Esto se debe a la preeminencia de factores políticos y tradiciones de pensamiento burocrático, así como al escaso éxito de los economistas en la comunicación y aplicación práctica de sus conocimientos en un contexto gubernamental (Henderson, 1986).

Planeación financiera

En sus días de gloria, el SPPP era considerado como la técnica más importante vinculada al análisis de políticas públicas. De hecho, para muchos era sinónimo del análisis de políticas públicas *per se* (Wildavsky, 1969). Para sus defensores en la década de 1960, ofrecía el prospecto del fin de la era oscura del incrementalismo y simbolizaba el amanecer de una nueva época en la que sería posible derrotar a los demonios sociales y económicos con la espada de la planeación racional del presupuesto (Jenkins, 1978: 160-161). Como ya se mencionó, este sueño quedaría incumplido: Nixon abolió el SPPP en 1971 y en Gran Bretaña murió en 1979, tras una larga agonía.



El enfoque del SPPP trataba de establecer metas, resultados y valores claros dentro del proceso presupuestal, así como de crear un sistema de análisis y revisión en el que fuera posible calcular los costos y beneficios de un programa para varios años. El SPPP buscaba situar las decisiones acerca de las partes del presupuesto en el contexto de la totalidad de la estrategia de gastos del gobierno. La filosofía detrás de ello encerraba el deseo de una racionalidad exhaustiva capaz de atravesar las áreas de las políticas públicas y las fronteras departamen-

tales para analizar la relación entre los insumos y los resultados, las promesas y el desempeño, y las acciones de gobierno y sus consecuencias. El modelo cíclico se derivó de un enfoque clásicamente racional que empieza con la identificación de metas, objetivos, necesidades y problemas, y termina con el monitoreo, la revisión y la retroalimentación (véase el diagrama 3.25). En el modelo planteado por Charles Schultze (1968), uno de los más célebres defensores del SPPP, se postula este enfoque:

- Identificar y analizar minuciosamente las metas y objetivos en todas las áreas de actividad gubernamental.
- Analizar las alternativas para encontrar la forma más efectiva de lograr los objetivos programáticos al menor costo.
- Obligar a las agencias a considerar los programas como medios para alcanzar los objetivos definidos.
- Someter a los programas a la competencia de otros más efectivos o eficaces.

Por lo tanto, el enfoque del SPPP tiene como objetivos el establecimiento de metas y estrategias, el análisis de sus costos y beneficios, la concentración en los objetivos por cumplir y el monitoreo mediante una revisión continua de los resultados. Como enfoque, comprendía una gama de técnicas, además del ACB. La mayoría de esas técnicas han seguido aplicándose en las nuevas modalidades de la gestión del sector público desarrolladas en la década de 1980 (Massey, 1993):

- Planeación corporativa.
- Evaluación de inversiones.
- Contabilidad gerencial.
- Control presupuestal.

El fallecimiento del SPPP puede explicarse de dos maneras: primero, nunca se puso realmente en práctica, y segundo, la totalidad de la empresa estaba fundada en la concepción irrealista y exageradamente racional del proceso de las políticas públicas y el comportamiento organizacional. Desde luego, el argumento de que nunca se puso realmente en práctica es conocido por los estudiantes de los movimientos sociales y las ideologías. Al igual que otras de ellas, la brigada del SPPP argumenta que sus ideas jamás tuvieron la oportunidad real de llevarse a la práctica, se implementaron mal y se vieron frustradas en manos de burócratas y políticos (véase Schultze, 1968). El SPPP demostró ser inadecuado para la toma de decisiones no técnicas, funcionó un poco mejor en programas nuevos donde encontró menos resistencia y en decisiones acerca de bienes públicos “puros” ajenos a las condiciones del mercado, como la defensa (Frohock 1979: 176-177). La afirmación de que el SPPP fue algo así como un ejercicio mal concebido de racionalidad resulta, al menos para el autor del presente libro, más convincente. Para empezar, las “metas” y los “objetivos” tienen sus bemoles. El SPPP surgió en un período (la guerra fría) y en un departamento (Defensa) con metas y objetivos claros, además de una estrategia de disuasión que se jactaba de ser una ciencia. Sin embargo, una vez aplicado a la toma de decisiones en entornos con un número claramente menor de certezas tajantes y de estra-

regias bien definidas, en el que había conflictos y enfrentamientos por las metas y los múltiples objetivos organizacionales, el SPPP fracasó rotundamente (Self, 1975: 178-203). El SPPP no propició el nacimiento de un mundo feliz de toma de decisiones racionales: la política persistió. Esto es cierto independientemente de que se trate del gobierno federal de Estados Unidos o de una autoridad local en Gales (Wildavsky, 1978a; Peters, 1986: 124-131 y Griffiths, 1987).

Sin embargo, a la par que esta persistencia de lo “no racional” en la toma de decisiones, es importante subrayar que si bien el SPPP fue, en gran medida, un fracaso, demostró ser algo así como un caballo de Troya. La introducción del SPPP aportó al gobierno un enfoque más exhaustivo para aproximarse al ACB, así como la idea de que el análisis para la toma de decisiones debería enmarcarse en la forma en que los insumos del gobierno se relacionan con los resultados y lo que se está logrando, a diferencia del enfoque previo que se concentraba en cómo y quién gastaba el dinero, prestando poca atención al tema del para qué.

La investigación de operaciones (IO) y el análisis de sistemas

Como grupo de técnicas y enfoques, puede decirse que la IO, el análisis de sistemas y el análisis de las decisiones comparten las siguientes características (véase Dror, 1989: 237):

- Un sesgo en favor de la acción y la mejora.
- Los valores de la “racionalidad” y la “eficiencia”.
- La utilización de modelos cuantitativos.
- Una perspectiva y un análisis holístico de todas las variables importantes.

Durante la segunda guerra mundial se establecieron unidades de IO en Gran Bretaña y en Estados Unidos a fin de aplicar las matemáticas a problemas que se consideraban pertinentes, incluidos los patrones de búsqueda y bombardeo, y la ubicación de instalaciones de radar. Después de la guerra, la investigación de operaciones (término británico)/investigación de operaciones (término estadounidense) fue defendida como método para la aplicación de la ciencia a fin de mejorar la toma de decisiones en tiempos de paz. En las décadas de 1950 y 1960, el concepto se extendió a otros países con la formación de sociedades profesionales de IO y la edición de libros de texto y publicaciones periódicas. En ese período, el concepto “clásico” de la IO era el paradigma dominante o la ciencia “normal”. La definición postulada por la Operational Research Society del Reino Unido en 1962, por citar un ejemplo, señala que:

La investigación de operaciones es la aplicación de métodos propios de la ciencia a problemas complejos en la dirección y administración de grandes sistemas de personas, máquinas, materiales y dinero en las industrias, las empresas, el gobierno y la defensa. Su particularidad consiste en el desarrollo de un modelo científico del sistema, incorporando la medición de factores como el azar y el riesgo con los cuales predecir y comparar los impactos de decisiones, estrategias o controles alternativos. El objetivo es ayudar a los administradores a definir sus políticas y acciones de manera científica.

(Citado en Burley y O'Sullivan, 1986: 2)

El enfoque clásico estaba firmemente casado con la creencia en la comprensión racional y con un procedimiento fundado en la progresión lógica de una etapa a la otra hasta llegar a la decisión óptima. Rosenhead (1989: 3) define estas etapas a partir del siguiente modelo:

- Identificar objetivos, asignar importancias.
- Identificar posibles medidas a seguir.
- Predecir las consecuencias de las acciones en función de los objetivos.
- Evaluar las consecuencias conforme a una escala común de valores.
- Elegir la alternativa con el máximo beneficio neto.

El análisis de sistemas se derivó de la IO y la multicitada definición del tema explica por qué puede describirse como un “enfoque sistemático para ayudar al tomador de decisiones a elegir una medida” mediante la investigación del problema y la “búsqueda de objetivos y alternativas, y su comparación en función de sus consecuencias, usando un marco adecuado (analítico en lo posible) para aportar los juicios y la intuición de los especialistas al problema” (Quade y Boucher, 1968: 2). El uso del análisis de sistemas está muy extendido en la esfera gubernamental (Black, 1961).

Se asigna valores numéricos a las opciones, los objetivos, los costos y los beneficios de manera tal que sea posible calcularlos y representarlos gráficamente para llegar a la decisión óptima (Morse, 1967; Pinkus y Dixon, 1981). Se trata de un intento por objetivizar el proceso en lugar de depender únicamente de juicios de valor. Como enfoque, la IO tiene una amplia aplicación en el gobierno, particularmente en la salud, los servicios sociales, el transporte, la aplicación de la ley y los impuestos (Martin (editor), 1985; Pinkus y Dixon, 1981). Los lectores que deseen comprender plenamente estas técnicas y su aplicación en la toma de decisiones del sector privado y el sector público deben consultar alguno de los libros de texto disponibles (Mitchell, 1993 y Voss *et al.*, 1985). En este punto el interés se concentra en bosquejar las ideas básicas detrás de las diversas técnicas y considerar sus implicaciones para el estudiante de las políticas públicas.

La IO y el análisis de sistemas aplican una serie estándar de técnicas que facilitan el proceso de la decisión:

- Programación lineal.
- Teoría de las decisiones.
- Teoría de la fila.
- Control de inventarios.

La **programación lineal** es una “técnica matemática para utilizar recursos limitados con el fin de cumplir un objetivo deseado [...] donde los límites a los recursos se expresan como limitaciones” (Pass *et al.*, 1988: 290). Es una técnica que se emplea en aquellas decisiones que implican variables y limitaciones que interactúan entre sí. En políticas públicas tiene gran aplicabilidad, no sólo en cuestiones de planeación económica y de otra índole (Littlechild, 1991: 53; Stokey y Zeckhauser, 1978: cap. 11). La programación lineal busca especificar una combinación de variables y limitaciones en un contexto de

incertidumbre. El método implica el desarrollo de un conjunto de ecuaciones lineales para modelar un problema y computar una solución óptima.

Los pasos del método incluyen cuatro aspectos:

- Formular objetivos.
- Determinar las relaciones entre variables y limitaciones.
- Determinar alternativas siguiendo un proceso de sustitución algebraica paso por paso, como el método Simplex.
- Computar la solución óptima.

La **teoría de las decisiones** es una forma de análisis que se emplea en situaciones que implican una secuencia de decisiones. Su objetivo es llegar a una política óptima mediante el análisis racional de cada fase o “etapa” del proceso de la decisión. Esta técnica está particularmente bien diseñada para la toma de decisiones en la que hay una serie de decisiones vinculadas entre sí. En el ámbito empresarial, por ejemplo, se ha aprovechado bastante en la planeación de la producción, el mantenimiento de los equipos, el diseño y control de procesos y el control de las existencias. Hay *software* para facilitar la aplicación de las “técnicas de programación dinámica” en éstas y otras áreas.

La teoría de las decisiones recurre a diversas técnicas:

- Análisis de medios-fines.
- Probabilidad subjetiva.
- Algoritmos.
- Análisis bayesiano.
- Matriz de decisiones.
- Árboles de decisiones.

El enfoque también emplea otras técnicas de IO (programación lineal, construcción de modelos y simulación). Sin embargo, este libro se concentra en dos de los enfoques centrales: las matrices y los árboles.

Diagrama 3.26 Matriz de compensaciones

Políticas	Impactos			
	01	02	03	04
A	01	02	03	04
B	01	02	03	04
C	01	02	03	04

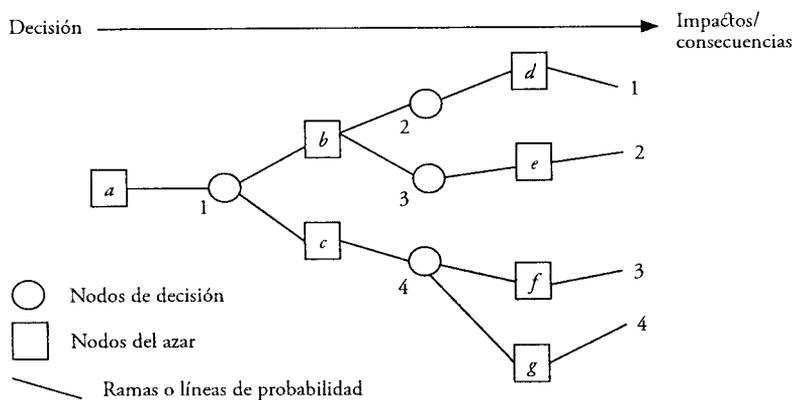
En su forma más simple, el análisis de las decisiones se traduce en una tabla de decisiones, opciones e impactos. Para aquellos análisis que implican decisiones individuales, se recurre a una “matriz de compensaciones” con el fin de revisar las opciones de las que disponen los tomadores de decisiones. El uso de una matriz o una “tabla de compensaciones” constituye una vía muy sencilla para

evaluar opciones y compararlas con sus impactos (costos y beneficios: véase el diagrama 3.26).

Los árboles de decisiones constituyen otra forma de análisis a la que puede recurrirse cuando se trata de decisiones que “se desenvuelven con el paso del tiempo y que dependen de la manera en que las decisiones intermedias se ven afectadas por el azar a medida que pasamos de una decisión inicial a determinado estado final deseado” (Kidd, 1991a: 193). En estos procesos de toma de decisiones con múltiples etapas, es necesario elegir entre varias rutas u opciones en condiciones de incertidumbre. Se hacen cálculos para tomar en cuenta la probabilidad de eventos azarosos o los impactos de las decisiones previas. Al trazar el árbol de las decisiones en torno a una política o una meta, la técnica pretende llegar a una estrategia óptima para alcanzar el impacto deseado. En un nivel “cualitativo”, la técnica no aporta un marco para la consideración de las mejores opciones disponibles. No obstante, el enfoque clásico de la IO argüiría que el cálculo de los costos y las probabilidades es difícil, mas no “formidable” (Kidd, 1991a: 193). Un factor clave de este método es la asignación de prioridades. Éstas se derivan de la elaboración de modelos estocásticos, el juicio de los tomadores de decisiones, el muestreo de la opinión pública y la opinión de los especialistas (Carley, 1980: 116).

La ilustración sencilla de un árbol de decisiones incluiría el trazado de la relación entre los puntos o nodos de decisión (□), los nodos del azar o la incertidumbre (○) y las líneas de probabilidad. Así, una decisión *a* (en el diagrama 3.27) puede depender de cierta probabilidad de incertidumbre 1, que impulsa las decisiones *b* o *c*. A su vez, las decisiones *b* y *c* pueden producir otros puntos de incertidumbre, dando pie a diferentes respuestas de decisiones, etcétera, hasta llegar a las consecuencias o impactos de las decisiones.

Diagrama 3.27 Árbol de decisiones



La aplicación de técnicas para el análisis de las decisiones como las matrices de compensación y los árboles de decisiones es problemática porque realiza cálculos acerca de asuntos que siempre están ensombrecidos por la incertidumbre, tanto que los cálculos de probabilidades exigen precaución extrema. En un mundo incierto y en vista de los problemas inherentes al cálculo de costos y beneficios, el análisis de las decisiones debe considerarse menos importante para la definición de vías óptimas que aquello que Carley describe como “ayudar a sensibilizar a los tomadores de decisiones y administradores acerca de los problemas de la incertidumbre y la forma en que afectan sus preferencias y estilo administrativo” (Carley, 1980: 118).

La **teoría de la fila** se ocupa del análisis de situaciones por todos conocidas: esperar en la fila del supermercado o de la oficina de correos. En las empresas el tiempo de espera de los clientes dentro de una tienda o los camiones en la plataforma de carga tiene una importancia obvia. La teoría de la fila se desarrolló como reacción ante los problemas que implica esperar en cualquier tipo de fila. Esta teoría aborda temas como el tiempo de espera, cuándo llegan los clientes, cómo varían los tiempos de espera y la longitud de las filas. Se aplica en aquellas áreas de la administración orientadas a los problemas de la demanda y la congestión por servicios que entrañan el uso de las filas. Tiene un uso amplio, por ejemplo, en las centrales telefónicas, los puertos y el diseño de los horarios de producción. En lo que respecta a los servicios públicos, el enfoque tiene especial relevancia en aquellas áreas de las políticas públicas que implican listas o líneas de espera. Entre ellas se encuentran la salud (listas de espera en hospitales), la vivienda (listas de espera para vivienda pública o social), la educación (lista de espera para ingresar a las escuelas), la beneficencia (esperar en una fila para recibir las prestaciones) y el transporte (administración del tráfico). Littlechild (1991: 155-156) plantea tres elementos principales que se debe considerar cuando se analizan los sistemas de filas:

- Llegada de los clientes:
 - ¿Cómo llegan los clientes/usuarios?
 - ¿El ritmo de llegadas es determinante?
 - ¿El ritmo de llegadas es aleatorio?
 - ¿El ritmo de llegadas es constante o varía?
- Disciplina en la fila:
 - ¿Cuán disciplinada es la fila?
 - ¿Se atiende a los clientes respetando el orden en que llegaron/se atiende primero al último en llegar?
 - ¿El sistema discrimina por tipos de clientes?
 - ¿Las personas pueden saltarse/se saltan la fila o pasan de una fila a otra?
 - ¿Está limitado el tamaño de la fila?
 - ¿Los clientes abandonan (o renuncian a) la fila?
- Mecanismo de servicio:
 - ¿Cuán efectivo/eficaz es el mecanismo de servicio?
 - ¿Cuántas personas dan servicio?
 - ¿Tienen tarifas distintas?

Desde el punto de vista del ACB, los tomadores de decisiones deben elegir opciones relacionadas con los costos de mejorar el tiempo de espera y los beneficios de tener una fila más rápida o más corta. Por ejemplo, en el caso de las camas en un hospital, tener una fila más corta puede resultar demasiado costoso; los diseñadores de las políticas pueden decidir que se permita saltarse la fila o pueden tratar de discriminar a cierto tipo de pacientes; se puede decidir que la manera óptima de reducir el tamaño de la fila es alentar a las personas (con premios o castigos) a abandonar la fila. El marco de sistemas de Littlechild es útil cuando se quiere analizar servicios públicos asignados o administrados mediante un sistema de filas. Como se verá más adelante (4.4.8), el desencanto con la implementación de las políticas a través de esos sistemas puede derivar en la manifestación de las quejas y protestas, o incluso con salidas de más alto nivel.

El **análisis de inventarios** es una técnica que busca aprovechar de manera más efectiva y eficaz las existencias, es decir, la cantidad de artículos o bienes que una organización tiene en almacén para satisfacer las demandas internas y externas. Esta técnica se aplica cuando es necesario tomar decisiones acerca de las cantidades y los tipos de bienes almacenados que se usarán, así como calcula el momento óptimo para resurtir las existencias. Los avances de la informática en décadas recientes han enriquecido enormemente el enfoque tanto en la teoría como en la práctica. En el ámbito de las políticas públicas, el control de las existencias no sólo es importante para el suministro de papel y plumas en las oficinas. En una época en la que hay cada vez más presión sobre el sector público para la contención de costos y el logro de una rentabilidad similar a la del sector privado, el uso de sistemas para el control de inventarios adquiere mayor importancia en las áreas de políticas públicas que entrañan altos niveles de egresos para la adquisición de bienes y equipos que se mantienen en almacenamiento. En el ámbito de la salud, por citar un ejemplo, controlar las existencias de los equipos médicos, los medicamentos y otros materiales constituye un importante componente del presupuesto nacional para la salud. La depuración del control de existencias ofrece la posibilidad de ahorrar recursos que pueden destinarse a mejorar la atención brindada a los pacientes (Lines, 1991: 130-133). La defensa es otro ejemplo en el que grandes sumas están comprometidas en las existencias. El control del presupuesto para la defensa necesariamente implica un enfoque mucho más riguroso en cuanto a los aspectos de las existencias en la política de defensa.

❖ ¿Para qué sirve el análisis?

Marvin B. Mandell, "Strategies for Improving the Usefulness of Analytical Techniques for Public Sector Decision-Making", en Nigro (editor), 1984

Son comunes las críticas contra las técnicas del análisis de políticas públicas, como la investigación de operaciones, la evaluación de programas y el análisis de costo-beneficio con el argumento de no cumplir lo que prometen. Como ha señalado Weiss (1979), la aplicación del análisis a la toma de decisiones constituye un complejo proceso que requiere la ubicación de la investigación en un entorno organizacional, social, político e intelectual. En este artículo, Mandell sostiene que la brecha en el desempeño es un asunto preocupante. La investigación aplicada de políticas públicas (IAPP) debería haberse tornado más útil y su pertinencia en cuanto a la toma de decisiones debería ser mayor. El autor sugiere una estrategia basada en la identificación de cuatro etapas en el proceso de la IAPP: iniciación, diseño del proyecto, ejecución del proyecto y transmisión del producto a usuarios potenciales. Debe prestarse más atención a la estrategia empleada por los tomadores de decisiones al comisionar, realizar, diseñar y transmitir los resultados de las investigaciones. Cada etapa implica opciones estratégicas a disposición de los administradores a la luz de los cálculos del gasto relativo, el tiempo y el esfuerzo requeridos, y la flexibilidad. Por sí misma, la investigación realizada por los especialistas servirá de poco a menos que esté efectivamente entrelazada con el proceso de toma de decisiones. ♦

Los indicadores sociales

Los indicadores sociales (IS) surgieron en Estados Unidos en la década de 1960 en gran medida como el equivalente de los indicadores económicos para los problemas sociales; los indicadores económicos habían desempeñado un papel sumamente importante en las políticas públicas de la posguerra. En un principio (la década de 1950), la medición y las tendencias de las condiciones sociales fueron actividad predominante en los organismos internacionales, más específicamente en la Organización de las Naciones Unidas. Posteriormente, la medición del cambio social se convirtió en tema central dentro de los intereses académicos y gubernamentales en Estados Unidos, y hacia las décadas de 1960 y 1970, el enfoque se había extendido a la mayoría de los países industrializados y a un nutrido número de otros en desarrollo. El auge del movimiento de los IS era síntoma de la difundida creencia, de aquel momento, en la capacidad del gobierno de resolver los problemas sociales. Los defensores de los IS esperaban que éstos propiciaran una revolución en la formulación y planeación de políticas equivalente al impacto de las técnicas y las mediciones económicas. Sin embargo, conforme la marea de opiniones se alejó de la intervención del Estado a fines de la década de 1970 y durante la de 1980, el movimiento de los indicadores sociales entraría en cierta decadencia en comparación con los embriagadores e idealistas años sesenta, no sólo en los Estados Unidos de Reagan, sino también en la Gran Bretaña de Margaret Thatcher (Miles, 1985: 30-31).

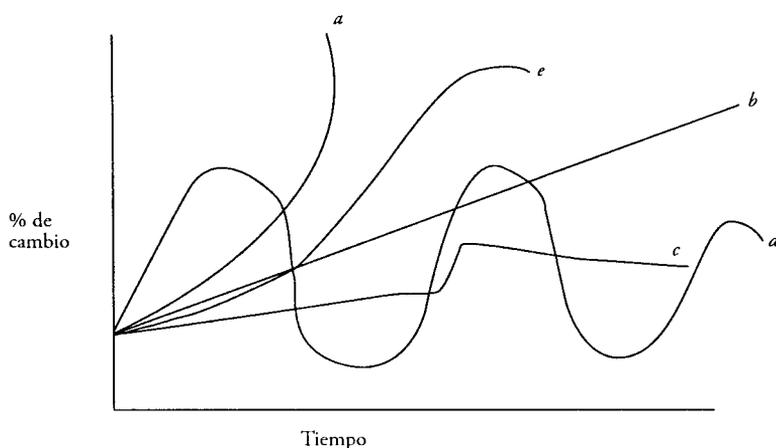
Tal como sucede con el ACB y el análisis de la economía de bienestar, el uso de los IS está plagado de problemas vinculados a los juicios de valor. Los indicadores que miden "la calidad de vida", "la salud", los niveles de aprovechamiento académico o lo que sea están expuestos a críticas respecto al significado de tales ideas, quién define los términos y quién selecciona un problema y no otro (véanse los argumentos construccionistas sobre los problemas sociales en la

sección 2.2.2). Gran parte de la bibliografía sobre los indicadores sociales está dedicada a los problemas pertinentes a la definición de las mediciones “sociales” y a las dificultades que entraña la recopilación e interpretación de datos. Estos problemas son particularmente delicados cuando se trata de comparaciones entre países, pues implican los fundamentos para los cálculos, la recopilación y la definición, además de la confiabilidad de los datos.

Los ideales del movimiento de los IS en la década de 1960 (que la elaboración de informes sociales ayudaría a identificar problemas y mejorar la formulación de políticas públicas y la resolución de problemas) no se han cumplido (Brand, 1975). Los indicadores sociales desempeñan un papel en la toma de decisiones, el cual consiste en aportar un contexto amplio en el que se da el proceso de establecimiento de la agenda gubernamental. La publicación de datos también puede tener impacto en los procesos de la agenda “sistémica”, comentados en el Capítulo II. Los críticos de los indicadores sociales han afirmado que éstos están permeados por un sesgo a favor de la intervención del Estado: al establecer indicadores se establece la agenda de los problemas que merecen atención (Henriot, 1970).

No es raro el uso de indicadores sociales para trazar gráficamente una tendencia. Así, la forma y orientación de dicha tendencia a lo largo del tiempo, y en función de otras variables, constituyen un contexto dentro del cual se puede ubicar las decisiones. Por ejemplo, si se distingue una tendencia demográfica específica en un país o región, ésta podrá contextualizar el interés en las previsiones relacionadas con el envejecimiento o la educación de la población. Desde luego, el significado de la tendencia o la forma en que se deriva están cargados de valores y problemas de interpretación (Hogwood, 1992). Las consecuencias que tiene la forma de ver una tendencia en el tratamiento que se le da a un problema también impactan los planes de egresos y otras áreas de las políticas públicas.

Diagrama 3.28 Tipos de tendencia

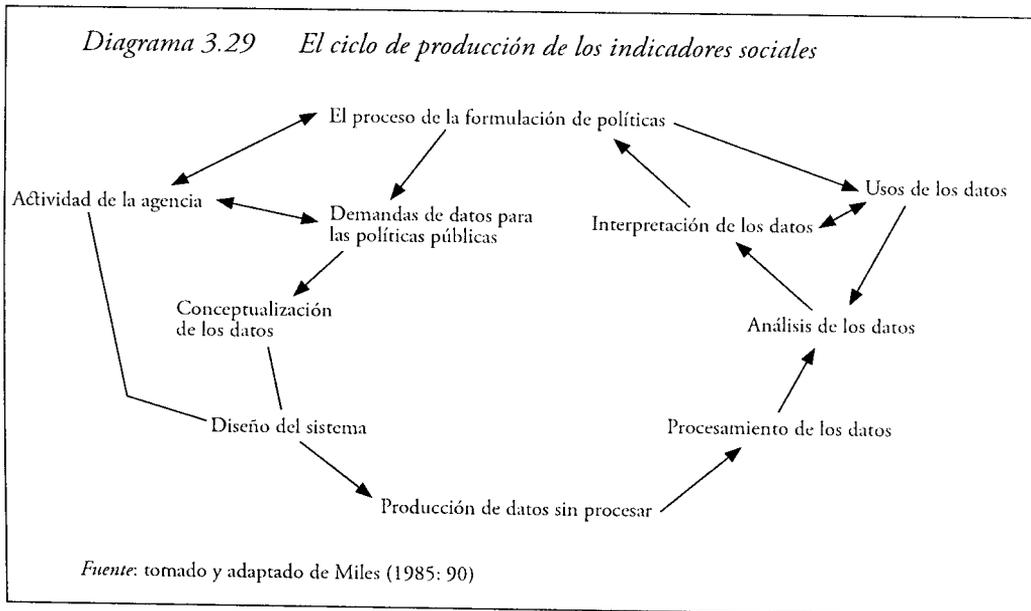


Fuente: tomado y adaptado de Hogwood y Gunn (1984: 134)

El diagrama 3.28 muestra diversas tendencias, todas ellas indican un ascen-
dente a lo largo del tiempo:

a es exponencial, b es lineal, c es discontinua, d es cíclica, e es una curva S.

Son evidentes las implicaciones de distintos pronósticos para las tendencias en un entorno de toma de decisiones en el que una semana es un tiempo largo. Suponiendo que exista el acuerdo en cuanto a que la tendencia es ascendente, su forma causará controversias dentro y fuera del gobierno. Un grupo de presión apoyará a b , ¡mientras el gobierno preferirá a c ! Las diferentes tendencias también podrían ser resultado de distintos conjuntos de datos o clasificaciones, y los períodos tal vez diferirían. Por lo tanto, los IS no son “hechos” neutrales. La comprensión de este punto puede ilustrarse mediante la forma en que se producen las estadísticas sociales. Miles (1985) sugiere la posibilidad de visualizar este proceso como un “ciclo de producción” (diagrama 3.29).



El modelo muestra que la producción de IS debe situarse en el contexto de las actividades de las entidades gubernamentales, la definición de datos por parte del proceso de las políticas y las demandas de los tomadores de decisiones para ciertos tipos de estadísticas, así como los usos que pretende darse a los IS. La división del trabajo en este proceso de producción es uno de los principales factores a considerar cuando se analiza el papel de los IS (y otros datos pertinentes a la formulación de políticas). Como señala Miles (1985: 92), aunque los detalles difieren de un caso a otro y de un país a otro, es posible distinguir entre:

- Diseñadores de políticas *senior*.
- Funcionarios que presentan las solicitudes de datos para las políticas.

- Aquellos que conceptualizan e interpretan datos.
- Aquellos que implementan el diseño del sistema.
- Aquellos que producen y procesan datos.
- Los responsables del análisis de datos.

Miles sostiene que el modelo cíclico expone varios temas importantes en torno al papel de los IS en la toma de decisiones de políticas públicas:

no podemos simplemente tomar [...] los datos a valor nominal [...] ciertamente, no podemos tratarlos como si fueran hechos neutrales. Es necesario analizar los *conceptos* que se están usando, ya sea explícita o implícitamente (mediante prácticas de las agencias administrativas). Es necesario analizar el *diseño del sistema*: en otras palabras, qué personal es responsable por la producción de datos sin procesar [...] y qué técnicas está empleando [...] La implementación de hecho del diseño del sistema en la producción de datos (en manos de *funcionarios de producción*) será menos evidente a los ojos del usuario externo de estadísticas.
(Miles, 1985: 93)

Además, por supuesto, también es necesario estar pendientes de la forma en que, en efecto, se presentan los datos, como señala Miles, algunos no se publican y aquéllos que sí son resultado de un proceso de selección e interpretación (Miles, 1985: 94).

❖ La Oficina Central de Estadísticas (CSO) y su misión de informar

La CSO (por sus siglas en inglés) surge en 1941 por orden del Primer Ministro (Winston Churchill), quien necesitaba disponer de mejores estadísticas para administrar la economía de guerra británica. Inicialmente formó parte del Gabinete (hasta 1989) y después se convirtió en un departamento independiente, bajo la supervisión del Ministro de Hacienda (*Chancellor of the Exchequer*). En 1991 se transformó en agencia ejecutiva gubernamental. La CSO edita una serie de publicaciones. De las más conocidas y divulgadas entre los analistas de políticas públicas se encuentra *The Monthly Digest, Economic Trends y Social Trends* (Londres, HMSO).

Como es usual en estos tiempos, hay una "misión":

Nuestra misión es mejorar la toma de decisiones, estimular la investigación e informar el debate dentro del gobierno y la comunidad extensa proporcionando un servicio estadístico de calidad.

(Church [editor], 1995: i)

Social Trends está dirigida a un público amplio: "formuladores de políticas en el sector público y en el sector privado; profesionales del mercadeo y la publicidad; investigadores de mercados; periodistas y comentaristas; académicos y estudiantes; escuelas y el público en general" (ibid.: 3).

La edición 1995 de *Social Trends* representa 25 años de análisis social y constituye una fuente básica de datos en todo tipo de tendencias en temas como población, hogares y familias, educación, empleo, ingresos y riqueza, gasto público y gasto personal, salud, protección social, delincuencia y justicia, vivienda, medio ambiente, transporte, ocio. Asimismo, lista todos los informes analíticos que se han incluido en la publicación a lo largo de los años. Cuando ha sido posible, se incluyen comparaciones con el año 1971. Esta edición es lectura obligada para los interesados en las tendencias sociales. ♦

Evaluación de impacto

Estas técnicas son muy comunes en la esfera de la política ambiental: Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) y, en menor medida, Evaluación de Impactos Sociales (EIS). También existe la Evaluación Tecnológica. El objetivo de este tipo de análisis es crear un marco donde sea posible evaluar el impacto de determinada decisión en el medio ambiente o la sociedad. Hay una amplia variedad de enfoques y metodologías. Las evaluaciones pueden implicar el uso de modelos y técnicas cuantitativas:

Cada afirmación debe incluir una amplia gama de consideraciones: el impacto ambiental de la medida propuesta, cualquier consecuencia adversa que sería inevitable en caso de implementar la medida propuesta, cualquier compromiso irreversible en relación con los recursos que pudiera derivarse, estrategias alternativas y la relación entre el aprovechamiento local y de corto plazo del medio ambiente, y el mantenimiento de la productividad en el largo plazo.

(Andrew Goudie, citado en Button, 1988: 156)

Las EIA analizan los efectos potenciales de los proyectos en el entorno natural y social. El uso de las EIA es obligatorio en Estados Unidos desde la década de 1960 y en muchos otros países en proyectos que implican desarrollo a gran escala. De conformidad con una directriz de la CE que data de 1985, todos los países miembros deben contar con una EIA. El cumplimiento con dicha directriz ha sido bastante irregular: las EIA son exigidas por ley en Alemania y los Países Bajos, pero su interpretación es flexible en el Reino Unido. Aunque cuenta con el fuerte apoyo de la comunidad de planeación y es práctica cotidiana en la industria petrolera, en Gran Bretaña es común hacer caso omiso o evitar la directriz: una política que ha enfrentado al Reino Unido y a la Comisión Europea. En todo caso, el uso de las EIA se está extendiendo considerablemente y de manera más homogénea (Vogel, 1986: 1143-1144), aunque todavía no se exigen por ley.

Otras dos formas de evaluación de impactos que se encuentran menos desarrolladas y cuyo uso no está tan extendido son la Evaluación de Impactos Sociales y la Evaluación Tecnológica. La primera es una técnica que pretende “expandir el estudio de los impactos naturales o biofísicos, ambientales a fin de incluir impactos sociales y socioeconómicos que podrían estar asociados a un nuevo programa, política o proyecto” (Carley, 1980: 131). La Evaluación Tecnológica es una herramienta para la toma de decisiones “usada para la identificación, el análisis y la valoración múltiple de las consecuencias de la tecnología y las técnicas” (Böhret, 1987: 212), que se usa en Estados Unidos y en varios países europeos como método para evaluar el impacto de la tecnología en la sociedad y la economías, así como en el derecho, la ecología y la demografía. Sus defensores afirman que a través de este análisis sistemático de los efectos de la tecnología “es posible estimular un patrón de redes de pensamiento orientadas hacia el futuro y un control de largo plazo del cambio tecnológico” (Böhret, 1987: 212).

❖ El potencial de las EIA

En la práctica, las EIA se han convertido en formas de ACB aplicadas a los problemas ambientales. Sin embargo, como señala O’Riordan (1976), hace tiempo que se ha desconocido su potencial para facilitar un proceso de toma de decisiones que esté mejor informado y sea más participativo. O’Riordan propone un modelo en el que las EIA están más plenamente integradas a los procesos internos, interdepartamentales de toma de decisiones, y están vinculadas con un proceso más amplio de seminarios, investigaciones y grupos especiales para mejorar el proceso político que rodea a las EIA:

la EIA no es un fin en sí misma, sino una guía para la depuración de los juicios y el desempeño político [...] la EIA debe enriquecer el estatus del político, situar a la participación pública en la perspectiva adecuada y, en general, salvaguardar el funcionamiento adecuado de la democracia. No obstante, si la EIA sólo se adhiere al patrón institucional actual de formulación de políticas y toma de decisiones, entonces su función podría resultar dañina al futuro de la democracia y, paradójicamente, a nuestro bienestar ambiental. (O’Riordan, 1976: 215-216)

Por desgracia, después de una ya larga experiencia con las EIA, las prácticas de toma de decisiones ambientales en la década de 1990 dan pocos elementos para consolidar la esperanza expresada en la década de 1970. ♦

3.8.7/ Técnicas cualitativas para la toma de decisiones

No todos los problemas que enfrentan los tomadores de decisiones pueden ser abordados o resueltos mediante la sola aplicación de técnicas cuantitativas. Es posible recurrir a métodos cualitativos cuando los problemas implican decisiones estratégicas o de políticas más generales y suscitan conflictos de valores, sentimientos, intuición, juicios, opiniones, etcétera. Las fuentes de dichas técnicas son muchas y muy variadas. Algunas se han desarrollado desde la toma de decisiones pertinentes a la política de defensa y la política exterior; otras surgieron en la administración del sector público y los enfoques sistémicos. Con el desarrollo de una “nueva administración del sector público” y la creciente influencia de técnicas del sector privado en el sector público, los enfoques gerencialistas de toma de decisiones adquieren más relevancia para los estudiantes de las políticas públicas.

Entre las técnicas cualitativas más notables se encuentran las siguientes:

- Formulación de escenarios.
- Simulacros, juegos y análisis contra-fáctico.
- Análisis de impactos cruzados.
- Lluvia de ideas.
- Análisis Delphi.

Formulación de escenarios

Implica la construcción de un cuadro lógico o plausible de determinada situación y/o las posibles condiciones futuras. Puede realizarse mediante un

debate colectivo, los juegos o como ejercicio individual. Pueden emplearse equipos de cómputo para facilitar el desarrollo del escenario. Es muy común que este método se asocie al nombre del “futurólogo” (*sic*) Herman Kahn (1965⁴⁸). Desde principios de la década de 1960, la formulación de escenarios se ha aplicado con mayor frecuencia a las decisiones relacionadas con la política de defensa y la política exterior. Su objetivo es promover un entendimiento más transparente de los futuros posibles y llevar la atención a las consecuencias de las decisiones y opciones disponibles. Así, el escenario puede constituir la base de un modelo más formal. Sin embargo, como técnica, no escapa a las críticas que afirman que no es sino una fantasía de la imaginación y es más ficción que ciencias.

Simulacros, juegos y análisis contra-fáctico

Los juegos constituyen una técnica proveniente de las políticas de defensa y exterior, y pueden expresarse como un ejercicio simulado en un equipo de cómputo o un “juego manual” de juegos de roles. Los juegos están diseñados para promover la exploración respecto a una decisión, lo que podría conducir a la aplicación de más técnicas cuantitativas. Lasswell sostiene que los juegos pueden “dar una sacudida” a la toma de decisiones al desafiar los supuestos y las predisposiciones, revelando así “expectativas, demandas e identificaciones no reconocidas” (Lasswell, 1971: 154). Los juegos y simulacros son muy populares en el ámbito empresarial y se han aplicado a la toma de decisiones en el sector público, particularmente en el contexto de la planeación urbana (Zukerman y Horn, 1973). Lasswell argumenta la posibilidad de usar ejercicios de simulación en “seminarios de decisiones”, pues tienen la capacidad de “infundir un sentido vívido de la realidad” en los participantes (Lasswell, 1971: 153).

Otra modalidad de análisis de las decisiones que recurre a una mezcla de juegos y simulacros (y otras técnicas) es la del análisis contra-fáctico (Baer y Fleming, 1976). En términos sencillos, se trata de tomar determinada decisión o situación y comparar las consecuencias reales con otras opciones. El objetivo es especular qué habría pasado de hacerse tomado otra decisión.

Análisis de impacto cruzado

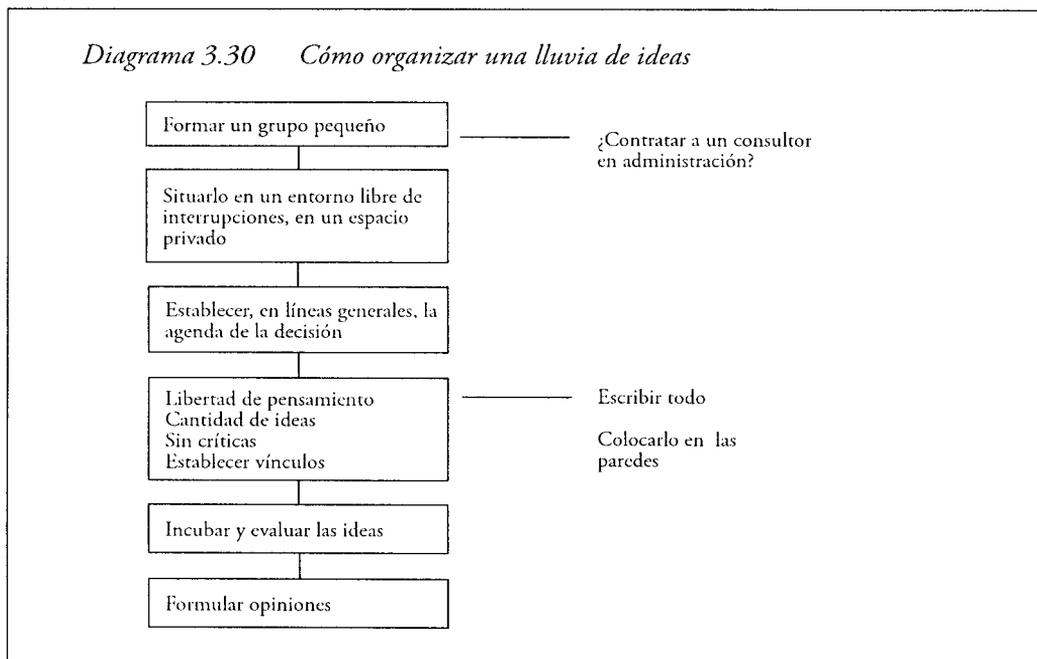
El análisis de impacto cruzado implica la selección de una lista inicial de eventos; los impactos y resultados probables se muestran a los miembros de un panel, a quienes se les pide evaluar los impactos probables (si *A*, entonces hay impacto sobre *b*, *c*, *d*...; o: ¿Qué eventos ocurrirán y cuál será su secuencia?). Este método también recurre a la computación para explorar los “impactos cruzados”. Aunque en la práctica es un enfoque bastante cuantitativo, sigue siendo altamente cualitativo en cuanto a la extrapolación de predicciones de un cúmulo de supuestos y aseveraciones fundadas en valores (Carley, 1980: 149-150).

48 La edición en castellano es Kahn, H., *La escalada* (1967).

Lluvia de ideas

La lluvia de ideas, un método creado por Alex Osborn (1953), surge en el maravilloso mundo de la publicidad en la década de 1930 y fue ampliamente adoptado en la década de 1950. Se trata de un método que constituye una herramienta que resulta familiar a la toma de decisiones en el mundo empresarial y se ha aplicado al sector público (Adams, 1987: 134-137). Mientras que otros enfoques están “estructurados” en el sentido de que el análisis sucede dentro de un procedimiento, la lluvia de ideas se basa en la deliberada ruptura con los juicios, las críticas y la censura: en la lluvia de ideas, todo se vale (diagrama 3.30). El objetivo es producir numerosas ideas a partir de las cuales surgirán diversas opciones. Este método no está libre de críticas. Las investigaciones revelan que la lluvia de ideas enfrenta ciertos problemas que más vale considerar cuando se sopesa el valor de este tipo de ejercicios (Huczynski y Buchanan, 1991: 245-251):

- ¿Inhibe el pensamiento creativo?
- ¿Hay riesgo de “razonamiento colectivo” (*groupthink*)?
- Haciendo a un lado la cantidad, ¿qué pasa con la calidad de las ideas?
- ¿El pensamiento creativo es un proceso indisciplinado?
- ¿Los grupos piensan más creativamente que los individuos?



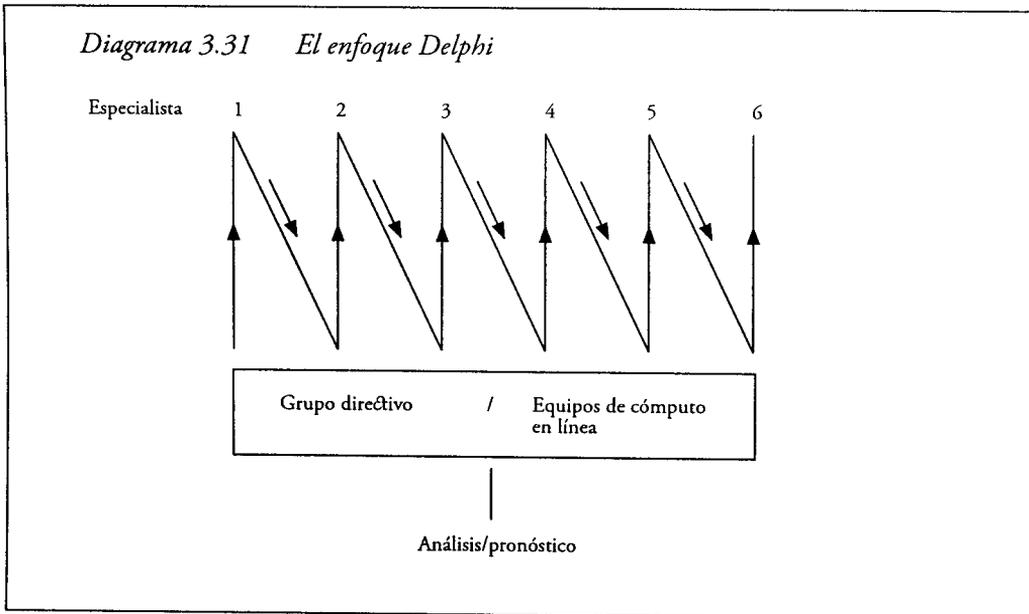
Delphi

El análisis Delphi es otra técnica desarrollada dentro de RAND en la década de 1960. Uno de los problemas de los enfoques frente a frente es que las influen-

cias interpersonales y colectivas pueden tener un poderoso efecto en el análisis. Por ejemplo, no hay razón para pensar que la lluvia de ideas no está sujeta al “razonamiento colectivo”. No es difícil que un pequeño grupo de personas alojadas en un hotel campestre, sometidas a un intenso proceso, experimente el fenómeno del debate dominado por una o dos personas; del mismo modo, algunas personas podrían sentirse inhibidas y no manifestarse en contra del consenso general. En vista de estas dimensiones psicológicas, el enfoque Delphi tiene por objetivo un análisis libre de los problemas del contacto frente a frente.

Se selecciona a un grupo de especialistas anónimos. Los especialistas intercambian correspondencia con un grupo directivo y/o un equipo de cómputo en línea. Los especialistas no están en contacto directo entre sí, pero se comunican con el grupo directivo y/o el equipo de cómputo, el cual distribuye sus respuestas a otros miembros. Con base en este proceso de preguntas, respuestas y retroalimentación, el grupo directivo formula un juicio. Por lo tanto, el enfoque Delphi es una herramienta para la toma de decisiones que se basa en el intercambio de información y análisis, no en el tipo de “debates” frente a frente. Se trata de una técnica altamente orientada a los especialistas y enfatiza considerablemente la capacidad del grupo directivo y de la tecnología para alcanzar un consenso (diagrama 3.31). Por esta y por otras razones ha sido objeto de crítica. No obstante, para muchos analistas de políticas constituye un método con bastante potencial en aquellas áreas de la toma de decisiones en las que hay conflictos imposibles de resolver mediante métodos o modelos racionales formales (Dalkey, 1972; Linstone y Turoff [editores], 1975).

Diagrama 3.31 El enfoque Delphi



El enfoque Delphi ha sido adaptado para su aplicación en la toma de decisiones colectivas. Robson (1993), por ejemplo, señala que un Delphi modificado

podría aprovechar un proceso de juicios individuales sin contacto visual pidiendo a las personas del grupo que escriban sus ideas en tarjetas. Posteriormente, el líder del grupo incorpora las ideas a una lista y se pide a los miembros jerarquizarlas en orden de preferencia. Tal registro se convierte en la base de la discusión colectiva. Robson recomienda usar el procedimiento modificado para:

- Revisar el problema y los datos.
- Generar ideas individualmente.
- Incorporar las ideas a una sola lista.
- Jerarquizar las ideas individualmente.
- Comentar la jerarquía final.

Por último, hay una técnica alternativa muy favorecida por los antiguos persas y germanos que da la impresión de ser más barata y mucho más divertida que un informe de consultoría administrativa: emborracharse. Herodoto registra que antes de tomar una decisión importante, persas y germanos solían discutir el asunto estando borrachos como una cuba. Después, una vez sobrios, volvían a analizar la decisión que habían tomado bajo la influencia del alcohol. Si tenía sentido, la adoptaban definitivamente; si consideraban que no resistía la prueba del día siguiente, la abandonaban y empezaban otra vez desde cero (véase Mann, 1969: 138). Nuestros contemporáneos han desarrollado otras alternativas a los enfoques racionales que (aparentemente) no requieren la destrucción de miles de neuronas. La siguiente sección está dedicada a revisar dichas alternativas.

❖ El “trazado de mapas” como herramienta de toma de decisiones

En el Capítulo I se introdujo la idea del trazado de mapas como forma de pensar los modelos para analizar el proceso de las políticas públicas. No obstante, los mapas también pueden servir como herramienta para la toma de decisiones. Dos de los autores más originales en el ámbito del desarrollo de nuevas formas de pensar los problemas y las decisiones complejas son los hermanos Tony y Barry Buzan. Organizaciones e individuos de los sectores privado y público han empleado sus métodos en múltiples ocasiones. La larga lista de textos publicados por los Buzan representa una fascinante introducción a la idea de los “mapas mentales” como una vía para la depuración de la toma de decisiones. *The Mind Map Book* (Buzan y Buzan, 1995⁴⁹) puede ser la introducción ideal a su obra. Este libro contiene innumerables ilustraciones y aplicaciones que pueden usarse en conjunto con muchos de los métodos de toma de decisiones que se mencionan en el presente libro. De particular relevancia para los lectores de *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas* es su enfoque de la toma de decisiones y la gestión colectivas. Los autores sugieren una serie de estrategias para mejorar la toma de decisiones en la resolución colectiva de problemas, el análisis, la administración de proyectos, la capacitación y la educación. Se identifican siete etapas clave:

- Definición del tema.
- Lluvia de ideas individuales.
- Discusión en un grupo pequeño.
- Creación del mapa mental preliminar.
- Incubación del mapa colectivo.

49 La edición en castellano es Buzan, T. y B. Buzan, *El libro de los mapas mentales: cómo utilizar al máximo las capacidades de la mente* (1996).

- Reconstrucción de un segundo mapa.
- Análisis del mapa y la toma de decisiones.
(Buzan y Buzan, 1995: 168-169)

Estos métodos para el mapeo de problemas que requieren una decisión cuentan con el apoyo de diversos software de cómputo. (Véase Buzan y Buzan, 1995: 274-281.)

¿Es éste el camino que el análisis para la toma de decisiones debe seguir? ¿Sería necesario alejarse del tipo de “análisis racional” en el que se hacen demasiados supuestos acerca de la naturaleza de los problemas, el comportamiento y la cognición de los humanos? El autor del presente libro respondería “sí” a ambas preguntas. Lo mismo haría un creciente número de especialistas en IO. (Véase Rosenhead, más adelante.)

Otro libro que puede leerse como antídoto contra los métodos racionales analíticos es de la autoría de Morgan (1993), un texto basado en su obra titulada *Images of Organization* (Morgan, 1986). ♦

3.8.8/ Paradigmas alternativos para el análisis racional

En años recientes ha habido un claro viraje lejos de las técnicas del análisis racional que se mencionaron antes. Como ocurre en el caso del análisis del proceso de toma de decisiones, los modelos para la toma de decisiones se han tornado más pluralistas y diversos. Hacia principios de la década de 1980 podía decirse que la IO tenía una serie de escuelas rivales, entre ellas el paradigma “oficial”, los reformistas y otros marcos más radicales. En el mundo real, se ha reconocido que los problemas de la toma de decisiones están mal estructurados, son complejos, desordenados y “salvajes” en lugar de “domesticados”, así como plagados de incertidumbre y conflicto. El paradigma “oficial” excluye estas ideas. En palabras de un importante crítico del análisis racional clásico, Jonathan Rosenhead:

el enfoque analítico clásico asevera que se requiere un objetivo organizacional convenido antes de poder dar inicio al análisis. Esto sólo es posible cuando se trata de problemas relativamente sencillos, limitados a la jurisdicción y competencia de un solo tomador de decisiones. Al negar o hacer caso omiso de la necesidad de una participación mutua en la definición del problema, el análisis resulta en gran medida irrelevante o incluso destructivo para el proceso interno. La investigación de operaciones clásica no logra ver que el mundo en el que se toman las decisiones o se resuelven los problemas está habitado por seres humanos con sentido propio y por grupos de tales individuos que se suman y suman intereses compartidos imperfectos. Ésta es una limitación atroz para su alcance o aplicación. Está restringido a aquellos casos [...] en los que es legítimo o factible tratar a las personas como si fueran máquinas.

(Rosenhead, 1989: 9-10)

Rosenhead sugiere que el camino a seguir en cuanto al análisis racional se encuentra en el desarrollo de paradigmas alternativos que partan del mundo real, no del modelo derivado de la lógica de una máquina. Este autor describe las diferencias entre el paradigma clásico dominante y el paradigma alternativo de la siguiente manera:

❖ El paradigma dominante del análisis racional

- Formulación del problema a partir de un solo objetivo y optimización. Si se reconocen múltiples objetivos, éstos quedan sujetos a compensaciones en una escala común.
- Abrumadoras demandas de datos, con los consecuentes problemas de distorsión, disponibilidad de datos y credibilidad de datos.
- “Cientificación” y presunto consenso despolitizado.
- Las personas son tratadas como objetos pasivos.
- Supuesto de un solo tomador de decisiones con objetivos abstractos de los que pueden deducirse acciones concretas para su implementación a través de una cadena jerárquica de mando.
- Intentos de abolir la incertidumbre futura.

El paradigma alternativo del análisis racional

- No optimiza; busca soluciones alternativas aceptables en dimensiones separadas, sin compensaciones.
 - Implica menores demandas de datos gracias a una mayor integración de datos duros y blandos con juicios sociales.
 - Aporta simpleza y transparencia, las cuales buscan clarificar los términos del conflicto.
 - Conceptualiza a las personas como sujetos activos.
 - Facilita la planeación ascendente.
 - Acepta la incertidumbre y busca mantener abiertas las opciones para una resolución posterior. (Rosenhead, 1989: tablas 1, 2 y 12) ♦
-

El paradigma alternativo está plenamente empapado en la naturaleza desordenada y carente de estructura de la compleja toma de decisiones. Entre estas técnicas que apuntan al “enriquecimiento” del proceso de toma de decisiones en lugar de llegar a la “decisión óptima” se encuentran las siguientes:

- Mapeo cognitivo: desarrollo y análisis de las opciones estratégicas (SODA).
- Metodología de sistemas suaves (SSM).
- Elección estratégica y análisis de áreas de decisión interconectadas (AIDA).
- Análisis de solidez.
- Análisis de metajuegos.
- Análisis de hiperjuegos.

De ninguna manera se trata de una lista exhaustiva de las técnicas alternativas actualmente en desarrollo dentro del campo de la IO. También se están formulando enfoques denominados “suaves” o “de baja tecnología” que subrayan la necesidad de que el análisis reconozca que el mundo no se comporta como una máquina lógica (véase Checkland y Scholes, 1990, sobre la aplicación de los enfoques de “sistemas suaves” en el sector público). Estas últimas reconocen que el análisis debe tener lugar en el contexto del conocimiento incompleto y los conflictos de valores (el mundo del Capitán Kirk, no el de Mr. Spock). Además, el enfoque alternativo considera que el análisis racional, para coadyuvar a una mejor toma de decisiones, debe buscar promover un proceso de toma de decisiones más abierto y más participativo. Por ende, los modelos y mapas que se diseñan dentro del paradigma “alternativo” de la IO han llegado a evocar

los modelos y mapas del proceso de formulación de políticas que presentan los politólogos más que las secuencias lógicas de los ingenieros. Otra diferencia clave es que las opciones alternativas menoscaban radicalmente el poder de la especialización, factor que figura con gran prominencia en los enfoques cuantitativo y cualitativo del análisis que ya se han comentado. Mientras que el paradigma “clásico” adopta la perspectiva de que el análisis de las políticas implica la aplicación de “hechos”, los modelos alternativos conciben la toma “racional” de decisiones básicamente como un proceso negociado de aprendizaje. La idea de las políticas públicas como un aprendizaje público se desarrolla en el Capítulo IV.

3.9/ La toma de decisiones racional y la búsqueda de una gobernanza informada

El vínculo entre el análisis de y el análisis para el proceso de las políticas públicas es la forma en que ambas áreas han enfatizado el papel de la información y el conocimiento. Como tema, el análisis de las políticas ha estado, en gran medida, moldeado por una visión neopluralista del proceso de toma de decisiones. El papel de la información es clave dentro de este modelo. Los teóricos del proceso de las políticas públicas se concentran en la mediación y el filtrado de ideas e información, mientras que aquellos implicados en el análisis para el proceso de las políticas públicas se concentran en la relación entre la información, el conocimiento y una “mejor” toma de decisiones.

Aun así, como señalan Lindblom y Cohen:

La información y el análisis sólo aportan una vía entre muchas para la resolución de los problemas sociales, pues [...] la resolución de problemas se logra y debe lograrse a través de diversas formas de interacción social que sustituyan la acción por el pensamiento, el entendimiento o el análisis [...] el conocimiento ordinario y el análisis causal suelen ser suficientes o mejores para la resolución de los problemas sociales. (*Lindblom y Cohen, 1979: 10*)

No obstante, desde la década de 1950 el análisis de políticas públicas ha estado dominado por el modelo “informativo” racional. Los tiempos actuales han sido testigos de un incremento extraordinario de información y de la capacidad para almacenarla y procesarla. El análisis de las políticas públicas, con su variedad de enfoques “cuantitativos” y “cualitativos” constituye una respuesta a esta revolución del conocimiento. El uso de los equipos de cómputo también aparece como una poderosa respuesta tecnológica a la búsqueda de una toma de decisiones más racional. Hoy en día puede decirse que la tecnología es parte del problema y no de la solución, pero la idea de que los equipos de cómputo pueden mejorar la capacidad del gobierno para tomar decisiones informadas y racionales constituye un tema perdurable y atractivo para la ciencia ficción y la administración científica. En más de un sentido, la conclusión lógica de la perspectiva racional de la toma de decisiones es que la pauta está marcada por la

toma de decisiones y su orientación por las máquinas, no por la mecánica del gobierno, conclusión que en gran medida inspiró el desarrollo del análisis de políticas públicas en la era de la posguerra.

❖ Los equipos de cómputo y la toma democrática de decisiones

La idea de usar equipos de cómputo para democratizar el proceso de toma de decisiones resulta atractiva a aquellos que tienen fe en las maravillas de la tecnología. En 1992, el candidato a la presidencia H. Ross Perot (un vendedor de equipos de cómputo) hizo de esta idea parte fundamental de su campaña para las elecciones en Estados Unidos.

C.B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*⁵⁰, 1977

La idea de que [...] la tecnología y las telecomunicaciones posibilitarán alcanzar la democracia directa en la escala de multiplicación millonaria que se requiere no sólo seduce a los tecnólogos, también a los teóricos sociales y a los filósofos políticos [...]. Pero [...] alguien debe plantear las preguntas [...], por ejemplo, "qué porcentaje del desempleo aceptaría usted a fin de reducir la tasa de inflación en x por ciento" o "qué incremento en la tasa de (a) el impuesto sobre la renta, (b) el impuesto por ventas e impuestos indirectos, (c) otros impuestos (especifique cuáles) aceptaría a fin de incrementar en tal o cual por ciento [...] el nivel de (1) las pensiones para jubilados, (2) los servicios de salud, (3) otros servicios sociales ... (pp. 97-98)

El argumento de Macpherson es que incluso si la toma de decisiones se delegara a las personas sentadas frente a una terminal, los parámetros de las preguntas tendrían que ser establecidos por los diseñadores de políticas. Al mismo tiempo, las personas podrían querer tenerlo todo. Podrían reducir los impuestos y aumentar el gasto. Las personas pueden desear cosas distintas en función de las diferencias que los distinguen y, afirma el autor, es difícil imaginar un sistema capaz de hacer compatibles, de alguna manera, estas demandas e intereses. Otro gran problema es la formulación y la implementación. Puede ser posible usar equipos de cómputo para procesar información acerca de las demandas y preferencias de los ciudadanos, pero los detalles de las políticas y su implementación pueden rebasar las capacidades de un referendo en una aldea computarizada. ♦

Norbert Wiener (citado en Roszak, 1988: 225), uno de los padres de la cibernética, no estaba solo al contemplar, en la década de 1950, la posibilidad de un mundo en el que la máquina pudiera convertirse en el tomador de decisiones y en el remedio para lo inadecuado del cerebro humano y la maquinaria de la política. En las décadas siguientes, la posibilidad de esa nueva política se desvaneció de cara a la realidad de que los equipos de cómputo no desarrollaron el tipo de capacidades e inteligencia que algunos esperaban y muchos temían. Aun así, el mito de mejorar la toma de decisiones recortando el elemento humano conserva cierto encanto por razones racionales (Simon, 1960, 1983) y radicales (véanse Macpherson, 1977: 94-95; Lindblom y Woodhouse, 1993: 45-46;

50 La edición en castellano es Macpherson, C.B., *La democracia liberal y su época* (1982).

Slaton, 1991 y Arterton, 1986), y sigue siendo motivo de preocupación para los escépticos (Roszak, 1988⁵¹ y Perry, 1984).

El atractivo de los equipos de cómputo como herramienta para la toma de decisiones se ha mantenido sólidamente entre aquellos analistas que tienen antecedentes en el enfoque de la IO, ya sea desde la perspectiva de la escuela "clásica" o de la escuela "alternativa". El uso de la informática en la administración y la planeación pública es intenso en temas como población, empleo, uso de suelo y transporte. Es evidente que la informática puede realizar una aportación fundamental a la manera en que el gobierno nacional y local diseña sus políticas y da seguimiento a su implementación (England *et al.*, 1985). Sin embargo, es importante señalar que los beneficios que se derivan de los costos de la informática no son una cuestión menor. Por citar un ejemplo, una evaluación del uso de la informática en el sector público concluye lo siguiente:

a pesar de las grandes esperanzas que ofrece en el presente y para el futuro, no debe pensarse en ella como la panacea para enfrentar los males o resolver todos los problemas de las organizaciones del sector público atrapadas en una turbulencia de los factores del entorno. Los cambios y las transformaciones necesarias para la eficacia del gobierno y la administración no surgirán espontáneamente gracias al uso de este tipo de tecnologías. Tendrán que conjugarse otros factores con estos avances tecnológicos. (Isaac-Henry *et al.*, 1993: 110)

Entre estos factores deben incluirse la voluntad y el juicio político, así como la relación entre las estructuras de la toma de decisiones y el comportamiento de los políticos, burócratas y profesionales que participan en una política o programa (Reinermann, 1987: 186).

❖ Harold L. Wilensky, *Organizational Intelligence*, 1967

Esta obra de Wilensky buscaba relacionar la explosión informativa con la revolución organizacional. El objetivo del autor era explicar qué determina los usos de la inteligencia y cómo el hecho de no usarla puede asociarse a factores estructurales e ideológicos. La toma de decisiones militares (la estrategia británica para el bombardeo por zonas durante la segunda guerra mundial, Pearl Harbor, Bahía de Cochinos, entre otras) se presenta como análogo para comprender los problemas que enfrentan las organizaciones de gran complejidad que no pertenecen al ámbito militar pero sí a otras esferas de política gubernamental o del sector privado. Las variaciones entre países respecto al uso de la inteligencia en cuestiones no vinculadas a lo militar y a la política exterior difieren más debido a los mayores impactos de los sistemas legales nacionales y la economía política, las disposiciones constitucionales y las instituciones políticas. Así, aunque no sugiere la existencia de leyes o condiciones generales aplicables al caso de la inteligencia, sí sostiene que hay factores comunes que contribuyen a un mal flujo y mal uso de la información.

El autor sostiene que las fallas de inteligencia tienen tres causas primordiales:

51 La edición en castellano es Roszak, T., *El culto a la información: el folclore de los ordenadores y el verdadero arte de pensar* (1990).

1. Atributos estructurales que maximizan la distorsión y el bloqueo: demasiada jerarquía; demasiada especialización y demasiadas unidades participantes; centralización extrema de la inteligencia.
2. Doctrinas que maximizan la distorsión y el bloqueo: "hechos" para "llenar las brechas" *versus* hechos evaluados o interpretación; conflicto entre la recopilación de inteligencia (investigación) y actividades operacionales clandestinas; la convicción en la inteligencia secreta como algo superior; afirmación o cálculo *versus* análisis y orientación.
3. Tipos de problemas y procesos que maximizan la distorsión y el bloqueo: decisiones no urgentes que implican altos costos, riesgos, incertidumbre y cambios en las metas y los métodos; los problemas son los de la organización establecida; no hay crisis de sucesión.

Wilensky propone diversos remedios como "defensas organizacionales contra patologías de la información" que implican la reforma de estructuras y la reducción de la jerarquía a fin de disminuir distorsiones. El autor concluye que los "jóvenes magos" y analistas de políticas públicas pueden tener un impacto menor en la depuración de la calidad de la información y la evaluación, ya que los orígenes de las fallas de inteligencia son más complejos de lo que se supone:

En vista de las raíces institucionales de las fallas de inteligencia, dispersas cual minas terrestres, en vista de la urgencia de tantas decisiones importantes, lo que cuenta son las ideas preconcebidas del ejecutivo de mayor jerarquía, es decir, lo que está pensando en el momento de entrar en la habitación y en el momento en que debe actuar [...] los símbolos que rodean al ejecutivo en su vida diaria moldean su orientación. Los expertos e intelectuales capaces de escribir, hablar y presentar ideas rápida y fácilmente ejercen una gran influencia sobre los discursos y las regulaciones, los estatutos y contratos, los boletines de prensa y las entidades, los comunicados y testimonios legales, económicos o científicos internos. En las conferencias privadas determinan el tono del discurso político. Ninguna persona que analice la historia de doctrinas como el "bombardeo estratégico" y la "represalia masiva" o el triste relato de la intervención extranjera en países como Cuba y Vietnam quedará impresionada con "el fin de la ideología" si por ello se entiende el fin de las ilusiones que sistemáticamente maquillan la realidad social [...] Muchos lemas frágiles han perpetuado políticas anticuadas.

Leer la historia de la inteligencia moderna equivale a albergar la persistente sensación de que los poderosos casi nunca están al tanto de lo que pasa, que es difícil encontrar buena inteligencia y terriblemente difícil escucharla; que las decisiones más importantes son muy delicadas mas no necesariamente deliberativas; que el buen juicio sostenido es cosa rara. (Wilensky, 1967: 190-191) ♦

Como señala Perrow en el caso de los argumentos presentados por Wilensky (arriba citado), la teoría de que la información puede coadyuvar a una mejor toma de decisiones suele excluir otros factores:

Wilensky indica que si la información fuera de mejor calidad y no estuviera distorsionada por la jerarquía burocrática, si rápidamente llegara a las personas adecuadas y si se evaluara sin temor independientemente de las implicaciones para la carrera profesional y las dependencias interpersonales, nuestras organizaciones funcionarían de manera más acorde con las metas anunciadas, y con mucha mayor efectividad. En muchos casos es posible estar de acuerdo [...] Pero lo sorprendente es el número de casos en los que una falla de inteligencia no parece ser lo que está en juego. Había información disponible; simplemente a los líderes no les convenía usarla. Modificar la estructura, reducir los niveles de jerarquía, eliminar las "patologías" de la burocracia significaría poco a menos que cambiaran las

metas, las perspectivas o los prejuicios de la élite. Cambiarlas podría significar cambiar la totalidad de la estructura de la sociedad y las metas de todas las organizaciones que sostienen dicha estructura.

(Perrow, 1986: 170-1)

El problema de la relación entre el conocimiento y el gobierno y la decisión es tan antiguo como la propia civilización. En mitos y leyendas hay historias acerca de cómo los magos y visires buscan superar a reyes y reinas. Platón nos presenta una república en la que la justicia se basa en un Estado donde los filósofos son reyes. Francis Bacon imaginó una Utopía en la que los científicos gobernarían. La ciencia ficción moderna está repleta de historias como éstas acerca de la ciencia y la racionalidad jactándose de ser capaces de tomar mejores decisiones que los simples mortales. Los argumentos de autores como Wilensky que sugieren la posibilidad de hacer de la toma de decisiones un proceso menos distorsionado pueden ser menos extravagantes que los relatos de utopías gobernadas por hombres de blanco, pero descansan en supuestos igualmente simplistas acerca de la forma en que las organizaciones y las sociedades funcionan. Siguiendo a Peters: “La mayoría de los gobiernos no usan todas las “herramientas” de las que disponen. Además, hay muy poca teoría para guiar a los gobiernos que tratan de decidir qué herramientas usar. Por ende, mucho de la formulación de las políticas obedece a la inercia o a la intuición” (Peters, 1986: 51).

¿Dónde queda entonces la idea de la ciencia de las políticas públicas como contribuyente de las necesidades de conocimientos de los tomadores de decisiones? ¿Qué alternativas hay al modelo racional del gobierno que implica “orientar” (del latín *gubernare*, dirigir) el buque del Estado guiándose con las luces de la ciencia y el conocimiento?

❖ ¿De la formulación informada de políticas a la formulación comunicativa de políticas?

¿Qué pasa si hay un alejamiento de la idea de la racionalidad instrumental y una aproximación a la noción de que mejorar la toma de decisiones implica mejorar la comunicación, la comprensión, la confianza, la discusión abierta y la cooperación entre las personas que trabajan en las áreas de políticas públicas? La gobernanza comunicativa puede verse como algo nutrido por un “aprendizaje” interactivo de abajo hacia arriba y no por un “proceso” de soluciones de arriba hacia abajo basado en el conocimiento.

“Gobernanza comunicativa”

Martin Van Vliet (1993) argumenta que la complejidad del ejercicio de gobierno en la sociedad moderna (a través de redes, la interdependencia de los actores, los “juegos” negociados y los procesos “de aprendizaje”) implica la búsqueda de modelos alternativos a las jerarquías o los mercados. Este autor considera que las ideas de Jürgen Habermas (1984⁵²) y Dryzek (1987) (véanse

52 La edición en castellano es Habermas, J., *Teoría de la acción comunicativa*, vol. I: *Racionalidad de la acción y racionalización social* (1988).

las secciones 1.6, 3.10.5) constituyen una fuente para el desarrollo de un nuevo marco. En condiciones de creciente complejidad social y económica, puede pensarse que la cooperación, la adaptación mutua, la persuasión y el diálogo pueden ser una estrategia más racional y efectiva que una basada en el conflicto de intereses. Vliet toma la experiencia del Plan para la Política Ambiental Nacional de Holanda (NEPP), creado en 1989, como ejemplo de la forma en que la adopción de un enfoque “comunicativo” de las relaciones gobierno-empresa ha conseguido propiciar un patrón “razonable” y “cooperativo” de formulación de políticas en las redes de las pinturas y el petróleo.

Nota: Sobre el tema de la racionalidad comunicativa en la planeación, véase Healey, 1993.

Comunicación, gobernanza y cooperación organizacional: hacia una perspectiva ecológica

El estudio de las relaciones interorganizacionales ha estado en gran medida enmarcado por la idea de que el poder, el conflicto y la competencia son las características dominantes de la forma en que las organizaciones buscan maximizar sus intereses. El paradigma “comunicativo” sugerido por Habermas y Dryzek enfatiza que la cooperación y un diálogo de entendimiento mutuo también es una estrategia racional en condiciones de interdependencias complejas. Boulding (1981), Vickers (1965) y Morgan (1986) muestran cómo las organizaciones pueden aplicar tanto estrategias cooperativas como comunicativas y competitivas. ♦

3.10/ Críticas al análisis de políticas públicas

3.10.1/ Los límites del análisis racional

El uso de modelos y técnicas para depurar la toma de decisiones ha tenido resultados variopintos. El desorden inherente a la política fluye en contra de la ingenua creencia en la posibilidad de “racionalizar” de alguna manera la toma de decisiones. Hay severas limitaciones al uso del trabajo analítico en la toma de decisiones real. Dichas limitaciones incluyen lo que diversos analistas (Heineman *et al.*, 1990: 62-64) han identificado como:

- La evidente sobrecarga de información que existe en el proceso de las políticas públicas modernas.
- El uso del análisis para reforzar y legitimar decisiones que ya se han tomado, en vez de habilitar a los tomadores de decisiones a elegir “racionalmente” de entre varias opciones. En otras palabras, los tomadores de decisiones eligen y después encuentran una historia analítica verosímil para sustentar su decisión.
- La sujeción del análisis a una politización considerable. La idea de que el análisis puede ser neutral es un mito.
- Los analistas carecen de una base de poder; por ende, la experiencia de los especialistas en el proceso de las políticas tiende a reflejar su debilidad frente a los intereses políticos y burocráticos.
- El hecho de que el análisis puede ser sólido en cuanto al diagnóstico de los problemas y la formulación de las políticas, pero débil en relación con la forma en que éstas deben implementarse.

La experiencia con el modelo racional en la práctica ha motivado una profunda reevaluación de la utilidad de la idea del análisis de las políticas públicas como un proceso que entraña una serie de etapas lógicas: identificación del problema; establecimiento de objetivos; análisis de alternativas; toma de decisiones; implementación. Las limitaciones de este modelo de análisis en el proceso de toma de decisiones y la conceptualización que contiene del propio proceso de toma de decisiones han dado lugar a la búsqueda de otros enfoques frente al modelo racional y marcos para el análisis de las políticas. Algunos ya han sido comentados en este libro, pero antes de proceder a bosquejar los enfoques alternativos al análisis de las políticas públicas cabe repasar brevemente algunos de ellos.

Ya se ha visto cómo el paradigma dominante del análisis de las políticas ha revestido un carácter esencialmente positivista y racionalista. Por lo tanto, el “marco racional” comprende los tipos de técnicas anteriormente esbozadas, en particular el ACB y las herramientas de la IO y el análisis de sistemas. No obstante, se señaló la creciente discrepancia y alejamiento de la postura “clásica” dentro de este paradigma. En términos generales, los racionalistas están trabajando dentro de aquello a lo que Simon se refería como “racionalidad limitada”. Los racionalistas son conscientes de la naturaleza limitada de la racionalidad, pero afirman que es posible “mejorar” o “hacer más racional” la toma de decisiones. Entre los textos más relevantes sobre el tema publicados en la década de 1970 destacan los siguientes: Dye (1976), Stokey y Zeckhauser (1978) y Quade (1976). Sin embargo, en la década de 1980 este modelo de análisis de las políticas como base de un proceso más racional de toma de decisiones empezó a desgastarse un poco. Lejos de la idea del análisis de las políticas públicas como una ciencia de la decisión que constituía una “amenaza” a la política, se comprendió que la afirmación de que el análisis racional depura la “resolución de problemas” era demasiado extravagante. La experiencia del análisis de las políticas sugirió que, en realidad, la información, los hechos, las cifras y los informes analíticos eran parte esencial de las argumentaciones políticas. El análisis no sustituye a la política o a lo “antipolítico” (Smith, 1972); en esencia, complementa y está subordinado al proceso político. En realidad, el análisis de las políticas tiene que ver con la persuasión y la argumentación, no con la asesoría de especialistas neutrales (Meltsner, 1976; Simon, 1983: 97; Hogwood y Gunn, 1984: 266-276; Putt y Springer, 1989). En palabras de Majone (1989: 1): “Como los políticos saben de sobra pero los científicos sociales suelen olvidar, las políticas públicas están hechas de lenguaje. Ya sea en forma escrita u oral, el argumento es fundamental en todas las etapas del proceso de las políticas públicas”. Para los fervientes creyentes, la noción de que el análisis de las políticas ya no era el tipo de juego de herramientas científicas racionales que fue en la década de 1960 se convirtió en un desafío a su fe en el ACB, la IO y otras técnicas similares.

Diversos marcos difieren de esta noción de que el análisis de las políticas tiene esa misión o capacidad positivista de mejorar la toma de decisiones. Éstos pueden considerarse a partir de diversas clasificaciones. (En todo caso, es impor-

tante señalar que, al igual que con todos estos tipos de intentos de establecer un “marco de marcos”, las categorías no pretenden encajonar a las ideas ni a los autores: hay traslapes e interconexiones entre ideas y autores.) Es posible describir las reacciones al análisis racional de las políticas a partir de cinco categorías:

- Los racionalistas críticos (3.10.2).
- Los realistas políticos (3.10.3).
- Los forenses (3.10.4).
- Los teóricos críticos (3.10.5).
- Los gerencialistas (3.10.6).

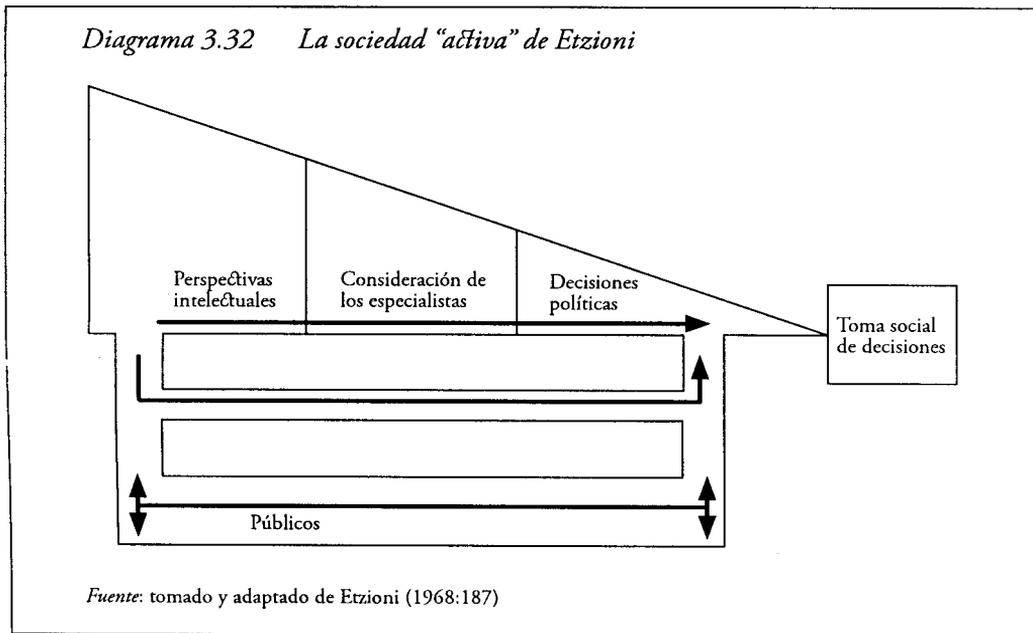
3.10.2/ *Los “racionalistas críticos”*

Estos autores han asumido las críticas del enfoque racional y ofrecen modelos modificados que buscan tomar en cuenta las deficiencias y encontrar un punto medio. Dos de los teóricos más importantes que han adoptado la postura racionalista crítica son Etzioni y Dror, cuyas ideas se analizaron al comentar las obras de Simon y Lindblom. Ambos autores rechazan la idea del incrementalismo y plantean alternativas a los enfoques racional e incrementalista. Como ya se señaló (3.4.4), la idea de Amitai Etzioni de la “exploración combinada” debe situarse en el contexto de la totalidad de su obra. Etzioni ha ampliado sus ideas en diversas publicaciones (véase, por ejemplo, Etzioni, 1983, 1988, 1993a, 1993b). En la década de 1990 se le ha vinculado estrechamente al “comunitarismo” (véase 1993a, 1993b; 1994; y la sección 1.6). Sin embargo, *The Active Society* (1968) sigue siendo la mejor introducción posible a sus ideas para el estudiante de las políticas públicas y su análisis. Etzioni cree que la transformación personal está enraizada en el “acto conjunto de la comunidad que se transforma a sí misma” (1968: 2). El objetivo último de las políticas públicas es fomentar una sociedad en la que las personas se mantengan activas en relación con sus comunidades y donde la “acción política y la reflexión intelectual” gocen de un estatus mayor y más público” (1968: 7). Esto se logra incrementando la conciencia individual y social, y dando un nuevo énfasis a la “simbolización” en contraposición a la riqueza material. La sociedad activa es aquella que “se conoce a sí misma” y usa ese conocimiento para transformar el yo y la esfera pública. Las ciencias sociales y otras vertientes del conocimiento desempeñan un papel vital en el fomento de la “sociedad activa”. Por lo tanto, a diferencia de Lindblom, Etzioni no abandona el uso del análisis para mejorar la sociedad (y el yo). Por ende, el énfasis en la “comunidad” que ha sido central en sus escritos posteriores debe situarse en el contexto de su convicción en el papel del conocimiento en la provocación de un proceso de políticas públicas más abierto y más “auténtico” (1968: 635), en el que el conocimiento y el poder estén distribuidos más ampliamente. La sociedad entera debería de participar más en la “puesta a prueba” del conocimiento y la “comunidad de supuestos” (cf. Young, 1977 y la sección 3.7.7) que enmarcan la toma de decisiones (1968: 176-180). (Lindblom y Etzioni parecen coincidir en este punto.) La sociedad activa acoge la partici-

pación activa del público en el análisis, no lo excluye. Las élites del conocimiento (intelectuales, especialistas y políticos) deben, en una sociedad activa, *interactuar* con diversos públicos en una especie de “prueba colectiva de la realidad” (véase 1968: 155-170):

Cuando una sociedad es libre de poner a prueba sus ideas e intentar ideas fundamentalmente nuevas es imposible restringirla a mirar el mundo y mirarse a sí misma a través del estrecho filtro político de las élites en el poder; tal sociedad debe prever críticas fundamentales y estar abierta a ellas. Esa sociedad autocrítica (activa en su explotación del conocimiento) no puede surgir a menos que la sociedad posmoderna sea transformada mediante el ejercicio pleno de la función crítica. (Etzioni, 1968: 189-90)

Lo anterior puede ilustrarse en forma gráfica (diagrama 3.32).



La perspectiva de Etzioni sobre la función crítica/política del análisis y el conocimiento se acerca en algunos puntos a la de Lasswell (1951b y 1970a), Lindblom (1990) y algunos de los argumentos de los teóricos críticos (a continuación). No obstante, difiere en cuanto al énfasis que otorga a la importancia de las instituciones “comunitarias” y a los símbolos como partes integrales de una sociedad crítica y activa. Por lo tanto, la “reconstrucción” de la sociedad (véase Etzioni, 1983) implica tanto una dimensión cognoscitiva como una moral.

Otro vocero de una variante del modelo racional para el análisis de las políticas es Yehezkel Dror. Este autor sostiene que el análisis de las políticas debe reconocer la existencia de una esfera de entendimiento extrarracional fundada

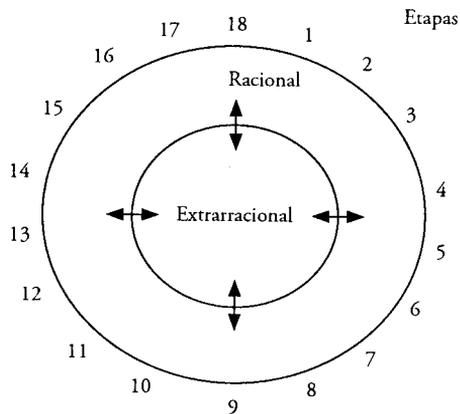
en el conocimiento tácito y la experiencia personal (Dror, 1989: 15-16). Su teoría de la formulación “óptima” de políticas públicas encierra la idea de que el objetivo del análisis es inducir a los tomadores de decisiones a expandir su pensamiento y sus marcos a fin de enfrentar mejor un mundo que no difiere mucho de un “casino inestable” (Dror, 1989: 9). A diferencia de las fases simplistas del modelo puramente racional, Dror propone un modelo más complejo que incluye 18 etapas (Dror, 1989: 163-164):

- Etapa previa a la formulación de políticas:
 - 1 Procesamiento de valores.
 - 2 Procesamiento de la realidad.
 - 3 Procesamiento de problemas.
 - 4 Sondeos, procesamiento y desarrollo de recursos.
 - 5 Diseño, evaluación y rediseño del sistema para la formulación de políticas.
 - 6 Asignación de problemas, valores y recursos.
 - 7 Determinación de la estrategia de formulación de políticas.
- Etapa de formulación de políticas:
 - 8 Subasignación de recursos.
 - 9 Establecimiento de metas operacionales con cierto orden de prioridades.
 - 10 Establecimiento de un conjunto de valores significativo con cierto orden de prioridades.
 - 11 Preparación de un conjunto de principales políticas alternativas, incluidas algunas “de las buenas”.
 - 12 Preparación de predicciones confiables de los beneficios y costos importantes de las diversas alternativas.
 - 13 Comparación de los beneficios y costos previstos de las diversas alternativas e identificación de las “mejores”.
 - 14 Evaluación de los beneficios y costos de las “mejores” alternativas y decidir si son “buenas” o no.
- Etapa posterior a la formulación de políticas:
 - 15 Motivación de la ejecución de las políticas.
 - 16 Ejecución de las políticas.
 - 17 Evaluación de la formulación de políticas después de su ejecución.
 - 18 Canales de comunicación y retroalimentación que interconectan todas las fases.

El modelo tiene por objetivo tomar en cuenta el mundo real que implica valores y diferentes percepciones de la realidad, y crea un enfoque que combina elementos centrales del modelo racional (como la medición de costos y beneficios, la ponderación de metas y alternativas) con factores “extrarracionales” excluidos del modelo de la “racionalidad pura”. Como se señaló antes, el análisis de Dror efectivamente conduce a una perspectiva muy tecnocrática de la función de la ciencia de las políticas públicas y a una convicción en la administración reñida con el enfoque de Lasswell (véase la sección 3.10.6). Sin embargo, quizá la verdadera fortaleza del análisis de Dror no radique en la dimensión prescriptiva de su modelo sino en el marco que aporta para analizar el proceso

de las políticas públicas. Como modelo del proceso de las políticas, el marco de Dror sugiere que las políticas públicas deben analizarse a partir de la idea de que son diseñadas en dos “subfases” interactivas. Por lo tanto, las 18 etapas aquí bosquejadas deben interpretarse como un ciclo (diagrama 3.33) con aspectos racionales y extrarracionales (usando los términos de Vickers, juicios “de realidad” y “de valor”).

Diagrama 3.33 El ciclo de las políticas públicas de Dror



Fuente: tomado y adaptado de Dror (1989: apéndice B)

3.10.3/ Los “realistas políticos”

Esta categoría cubre un amplio espectro e incluye, por ejemplo, a Charles Lindblom, Aaron Wildavsky y Hogwood y Gunn, autores que entienden el análisis de las políticas públicas básicamente como una parte del proceso político que debería apuntar a complementar la argumentación política, no a reemplazarla. Los realistas políticos conciben el análisis como una actividad que puede ayudar a elevar el nivel del debate político. A manera de síntesis de esta postura, Lindblom y Woodhouse, por ejemplo, sostienen que:

La calidad de las políticas públicas depende de una vasta red de pensamiento e interacción, en la que los analistas profesionales de las políticas públicas desempeñan un papel menor. En cualquier año o década, las acciones del gobierno no estarán definidas principalmente por el análisis, los informes, libros, artículos o pronunciamientos de aquellos que viven de estudiar las políticas públicas. Una y otra vez se evade, distorsiona o provoca la infructuosidad de la sensatez plasmada en la investigación meticulosa [...] En principio, aquellos que analizan las políticas públicas pueden ayudar a desafiar aspectos del proceso de la formulación de políticas que obstruyen procesos informados y atinados, pueden ayudar a ampliar el ran-

go de cambios en consideración y pueden ayudar a profundizar los debates políticos acerca de los problemas, las oportunidades y las opciones de políticas públicas. (Lindblom y Woodhouse, 1993: 137)

Al rechazar la idea del análisis racional como algo que depura la toma de decisiones, Lindblom ha argumentado que la cuestión de fondo no es la racionalidad sino mejorar la capacidad de las sociedades de enfrentar la incertidumbre con flexibilidad y aprender de las experiencias (Lindblom y Cohen, 1979; Lindblom y Woodhouse, 1993). Esto sugiere a Lindblom que la clave para una mejor toma de decisiones no es el análisis para la élite, sino un proceso más abierto de formulación de políticas en el que éstas se definen en función de una gama más amplia de ideas, intereses, análisis y aprendizaje social (véase la sección 4.6.4).

❖ La sociedad autoguiada

En su libro titulado *Inquiry and Change* (1990), Lindblom esboza un modelo prescriptivo de sociedad autoguiada como alternativa a la idea de una sociedad “científicamente guiada” que subyace al enfoque “de libro de texto” del análisis de las políticas públicas. Lindblom argumenta que la sociedad autoguiada se distingue del modelo científico por las siguientes características:

- Todo conocimiento se considera no concluyente.
- Las ciencias sociales son un apoyo a la investigación tradicional, no un sustituto.
- Algunos problemas son inextricables a las ciencias sociales. Es necesario un proceso de aprendizaje entre los ciudadanos de a pie.
- Es necesario reconocer sentimientos y sensibilidades como componentes importantes de la forma en que se definen los problemas.
- No hay soluciones correctas; sólo hay soluciones “bien sondeadas”.
- Encontrar soluciones es un proceso paso a paso, de ensayo y error.
- El aprendizaje necesita la retroalimentación de la experiencia y las acciones de los ciudadanos, funcionarios, científicos sociales y otros actores.
- Debe reducirse la importancia de la función de las élites en el proceso de las políticas.
- No debe suponerse que los problemas implican temas relativos a los “controles sociales”.
- Es necesario redistribuir el poder para “imponer” las políticas.
- La democracia y la participación son vitales para una buena resolución de problemas.
- La sociedad autoguiada debe contemplar la resolución de problemas como tarea propia y no crear deliberadamente organizaciones y asignar los problemas a los “resolvedores”.
- Las soluciones están limitadas por el tiempo y el espacio; no hay soluciones universales.
- La sociedad autoguiada tiene una fe limitada en la razón y no está motivada por las leyes generales o las teorías “holísticas”.

La función del análisis en este modelo se aparta radicalmente de la idea baconiana del conocimiento como depurador de la capacidad de controlar, pero conserva la creencia de la Ilustración en la importancia de la investigación y la necesidad de sondear y desafiar los saberes establecidos. Por ende, el análisis de las políticas, en este mundo feliz, debe apuntar a abrir las comunicaciones a través de:

- Desafíos al proceso de formulación de políticas para ampliar el rango de ideas que incluye en la agenda.

- Profundización del debate político.
 - Adopción de un partidismo reflexivo, en vez de una “neutralidad” irreal en torno a los temas.
 - Creación de marcos para sobrellevar la incertidumbre y desarrollar flexibilidad.
 - Promoción del aprendizaje a partir de la experiencia.
 - Ayudas para acelerar el proceso de aprendizaje.
 - Mejora del pensamiento de las personas ordinarias, no sólo el de los gobernantes. ♦
-

Otro prominente realista político es Aaron Wildavsky, que, al igual que Lindblom, empezó mostrando un alto grado de pluralismo y crítica hacia modelos analíticos como el SPPP y otras técnicas racionales (véanse, por ejemplo, Wildavsky, 1969, 1971, 1975; y Hecló y Wildavsky, 1974). Pero en el período que siguió a la década de 1970 llegó a aceptar la necesidad de que el análisis de las políticas contribuyera a un equilibrio entre la planeación y los mercados. Una vez más, al igual que Lindblom, Wildavsky considera que la función del análisis es contribuir a mejorar la política y no lo ve como un sustituto de ésta (véase Wildavsky, 1979, 1980). Por ende, el análisis de las políticas es un arte y un oficio más que una ciencia. El análisis es un ejercicio “de la imaginación” y la realización de “experimentos del pensamiento”:

En pocas palabras, el análisis de las políticas públicas es una actividad que genera problemas cuya solución es posible. La materia prima de toda política pública es la tensión entre los recursos y los objetivos, la planeación y la política, el escepticismo y el dogma. Resolver problemas implica resolver temporalmente esas tensiones.
(*Wildavsky, 1979: 17*)

Por ende, las tareas del análisis de políticas públicas en una sociedad pluralista son:

vincular recursos y objetivos mediante el equilibrio de interacción social y cavilación intelectual a fin de trazar la línea divisoria entre el escepticismo y el dogma.
(*Wildavsky, 1979: 19*)

Al igual que Wildavsky (1979 y 1980), Hogwood y Gunn (1984) consideran que el objetivo del análisis de políticas públicas es complementar la política a fin de depurar el debate y la consideración de problemas y alternativas de políticas públicas. Estos autores sostienen que su marco supone la multiplicidad de actores de políticas públicas que echan mano del análisis de políticas como argumento. Se distancian de los estereotipos de lo “estéril”, lo “exhaustivo racional” y el “salir del paso”, y rechazan el “punto medio” para pronunciarse a favor de un enfoque contingente que reconoce que:

Hay asuntos que siempre requerirán de un enfoque altamente político, pluralista, negociador e incremental. Pero hay otros [que] requieren y se prestan a un enfoque analítico mucho más planeado [...] No hay una “mejor manera” de tomar decisiones, así como no hay una receta universal para una “buena organización”. Entre las aptitudes diagnósticas necesarias se encuentra un alto grado de sensibilidad política y discriminación, así como un conocimiento cabal de habilidades técnicas de planeación y análisis.

(*Hogwood y Gunn, 1984: 62*)

3.10.4/ Los “forenses”

Ya se comentó el caso de los “forenses”, en la sección dedicada al “giro argumentativo” en el análisis de políticas públicas (sección 2.7.3). Se señaló entonces que el enfoque argumentativo se concentra en el poder retórico y persuasivo del discurso de las políticas públicas en la definición de la agenda. La perspectiva forense del análisis de las políticas públicas difiere sustancialmente del paradigma dominante vinculado con las técnicas racionales. Los defensores de este enfoque conciben el análisis de las políticas como algo afín a los métodos de la investigación jurídica (de ahí el término “forense”). En este sentido, el análisis es una actividad que consiste en someter los argumentos de las políticas a la prueba de la persuasión en lugar de representar una prueba casi científica o “verdad” racional. El analista de políticas públicas se parece más a un abogado que contrainterroga a un testigo que a un científico que hace mediciones o realiza experimentos. Uno de los autores más citados es Martin Rein, quien propuso (en la década de 1970) la idea de que el análisis de políticas públicas se encarga de “relatar historias”:

La consultoría y el diseño de programas sociales se parecen al relato de historias relevantes. Estas historias se asemejan a los proverbios y las metáforas, pues buscan igualar la realidad con patrones arquetípicos de acontecimientos mediante el bosquejo de analogías. Es decir, ofrecen una interpretación de un complejo patrón de acontecimientos con implicaciones normativas para la acción...
(Rein, 1976: 266)

Por lo tanto, el análisis de políticas es algo que no puede estar sujeto a pruebas que determinen lo correcto y lo equivocado, la verdad y el error sino que determinen cuánta veracidad se percibe en las historias y cuál es más plausible que la otra. La verdad y la prueba del tipo que ocupa al análisis racional no participan en absoluto. Algunas historias son más creíbles u ofrecen una mejor ventana hacia la comprensión de las decisiones y los problemas. Sin embargo, para Rein no hay otras maneras de resolver los desacuerdos entre visiones del mundo o paradigmas rivales. Este autor describe la tarea del análisis de políticas públicas como algo que consiste en:

traer evidencias e interpretaciones que incidan en la toma de decisiones y la práctica social. Esta tarea no sólo implica la presentación de evidencias acerca de las consecuencias de buscar medidas alternativas, sino la interpretación de lo que hacemos en sociedad, por qué lo hacemos y qué podemos hacer de otra manera en vista de nuestra confusión y preocupación acerca de lo que hacemos. Cuando consideramos nuestra forma de pensar al analizar las políticas públicas debemos examinar la interacción entre la teoría, los hechos y los valores. Tal revisión del interior de la mente es especial porque el pensamiento acerca de las políticas, más que otras vertientes de la vida mental, está fundado en la acción, no como idea de último momento sino como la característica esencial de las políticas. Cuando pensamos en los límites de lo que hacemos o en lo que debemos hacer (análisis de políticas), trabajamos a partir de ejemplos de políticas vigentes. Por ende, nuestro pensamiento es una expresión concreta de nuestra experiencia en la acción.
(Rein, 1983: 83)

Dada la mezcolanza de hechos, teorías y valores, las historias que los analistas de políticas públicas relatan a los tomadores de decisiones no pueden estar sujetas a pruebas que demuestren una u otra cosa. Las historias en el proceso de toma de decisiones son fardos de hechos, teorías y valores que no pueden desenredarse mediante ningún procedimiento científico o técnica racional. Por lo tanto, el objeto del análisis es el marco analítico dentro del cual se toman las decisiones de políticas públicas y cuán plausibles son tales marcos. Si bien Rein tiene clara la necesidad de evitar un pluralismo sin remedio en el que nada puede refutarse, no está del todo claro qué evita tal destino (o peor aún, un relativismo sin remedio en el que todo es igual) para quienes adoptan el enfoque forense de “relato”. Con esto en mente es posible analizar a otros autores de la escuela “forense” que adoptan un enfoque más formal o lógico acerca de la manera en que se construyen los argumentos de las políticas públicas.

Paris y Reynolds (1983), por ejemplo, señalan que los argumentos de las políticas públicas son básicamente construcciones ideológicas que afirman ser racionales en términos de: coherencia (siguiendo a Rein, ¿la historia es consistente desde la lógica y consistente en la relación entre valores y actos?), congruencia (¿la historia se ajusta a la evidencia empírica?) y contundencia (¿sus recomendaciones son verosímiles?). Este modelo aporta un procedimiento mucho más claro para poner a prueba un argumento de políticas públicas y elegir de entre varios marcos un proceso de toma de decisiones en comparación con la noción de Rein de las historias plausibles y en gran medida inconmensurables; sin embargo, está demasiado cargado de un relativismo que afirma la imposibilidad de elegir, de manera concluyente, una ideología. Tanto para Rein como para Paris y Reynolds (véase también Anderson, 1988) el análisis de políticas públicas sigue siendo, intrínsecamente, una manera de aclarar, a los ojos de los tomadores de decisiones y la sociedad en general, las afirmaciones y las consecuencias de los diferentes marcos.

Otros autores en el ámbito “forense” discrepan de la posición adoptada por Rein *et al.*, pues proponen conjuntos de criterios para poner a prueba la verdad. Según esto, el análisis de políticas implica la aplicación de normas que pueden determinar el valor de un argumento de políticas públicas. Un exponente prominente del método “de la verdad a prueba” es William Dunn, quien insiste en la posibilidad de someter el conocimiento y los argumentos de políticas públicas a pruebas claras a fin de llegar a elecciones basadas en más que el subjetivismo y el relativismo de un mundo en el que todas las historias son iguales. Para Dunn, no todos los argumentos son iguales: algunos son más lógicos y más “veraces” que otros. Este autor rechaza las ideas del experimentalismo, la ingeniería gradual y el modelo de la explicación científica como bases del análisis de políticas públicas y sostiene que la jurisprudencia constituye un fundamento mucho más satisfactorio para elegir de entre varios marcos:

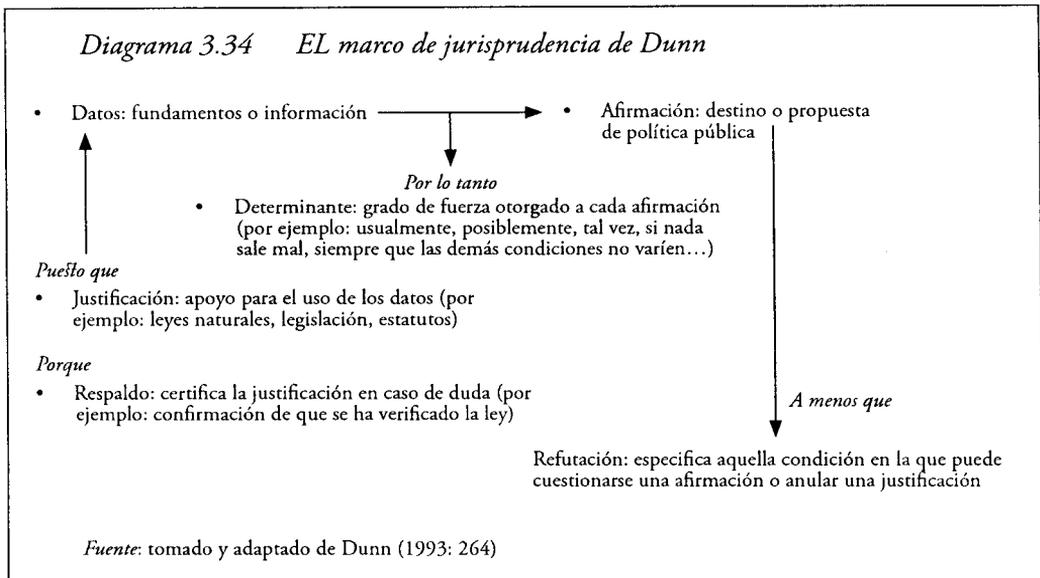
La metáfora de la jurisprudencia [...] enfatiza que la argumentación es un proceso de litigio racional en el que los actores participan en la reconstrucción competitiva de afirmaciones de conocimiento. Dicha reconstrucción competitiva, a diferencia de la reproducción competitiva de experimentos, conduce a una concepción pragmática

y dialéctica de la verdad en la que el discurso social desempeña un papel reflexivo y crítico al producir nuevos conocimientos. El conocimiento ya no se basa en la certeza deductiva ni en la correspondencia empírica, sino en la relativa idoneidad de las afirmaciones de conocimiento arraigadas en los procesos sociales en curso.
(Dunn, 1993: 264)

La obra de Dunn en este campo de estudios descansa en gran medida en las ideas de Stephen Toulmin (1958) acerca del entendimiento de la “persuasión razonada” en las afirmaciones de conocimiento y en el lenguaje ordinario. Dunn (1993: 265) sostiene que el modelo “transaccional” de Toulmin aporta:

- Una representación visual que puede usarse para trazar un mapa de los argumentos de analistas y tomadores de decisiones.
- Un método crítico para analizar la ideología.
- Un modelo que puede ampliarse a fin de desarrollar una tipología de estándares, normas y pruebas para evaluar y desafiar la veracidad y utilidad de las afirmaciones de conocimiento.

Dunn, con otros analistas de jurisprudencia (Fischer, 1980; Hambrick, 1974 y Macrae, 1976, 1993) ha desarrollado diversas tipologías que, sostiene, pueden usarse para poner a prueba los argumentos y las afirmaciones de manera rigurosa a fin de “descubrir los estándares ocultos y los supuestos no analizados que moldean y frecuentemente distorsionan la producción y aplicación del conocimiento” (Fischer y Forester [editores], 1993: 14). En resumen, el modelo implica someter los argumentos a una serie de preguntas que exploran y trazan un mapa de la estructura del argumento de políticas públicas. Dichas preguntas están enmarcadas por seis elementos clave (véase el diagrama 3.34):



- Datos.
- Afirmación.
- Justificación.
- Respaldo.
- Refutación.
- Determinante.

Este tipo de modelo aporta lo que Dunn considera como un procedimiento o lista de verificación que pone a prueba los argumentos de políticas públicas en función de la estructura de la argumentación, sin olvidar los tipos de justificaciones y respaldos, y las amenazas al conocimiento aprovechable en términos de contundencia, relevancia e idoneidad. Dunn, al promover la jurisprudencia como un modelo para el análisis de políticas públicas, aporta una alternativa radical a los enfoques “racional” y científico. Al ver el análisis como un proceso que implica conocimientos que son “transados” y negociados, es posible concentrarse menos en el problema de la “prueba” que en el cómo los argumentos se mantienen cuando se realiza un sondeo de tipo “forense”. A diferencia del relativismo del tipo de modelo planteado por Rein, el enfoque de Dunn sí asevera la existencia de vías por las cuales la toma de decisiones puede basarse en estándares para evaluar las afirmaciones teóricas y prácticas en el proceso de las políticas públicas. No obstante, como enfoque es altamente técnico y, en cierto sentido, sustituye un tipo de especialista (el abastecedor de técnicas racionales) por otro (el científico social proveniente de la escuela de filosofía de las ciencias sociales). Los argumentos de Lindblom adquieren nuevamente pertinencia en este punto. ¿Este tipo de análisis tendría/podría tener algún impacto en la toma de decisiones en la práctica? Se trata de un asunto con profunda resonancia en el pasado: hace algunos miles de años Platón tenía esperanzas en un sistema de gobierno donde los filósofos serían reyes. ¿El análisis de las políticas necesita ser más que puro poder de especialistas? Los autores que se desenvuelven dentro del marco de la teoría crítica creen que sí.

3.10.5/ *Los “teóricos críticos”*

Estos autores conciben el análisis de las políticas como una actividad que debe basarse en un compromiso radical con el cambio social y la equidad como prerrequisito para mejorar la toma de decisiones. El análisis crítico de las políticas aboga a favor de un cambio fundamental y de gran alcance hacia un proceso más abierto de toma de decisiones y el empoderamiento de los ciudadanos en lugar de la depuración de la forma en que los tomadores de decisiones usan la información y el conocimiento. Dunn y Rein abordan la dimensión central de este enfoque: la necesidad de una evaluación más crítica de los marcos y argumentos. Si, como sostiene Dunn, el conocimiento es algo relacionado con las “afirmaciones” y es algo “negociado”, de ahí se deriva que los argumentos y los supuestos sobre los que se basa la toma de decisiones deberían estar sujetos a críticas lapidarias de un rango de opiniones tan amplio como sea posible. Por

ejemplo, Dunn señala que: “el modelo transaccional puede contribuir a las capacidades individuales y colectivas de aprendizaje y, por ende, a las reformas emancipadoras” (Dunn, 1993: 284). La cuestión que el análisis crítico de las políticas identifica como clave para la depuración de la toma de decisiones es: *¿cómo puede lograrse dicha emancipación?*

Es pertinente citar dos modelos a fin de ilustrar los tipos de marcos empleados en el análisis crítico de las políticas: el enfoque “integrador” y el “comunicativo” (Dryzek, 1987). Para ilustrar el enfoque integrador, se considera el concepto del seminario de decisión de Harold Lasswell; en el caso del marco comunicativo, se analizan las ideas de John Dryzek.

Una de las principales preocupaciones de Harold Lasswell fue la manera en que la toma de decisiones está sujeta a distorsiones. Este autor pensaba que la ciencia de las políticas públicas podría ayudar a propiciar un proceso de toma de decisiones menos distorsionado y más racional en condiciones de creciente complejidad. Lasswell sugirió los seminarios de decisiones como una técnica para trazar mapas contextuales y conceptuales para la toma de decisiones. Veía este método como una evolución de las técnicas de lluvia de ideas inspiradas en Freud (véase Osborn, 1957 y la sección 3.8.7), los ejercicios de juegos de roles en derecho y ciencias políticas, la terapia en grupos pequeños sugerida por Carl Rogers, Kurt Lewin y otros autores, las técnicas de juegos de guerra desarrolladas en la RAND (Goldhamer y Speier, 1959), y los modelos de simulación usados en ingeniería. El objetivo de estos enfoques es crear situaciones de “entornos sociales permisivos” (Lasswell, 1960: 214) capaces de crear las precondiciones del pensamiento creativo y la comunicación abierta. Lasswell concibió el seminario de decisión como una forma de dar cohesión a una comunidad de inquietudes y conocimientos en una “operación social colectiva” (Lasswell, 1960: 215) que no concede “la última palabra a nadie, pues la última palabra sólo se manifiesta a medida que se materializan los acontecimientos futuros” (Lasswell, 1960: 217).

❖ El enfoque de los seminarios de decisiones de Lasswell

Se trata de un método que busca ayudar a los tomadores de decisiones a construir herramientas para tratar problemas complejos y, sobre todo, un proceso que favorece el desarrollo personal y la formación de todos los participantes. La teoría de los seminarios de decisiones aparece en Lasswell (1960) y en la obra titulada *A Pre-view of Policy Sciences* (1971). El lector encontrará explicaciones acerca de su aplicación práctica en Slonaker (1978), Cunningham (1981), Bolland y Muth (1984), Brewer (1985), Ershkowitz (1981) y Gorrell *et al.* (1993).

Requisitos de la técnica del seminario de decisiones

- Un núcleo pequeño de miembros (16-25).
- Selección de personas para tener un grupo variopinto, con participantes de diversos antecedentes académicos, profesionales, culturales, étnicos y sociales, así como diferentes grupos de personalidades.

- Los miembros deben estar comprometidos a continuar con el seminario.
- Alta frecuencia de reuniones (de tres horas) periódicas (por ejemplo, diarias, semanales, quincenales).
- Compromiso de los miembros del seminario a ajustarse a un programa disciplinado y contextual sobre la base de la aplicación de los modelos de Lasswell (ver a continuación).
- Un “facilitador” del seminario capacitado en los métodos de Lasswell que pueda formular la agenda en consulta con otros miembros.
- Una habitación especial para el propósito del seminario en la que sea posible guardar y desplegar recursos (un “planetario social”).
- Crear archivos y registros permanentes de las actas de las reuniones.
- Usar “selecciones” o registros/apuntes de la reunión previa para definir la agenda de la siguiente.
- Buscar producir un “mapa cognitivo” común de los problemas, los temas y las afecciones/valores.
- Se requieren instalaciones audiovisuales y “sintetizadores de datos” para apoyar los trabajos del seminario.
- Invitar a especialistas a dar presentaciones a los miembros del seminario.
- No debe haber restricciones en cuanto a las fuentes y los métodos para enviar informes al seminario.
- Dar prioridad al material elaborado y presentado por miembros del grupo.
- Debe haber una divulgación abierta y franca de los datos.
- Debe hacerse un análisis crítico de las presentaciones.
- Prestar atención a las interconexiones de los temas en discusión.
- Fomentar la creatividad y la innovación mediante
 - La asociación libre de ideas (lluvia de ideas).
 - La fantasía.
 - La meditación en privado.
 - Las simulaciones.
- Reevaluar construcciones previas acerca del futuro.
- Estar al tanto de las dimensiones psicológicas del comportamiento individual y colectivo (ego-defensa).

Modelos/herramientas para los seminarios de decisiones de Lasswell

Textos clave: Lasswell (1936, 1956, 1965, 1970 y 1971).

Lasswell propone un marco de 27 conceptos organizados en cuatro conjuntos de ideas. Los seminarios deben proceder a la aplicación de estas series de ideas a fin de analizar y explorar los problemas.

Las tareas intelectuales

Concentran la atención del seminario de decisiones en cinco tareas diseñadas para trazar el mapa de una estrategia para la resolución de problemas:

- Aclaración de la meta.
- Descripción de tendencias.
- Análisis de las condiciones.
- Proyección de los desarrollos.
- Invención, evaluación y selección de alternativas.

Modelo del proceso de la decisiones

Diseñado para trazar el mapa del proceso de decisiones en siete etapas:

- Inteligencia.
- Promoción.
- Prescripción.
- Invocación.
- Aplicación.
- Terminación.
- Evaluación.

El análisis debe concentrarse en los actores que participan en élites de inteligencia, los que promueven valores/causas/intereses, los que prescriben políticas, los que observan su cumplimiento, los que las implementan, los que las evalúan y los que tienen el poder de interrumpirlas. Pero también debe incluir: qué valoran, cómo y cuándo aseguran sus valores. Las siete etapas implican mucho más que una simple secuencia racional.

El modelo del proceso social

La aplicación de un modelo "del proceso social" está diseñada para trazar un mapa de la forma en que los participantes (actores) en un proceso de decisión buscan la realización de sus valores a través de las instituciones:

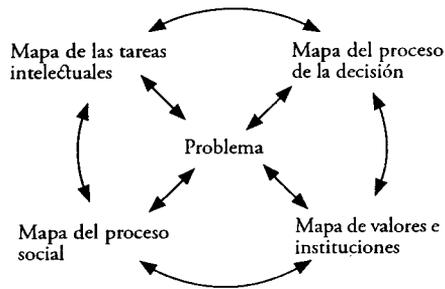
- *Participantes*: ¿Quiénes son los individuos y los grupos relevantes en el problema? ¿Quiénes son los "moldeadores y compartidores de valores" oficiales y no oficiales?
- *Perspectivas*: ¿Cuáles son las demandas de valores, expectativas, identidades y mitos de los participantes?
- *Situaciones*: ¿Cómo y dónde están situados y organizados los participantes?
- *Valores básicos*: ¿Qué activos positivos/negativos (capacidades, perspectivas, valores) tienen los participantes (ver "valores" a continuación)?
- *Estrategias*: ¿Qué tipos de estrategias es probable que empleen los participantes (por ejemplo: coercitivas, persuasivas)?
- *Resultados*: ¿Qué resultado buscan los participantes en términos de valores, decisiones y elecciones?
- *Efectos*: ¿Cuáles son los efectos reales de la participación en términos de valores e instituciones?

Categorías de valores e instituciones

Lasswell sostiene que los seres humanos reivindican sus valores a través de las instituciones a fin de moldear y compartir valores para efectuar recursos. Por ende, el análisis del contexto valor-instituciones de un problema es una herramienta clave en un seminario de decisión. Lasswell propone una clasificación de ocho tipos de valores con instituciones correspondientes. ¿Qué valores y qué instituciones participan en los problemas/las soluciones (mercado, burocracia, comunidad)?

- *Poder*: gobierno, leyes, partidos políticos;
- *Formación*: idiomas, medios de comunicación masiva, instituciones científicas;
- *Riqueza*: granjas, fábricas, bancos;
- *Bienestar*: hospitales, instalaciones recreativas;
- *Aptitudes*: vocacional, profesional, escuelas de arte;
- *Aspecto afectivo*: familias, círculos de amigos;
- *Respeto*: clases sociales y castas;
- *Rectitud*: asociaciones éticas y religiosas.

Diagrama 3.35 Trazado contextual de mapas en seminarios de decisión



Todo seminario debe proceder mediante el mapeo del problema en cuestión aplicando los cuatro conjuntos de herramientas conceptuales (véase el diagrama 3.35).

Una reseña de la aplicación práctica de estos modelos en los seminarios de decisiones concluye:

El genio en el pensamiento de Lasswell radica en que él se adelantó y previó los problemas y temas inherentes al usar lo mejor de lo que es sabido. Su aportación es al mismo tiempo sustancial, procesal y estructural. Sus procesos son apolíticos, pero permiten el funcionamiento efectivo de los sistemas políticos. Su respeto por la inteligencia queda plasmado al requerir la continua incorporación de la investigación y la especialización en la experiencia humana.

(Cunningham, 1981: 40)

Dryzek (1987) se refiere al seminario de decisiones como un enfoque "integrador" que:

encuentra un reflejo en algunas organizaciones contemporáneas de los sectores privado y público, un reflejo que responde a la complejidad a través de la formación de grupos colegiados flexibles, casi siempre aislados del corazón de la burocracia. [Que] pueden exponer los puntos ciegos de cualquier perspectiva, ceguera sólo amplificada por la incorporación en modelos de sistemas a gran escala [...] Pero uno sospecha que esa integración será insuficiente siempre que esté sujeta a una estructura de decisiones en la que un grupo privilegiado (independientemente de su inteligencia, amplitud mental y ajeno a la socialización disciplinaria y organizacional) manipule o asesore a los manipuladores de un sistema que está "ahí afuera" (pág. 431). ♦

Lasswell concibió la técnica del seminario de decisiones como algo capaz de permear los procesos de toma de decisiones en toda la comunidad en "planetarios sociales" (véanse Lasswell, 1959 y la sección 4.4.8).

En fechas más recientes, John Dryzek ha estado en la vanguardia del desarrollo de un enfoque más crítico al análisis de las políticas públicas (véanse también las secciones 1.5, 2.8.2 y 4.5.4). Ha presentado argumentos a favor de un análisis de políticas públicas aliado de "la comunicación abierta y la participación irrestricta" en diversas publicaciones (véase Dryzek, 1987, 1989, 1990, 1993). Aquí se revisa su artículo publicado en 1987, pues aporta un excelente panorama general del análisis de las políticas públicas y una explicación coherente y accesible del enfoque "comunicativo".

Dryzek argumenta la posibilidad de identificar tres tipos básicos de racionalidad instrumental como respuesta ante la creciente complejidad:

- *Desagregación analítica*. Implica la aplicación de técnicas como el ACB, el análisis de las decisiones y otras herramientas analíticas ya comentadas, cuyo objetivo es “romper la complejidad” o “descomponerla” (Simon, 1981: 209-213) para mejorar la toma de decisiones.
- *Modelización de sistemas*. Estos enfoques se dedican a modelar o simular diversas interacciones en un problema. Como ya se observó, la creación de modelos es parte fundamental de los enfoques económicos y de la IO y el análisis de sistemas.
- *Enfoques integradores*. Tal vez el seminario de decisiones de Lasswell sea el ejemplo más importante de enfoque integrador, el cual implica “crear una reserva” de personas y disciplinas distintas para aproximarse a un problema desde múltiples marcos (véanse también Mason, 1969; George, 1980 y Brewer, 1975).

Dryzek sostiene la existencia de dos alternativas principales a estas formas de racionalidad instrumental: la racionalidad política (Lindblom, 1959 y Wildavsky, 1966) y la racionalidad del mercado (Hayek, 1978). Sin duda, esta última ha sido la alternativa de mayor relevancia para el “análisis racional” a partir de la década de 1980. No obstante, el autor cree que hay una tercera alternativa a considerar: la “racionalidad comunicativa”, que debe sus orígenes filosóficos a Arendt (1958⁵³), Gadamer (1975) y Habermas (1984). Afirma que el enfoque “comunicativo” tiene un objetivo común al desear

desenterrar el discurso público auténtico y razonable, agonizante tras siglos de racionalidad instrumental que se expresa en jerarquías, administración y tecnocracia. (Dryzek, 1987: 433)

Dryzek define la racionalidad comunicativa como una forma de interacción social que:

está libre de dominación (el ejercicio del poder), comportamiento estratégico de los actores y (auto) decepción. Además, todos los actores deben de ser igual y plenamente capaces de elaborar y cuestionar argumentos (es decir, deben ser comunicativamente competentes). No debe de haber restricciones a la participación de dichos actores competentes. En estas condiciones, la única autoridad que queda es la de un buen argumento sobre la base de la veracidad de la descripción empírica, la explicación y el entendimiento, e igualmente importante, la validez de los juicios normativos.

(Dryzek, 1987: 434)

(Véase, en relación con lo anterior, la sección, 2.7.3: El “giro argumentativo”.)

Dryzek (1987: 437-438) cree que el modelo comunicativo puede no ser tan imposible o utópico como podría parecer. Este autor afirma que hay ejemplos de “indicios” de racionalidad comunicativa en una variedad de prácticas en las políticas públicas, la política y las relaciones internacionales (“mediación de

53 La edición en castellano es Arendt, H., *La condición humana* (1974).

disputas civiles, laborales y ambientales; negociación normativa; diálogo sobre políticas públicas; negociación de principios, y talleres de “resolución de problemas” en la resolución de conflictos internacionales”). Dryzek presenta un ejemplo tomado de la esfera de la política ambiental que presenta algunas de las características de un enfoque más “comunicativo” (véase Bacow y Wheeler, 1984). Sin embargo, concluye que las personas sólo participarán de esta “interacción racionalizada” si hay buenas razones para ello:

Una razón podría ser el *impasse* en otras esferas de decisión, como los tribunales. Otra podría ser un auténtico deseo de mejorar la comunicación con los protagonistas. Una tercera razón podría ser el liso y llano interés individual: la participación ofrece más que la abstención. Uno sospecha que este tercer cálculo puede ser el dominante en un mundo de ubicua persecución estratégica del propio interés [...] Esto explica por qué es necesario un tercer actor: para ayudar a los participantes a superar los obstáculos que conducen a un tipo desconocido de interacción. Una señal del diálogo exitoso es la creciente inactividad de ese tercer actor
(Dryzek, 1987: 440)

A medida que el mundo se torna más complejo, considera Dryzek, el atractivo de la racionalidad comunicativa será mayor en tanto método práctico que puede complementar el análisis instrumental orientado a “problemas simples y moderadamente complejos” (Dryzek, 1987: 442). Por ende, el modelo comunicativo retiene herramientas “analíticas”, pero en el contexto de un proceso “argumentativo” abierto y una democracia más participativa. Dryzek no ha perdido la esperanza pero, como señalara en 1993:

hay mucho por hacer para que esta combinación sea afortunada y factible. Mientras tanto, el giro argumentativo puede luchar por cumplir la promesa que hiciera Lasswell hace cuarenta años acerca de una ciencia de las políticas públicas de la democracia.
(Dryzek, 1993: 230)

Además de Dryzek, se han registrado otros intentos notables de explorar y aplicar el modelo a la depuración de las comunicaciones y la participación pública en la toma de decisiones de acuerdo con lo sugerido por Habermas (Dallmayr, 1981; Forester, 1981; Kemp, 1985; Torgerson, 1986; Van Vliet, 1993 y Healey, 1993). Nielsen (1983) aporta una imagen de lo que sería, en la práctica, un proceso de toma de decisiones basado en un enfoque más radical. Un tomador de decisiones “crítico”

no limitaría su visión del futuro por alcanzar una versión algo mejorada, tal vez un poco más eficiente y un poco menos inhumana del presente [...] él o ella tendría una concepción de la orientación general de [los cambios], y reconocería la existencia de una interacción causal entre la base y la superestructura, entre el ámbito de lo económico y la esfera de lo político-jurídico, buscaría desarrollar políticas sociales capaces de liberar de restricciones las relaciones de producción en la sociedad [...] Esta tarea consistiría, fundamentalmente, en luchar por consolidar políticas capaces de debilitar a la hegemonía de la clase capitalista sobre la sociedad. Clave en dicha tarea sería (1) la articulación de políticas que favorecieran la transición hacia el control de los obreros sobre su lugar de trabajo y (2) políticas tendientes al

afianzamiento de un control democrático y no empresarial de los medios de comunicación masiva y, de hecho, en la totalidad de la consciencia industrial.
(Nielsen, 1983: 157)

Nielsen cree que las metas de la toma de decisiones como una actividad auténticamente “pública” sólo podrán cumplirse mediante la aplicación de éstas y otras medidas.

Sin embargo, la cuestión de la equidad como un medio para depurar la toma de decisiones no se limita al marco “crítico”. La postura adoptada por “neopluralistas” como Lindblom no está demasiado lejos de las demandas de los teóricos críticos respecto a un debate más abierto en torno a los problemas, y una participación pública más activa en la formulación de las políticas públicas. Lindblom y Woodhouse, por ejemplo, señalan que, si bien coinciden con gran parte del análisis de Habermas sobre las causas de la dominación elitista, no están de acuerdo con la solución que éste propone (Lindblom y Woodhouse, 1993: 148). El sentido práctico de las situaciones de “discurso ideal” (y los seminarios de decisiones) es uno de los grandes cuestionamientos que deben enfrentar los teóricos críticos. El análisis crítico de las políticas demanda una revolución del orden social como prerequisite para la equidad en las “situaciones del discurso ideal”. Sin tal revolución social resulta difícil imaginar la posibilidad de sostener un debate en condiciones de igualdad. El modelo pluralista es menos radical al insistir en que, si se desea depurar la toma de decisiones, hay que hacer que el pluralismo funcione. La perspectiva incrementalista señalaría que sólo a través de un proceso político más activo será posible desafiar efectivamente los supuestos de las élites de las políticas públicas. Lindblom y Woodhouse sugieren que la estrategia debe de incluir los siguientes factores:

- Disminución de la influencia de las empresas.
- Disminución de las desigualdades en el proceso de formulación de políticas.
- Disminución de los obstáculos a la investigación.
- Competencia más equitativa de ideas, junto a su mayor diversidad.

Estas medidas contribuirán (deseablemente) a fomentar una ciudadanía más motivada y reflexiva. No obstante, cumplir estos objetivos no es menos descabellado que alcanzar los ideales de los teóricos críticos—considérese, por ejemplo, su propuesta de asignar determinado tiempo en los medios a cada ciudadano para que éste a su vez lo asigne a la organización de su preferencia.

Debe decirse que (hasta ahora) las ideas para enfrentar las cuestiones de la equidad del poder que abordan los teóricos críticos y los pluralistas como Lindblom han hecho pocos progresos en el mundo real del análisis de las políticas. Para la década de 1990 el predominante sesgo acomodaticio y conservador del estudio y el análisis de las políticas públicas (Lindblom y Woodhouse, 1993: 135-137; Dunleavy y O’Leary, 1987: 280-283) había dado lugar a un “nuevo” enfoque de toma de decisiones que en gran medida excluye los problemas de la desigualdad y los amplios factores sociales, políticos y económicos que afectan la participación en el proceso de las políticas y favorece una cerrada perspectiva gerencialista.

3.10.6/ Los “gerencialistas”

Los “gerencialistas” consideran que la toma de decisiones en la esfera de las políticas públicas implica temas y problemas parecidos a aquellos propios de la administración de organizaciones del sector privado o empresarial. El enfoque gerencialista tiene sus orígenes en textos como los de Simon (1960) y Dror (1968), y en las prácticas y reformas vinculadas con el SPPP y McNamara en la década de 1960. Dror (1979) imaginó que en el futuro las ciencias gerenciales habrían de fundirse con la ciencia de las políticas públicas, cosa que ha ocurrido hasta cierto punto. Sin embargo, mucho más importante que la fusión de la ciencia de las políticas públicas y las ciencias gerenciales ha sido el virtual asalto de las políticas públicas por parte de la “gestión del sector público”. Dror pensaba que, aunque las ciencias gerenciales desempeñarían un papel clave en la toma de decisiones “suboptimizada” de bajo y alto nivel, la ciencia de las políticas públicas tendría el papel protagónico en casos de políticas y problemas de mayor complejidad (Dror, 1979: 272). La experiencia reciente confirma que Dror fue un tanto optimista, pues la orientación gerencial ha sido la tendencia dominante en las políticas públicas (véase Pollitt, 1990). Esta postura ha promovido la búsqueda de algunos de los paradigmas críticos alternativos que ya se han analizado aquí. El término análisis “gerencialista” cubre un amplio espectro de enfoques y puede verse en textos como los de Bozeman (1979) y Henry (1975). Leach y Stewart (1982) han compilado una selección de textos que ilustra el alcance del marco gerencialista. Las aportaciones a dicho volumen van desde una defensa del modelo racional (Leach, 1982) hasta una crítica del enfoque racional que enfatiza las limitaciones de aquél como método práctico de toma de decisiones (Stewart, 1982).

El enfoque gerencialista no abandona el modelo racional, pero se dedica a desarrollar otros modelos y otras técnicas más prácticas derivadas de la experiencia del mundo empresarial. La visión de Stewart acerca del análisis de las políticas públicas, por citar un ejemplo, reconoce el protagonismo del modelo racional para la presentación y justificación de las políticas, pero sugieren la necesidad de modificarlo a fin de convertirlo en una herramienta gerencial más efectiva. Este autor señala que el papel del análisis de las políticas es “descomponer las limitaciones del pensamiento organizacional” (Stewart, 1986: 81). En la práctica, es un medio para mejorar la toma de decisiones al facilitar un proceso de aprendizaje en las organizaciones del sector público. Stewart rechaza el modelo racional puro basado en la identificación de problemas, el establecimiento de metas, el análisis de las alternativas, la selección, la toma de decisiones y la implementación, y adopta un modelo más realista diseñado para ser una herramienta en manos de los tomadores de decisiones dentro del nuevo sector público. Por lo tanto, su modelo está diseñado para coadyuvar a poner en marcha las ideas y no el proceso “racional de toma de decisiones”. Incluye cinco etapas (Stewart, 1982; 1986: 72-92):

- Conocer la forma del área de las políticas públicas:
 - Limitaciones y oportunidades.
 - Supuestos dominantes.
 - Conflictos y consensos.
 - Patrones de comportamiento.
 - Estabilidad/inestabilidad de las políticas en el transcurso del tiempo.
- Las alternativas nuevas requieren cambios en el marco del pensamiento:
 - Cuestionar los marcos vigentes para facilitar un pensamiento nuevo.
- Una política pública nueva requiere historias nuevas:
 - “Una historia de políticas públicas enlaza acontecimientos, supuestos y expectativas de manera satisfactoria para los principales tomadores de decisiones y, quizá, los principales actores” (Stewart, 1982: 32).
- El juicio no sabe de reglas, pero puede alentárselo:
 - En muchas situaciones lo que hace falta no es un cálculo y una evaluación racionales, sino buen juicio.
- Los logros en la esfera de las políticas públicas pueden comprenderse aun cuando no puedan medirse:
 - No todos los logros de las políticas públicas pueden medirse en cuanto a su impacto.

Entre las versiones posteriores del análisis de políticas y las políticas públicas en términos gerencialistas destacan las obras de Patton y Sawicki (1986), Lynn (1987) y Hughes (1994). Al revisar la situación de las políticas públicas y su análisis en la década de 1990, Owen Hughes concluye que pudieron haber tenido un impacto importante tanto en la teoría como en la práctica, pero ya caducaron:

Al enfrentar la decisión de construir una presa sobre un río, todo gobierno o entidad gubernamental se beneficiará de encomendar estudios empíricos [...] Pueden ser árboles de decisión, estudios de costo-beneficio, análisis de opciones, estudios demográficos y de otras disciplinas sociales [...] pero lo que estos estudios no pueden hacer es tomar la decisión. A la larga, los líderes políticos y responsables de la gestión decidirán, y así debe ser [...] en gran medida, las políticas públicas y su análisis han sido evadidas en el debate en torno al gerencialismo. La influencia del análisis de las políticas ha declinado un tanto desde sus días de gloria en la década de 1970, al tiempo que la nueva gestión pública incorpora técnicas analíticas, en lugar de que éstas tengan una existencia independiente y constituyan una disciplina aparte [...] al final, parte del análisis de políticas (la parte que podría ser valiosa) fue absorbida por la gestión pública [...] Como tal, ha perdido relevancia a medida que los gobiernos y sus burocracias se percataron de que el análisis era reemplazado por la economía, aliada al gerencialismo moderno para aplicarse al sector público. En otras palabras, están siendo reemplazados por la nueva gestión pública. (Hughes, 1994: 165-166)

La adopción de un marco gerencial para el análisis de la formulación de políticas y para el proceso de la toma de decisiones ilustrado en el tipo de modelo planteado por Stewart *et al.* a principios de la década de 1980 es sintomático de los cambios que se han suscitado en la teoría y la práctica del análisis de políticas

públicas y que fueron identificados por Owen en la década de 1990. Algunos han argumentado que esta transición de la administración pública/las políticas públicas hacia la “gestión pública” constituye un paradigma totalmente “nuevo” que ha surgido como resultado de las “debilidades” de los enfoques que dominaron las décadas de 1960 y 1970 (Perry y Kraemer [editores], 1983: x). La postura tradicional o clásica que enmarcó el análisis de las políticas públicas desde sus inicios afirma que la toma de decisiones públicas era distinta de la toma de decisiones en el sector privado. El “nuevo” enfoque cuyo preludio fue marcado por los defensores de la gestión pública habría de modificar este supuesto en cuanto a la diferencia y la singularidad de la formulación de las políticas públicas.

No obstante, afirmar que el enfoque “gerencial” constituye un nuevo paradigma es una exageración. Como señala Gunn, en tanto argumento es un tanto simplista, ya que “es difícil ver qué preguntas radicalmente nuevas se están planteando o qué nuevos patrones de pensamiento están surgiendo de ese supuesto ‘paradigma’” (Gunn, 1987: 43). El enfoque gerencialista tal vez no sea materia para un nuevo paradigma pero sí para un *remix*, como se le llama en la industria musical. El gerencialismo toma muchas de sus ideas de las añejas preocupaciones de otros enfoques del análisis de las políticas públicas y el *remix* contiene importantes variaciones de diferentes autores y países. El lenguaje gerencial ha resultado atractivo porque, siguiendo a Perry y Kraemer, los otros enfoques revisados en el presente libro han sido deficientes en la teoría y en la práctica. Lo que el gerencialismo comparte con la mentalidad racional es la convicción de que la “política” no es una modalidad efectiva de toma de decisiones. En este sentido, el gerencialismo (particularmente cuando aparece como aliado de la teoría “de la elección pública”) representa el esfuerzo continuo de extraer la toma de decisiones de un mundo en el que hay conflictos por los valores y las creencias, e insertarla en un ámbito en el que sea posible tomar decisiones de manera más racional (apolítica). Ya sea que se trate de un nuevo paradigma o no, o de una nueva forma de retórica de las políticas públicas, el análisis de las políticas en términos “gerenciales” ha llegado a dominar la forma en que se debaten dichas políticas. Esto es particularmente cierto cuando se consideran “la implementación y los resultados” de los bienes y servicios públicos⁵⁴. El Capítulo IV está dedicado a esa etapa del ciclo de las políticas públicas.

54 El texto de Pedro Langre y J. Velasco en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, presenta el asunto de las Bibliotecas de Aula en México, el cual constituye un programa concebido desde el enfoque gerencial, y más específicamente desde la nueva gestión pública.

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y LOS RESULTADOS*

Análisis de la implementación, la evaluación, el cambio y el impacto

4.1/ Introducción

El hecho de que el enfoque de las políticas públicas se concentrara en los “problemas” ha significado que, hasta la década de 1970, el análisis de las políticas estuviera principalmente interesado por el “extremo frontal” del proceso de las políticas. Es decir, el análisis del proceso de las políticas tendía a preocuparse por temas como cuán racional, abierta o justa era o podía ser la toma de decisiones; y, desde el punto de vista del análisis en y para el proceso de las políticas, cómo podría el conocimiento depurar la toma de decisiones (Van Meter y Van Horn, 1975: 450-451). Sin embargo, tras la formulación de políticas públicas en la década de 1960 surgió un creciente interés en lo que podría denominarse las etapas “post-decisión” de las políticas. En la década de 1970 se hizo evidente que muchas políticas y programas no habían sido tan efectivos como sus defensores lo habían esperado. Los problemas no se habían “resuelto”; de hecho, algunos habían empeorado. Los planes mejor diseñados habían fracasado rotundamente con demasiada frecuencia y en lugar del discurso “problema/solución”, analistas y actores empezaron a poner más atención a lo que había fallado, preguntándose por qué y cómo. Como se dijo antes, el tema de las buenas decisiones y los impactos pobres o no buscados ya había sido abordado en el estudio de Selznick sobre la gran esperanza del liberalismo de entreguerras, la TVA (véase la sección 3.6.2). A medida que se hizo evidente que la formulación de políticas en muy diversas áreas no había alcanzado las metas establecidas o que éstas no habían sido claramente definidas, los estudiosos de las políticas públicas empezaron a trasladar su atención de los insumos y los procesos a los insumos internos, los resultados y los impactos.

Al principio, esta preocupación por el aspecto final de “la implementación y los resultados” del proceso de las políticas públicas estuvo enmarcada por

* *Delivery analysis.*

intentos de modelar un conjunto racional de secuencias que formaran parte de una implementación exitosa, llevando así la lógica del enfoque por etapas de las políticas públicas a un análisis más detallado de las etapas de cierre del ciclo de la toma de decisiones (véase la sección 4.3.2). No obstante, este modelo denominado “descendente” no tardó en ser atacado por aquellos que argumentaban que los problemas de la implementación constituyen un fenómeno mucho más complejo de lo que sugería este marco jerárquico. En las décadas de 1970 y 1980 el estudio de la implementación se ampliaría y se propusieron diversas alternativas a la perspectiva “descendente” (secciones 4.3.3 a 4.3.8). Durante la década de 1980 también se registraron importantes desarrollos en el “mundo real” de las políticas públicas. En Gran Bretaña y Estados Unidos, y posteriormente en otros países industrializados, nuevas actitudes hacia el papel del gobierno y el “sector público” como entidad encargada de resolver problemas y brindar servicios empezaron a ocupar un lugar protagónico en la agenda política (véanse Massey, 1993 y Hughes, 1994). El enfoque del mercado y el enfoque gerencialista ofrecieron una alternativa radical al marco jerárquico que había contextualizado durante tanto tiempo el análisis de la “implementación” y la “evaluación”. Las limitaciones financieras en la década de 1980 se tradujeron en intentos gubernamentales en todo el mundo industrializado por domar al gasto y controlar el crecimiento y la influencia de la burocracia. Conforme creció la presión para que el Estado “viviera dentro de sus posibilidades” y “se desempeñara de acuerdo con el tamaño de su bolsillo”, lo mismo ocurrió con la demanda de técnicas capaces de facilitar el ejercicio de un mayor control sobre la crisis fiscal del Estado moderno. El énfasis en el aspecto de la implementación y los resultados de las políticas públicas marcó una revolución en el discurso de la gobernanza: la jerga económica y empresarial llegó para reemplazar aquella del “profesionalismo”, la “administración” y el “interés público” (Massey, 1993: 12-29).

Este desplazamiento hacia nuevas formas de “gestión” y privatización del sector público no se limita al mundo anglosajón (véanse Martin, 1993, y Letwin, 1988). Así lo refleja, por ejemplo, la decisión tomada por la OCDE en la década de 1980 de fortalecer su cooperación en cuestiones de gestión pública a fin de facilitar el intercambio de experiencias en el sector público. Lo que la OCDE ha encontrado es que, a pesar de las obvias diferencias entre sus miembros, los problemas que enfrentan parecen evidenciar una convergencia extraordinaria (véase la sección 2.12). Como la propia OCDE reportó en 1990:

Actualmente, los gobiernos de todos los países miembro de la OCDE reconocen que mejorar la gestión pública forma parte integral de los ajustes estructurales necesarios para un mejor desempeño económico en un cambiante entorno mundial. Hay una convicción cada vez más generalizada en la necesidad de un cambio radical en la “cultura” de la administración pública si se quiere depurar la eficacia y efectividad del sector público.
(*OECD, 1990*)

En consecuencia, el marco de las políticas públicas ha sido moldeado por el continuo y creciente interés en el análisis de costo-efectividad, el suministro de

políticas y servicios, la mejora de la administración de recursos humanos y un mejor monitoreo y evaluación (OECD, 1993a). Asimismo, como se comentó en el Capítulo III, una tendencia clave en la formulación de políticas en las sociedades industriales que ya ha sido identificada por numerosos académicos es que el crecimiento del gobierno ha sido menor en la expansión de las oficinas gubernamentales centrales (como lo señala el modelo de maximización del presupuesto) que en la multiplicación de nuevos arreglos interorganizacionales e intergubernamentales en el nivel de la implementación (véase Dunleavy, 1991: 223-225). Así, la experiencia de las décadas de 1980 y 1990 ha marcado un fuerte contraste con períodos previos en los sistemas democráticos occidentales: en la década de 1970 se afirmaba que la “sobrecarga” (véase la sección 2.1.1) era la característica principal de la formulación de políticas públicas, las décadas siguientes han visto un proceso de “descarga” (o lo que Dunleavy denomina “desinstitucionalización”) por medio de mecanismos de tipo mercantil (como las licitaciones competitivas y la subcontratación) y la expansión del papel del sector de voluntarios “no lucrativos”. Por ende, el análisis de la implementación y los resultados de las políticas públicas entraña una consideración cada vez mayor de las técnicas (o modas) de control gerencial desarrolladas en el sector privado/lucrativo y aplicadas con fervor de misionero en el sector público/no lucrativo (Anthony y Herzlinger, 1980; Handy, 1988 y Drucker, 1990).

❖ Tendencias en la gestión pública

Hede (1991) estudia las tendencias de cuatro sistemas angloamericanos hacia las reformas gerenciales y concluye que los cuatro países analizados “tienen una mayor orientación hacia el desempeño y enfatizan más la movilidad y el desarrollo ejecutivo que antes. Aunque todavía dispar en cuanto al tamaño, hay una tendencia hacia estructuras más planas” (pág. 507). Aucoin (1990) explora el giro generalizado alrededor del mundo hacia el “paradigma” gerencialista. Algunos estudios más recientes, como el de la OCDE, confirman que esta tendencia no se limita a los sistemas políticos angloamericanos¹.

David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, 1992

Este libro ha demostrado ser un enfoque muy popular e influyente para la reforma gubernamental (especialmente durante el gobierno de Clinton). En el transcurso del primer año de su publicación hubo nueve reimpressiones y fue objeto de grandes debates. Osborne y Gaebler atacan al enfoque burocrático de la implementación de las políticas públicas, al que consideran inadecuado para fines del siglo xx. Los propios autores reconocen que el libro está en deuda con Drucker, Reich, Peters y Waterman, y Toffler por sus críticas a la burocracia.

Osborne y Gaebler insisten en la urgencia de “reinventar” el gobierno a fin de tomar en cuenta las infinitas posibilidades de la década de 1990 en cuanto a la información y de explotar el espíritu empresarial, una mayor descentralización y formas más receptivas de organización pública. Ellos toman ejemplos de Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países industrializados para ilustrar la “reinención” que ya está ocurriendo.

1 El caso presentado por Carlos Sojo y Guillermo Acuña, en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, es un ejemplo de la aplicación del enfoque gerencial a la política de combate a la pobreza en Costa Rica.

La reinención debe basarse en una serie de principios:

- Los gobiernos deben remar menos y dirigir más.
- La formulación de políticas debe significar el empoderamiento de las comunidades y no sólo la oferta de servicios.
- Los gobiernos deben alentar la competencia en la oferta de servicios, no el monopolio.
- Las organizaciones públicas deben estar orientadas por un sentido de misión, no por reglas.
- El financiamiento debe determinarse por los impactos, no por los insumos.
- La prioridad deben ser las necesidades del cliente, no las de los burócratas.
- Las organizaciones públicas deben concentrarse en los ingresos, no en los gastos.
- Invertir en prevención, no en remedios.
- La autoridad debe estar descentralizada.
- Los problemas deben resolverse potenciando el mercado, no limitarse a crear programas públicos.

OCDE, *Administration as Service*, 1987

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos fue fundada en 1961 para fomentar el crecimiento económico, el empleo, la estabilidad financiera y la calidad de vida. Esta compuesta por los países que poseen las principales economías de mercado. La publicación de su informe sobre administración pública marcó el grado en el que el interés en la gestión del sector público y la visión del ciudadano como "cliente" se había convertido en un fenómeno internacional. A continuación se sintetizan las conclusiones más importantes.

- *La raíz del problema.* El público y el gobierno quieren un gobierno más receptivo.
- *Diseño de políticas con impacto.* El diseño de las políticas y los programas puede afectar la capacidad de respuesta de la administración. Debe darse especial atención a la selección de instrumentos de políticas públicas y la especificación de tareas administrativas.
- *Adaptación de las disposiciones institucionales.* Es necesario considerar los arreglos institucionales generales del servicio público en todos los niveles como el contexto fundamental para mejorar la receptividad administrativa.
- *Organizarse para la implementación y los resultados.* La receptividad de las unidades responsables de la implementación depende de encontrar un equilibrio adecuado entre los componentes gerenciales del personal, la organización, el control, los procedimientos y las comunicaciones.
- *Incrementar la receptividad administrativa.* El comportamiento administrativo (organizaciones e individuos) está en gran medida determinado por controles e incentivos especificados en los estándares de desempeño. Las medidas de desempeño deben ajustarse para incorporar el rubro de la receptividad.

El resumen, para los formuladores de políticas públicas ofrece sabias palabras tomadas de las políticas de los Estados miembro:

"Promover la participación activa de los usuarios en el diseño de los procesos administrativos" (Austria).

"Simplificar y mejorar las relaciones entre el ciudadano y la administración" (Francia).

"El reconocimiento de la primacía del cliente debe revestir importancia primordial" (Irlanda).

"La administración pública debe responder a los derechos, los deseos y las necesidades del público" (Noruega).

"Aliviar [a la iniciativa privada de] la carga del gobierno" (Reino Unido).

"El éxito de las nuevas políticas económicas depende de la transparencia y la efectividad de las operaciones administrativas" (Turquía). ♦

Además de este reemplazo del paradigma “de la administración pública” por el “paradigma de la gestión del sector público”, los estudiosos del proceso de las políticas públicas también se han dedicado a revisar sus propios marcos a fin de tomar más en cuenta las cambiantes estructuras y los arreglos institucionales en los sistemas políticos modernos. Como han señalado los defensores de los enfoques “subsistémico” y “de redes” de la formulación de políticas, el gobierno ya no es una cuestión de relaciones triangulares y niveles de toma de decisiones: se requiere de nuevas metáforas para explicar la dinámica de la formulación e implementación de las políticas en una sociedad “postmoderna” compleja (véase la sección 2.10). En la década de 1990, el estudio del “impacto” de la formulación de las políticas y el análisis de políticas debe concebirse teniendo como trasfondo estas cambiantes ideas y formas institucionales².

4.2/ Contenido del Capítulo IV

El resto del capítulo se divide en cinco secciones y un apartado de conclusiones (4.8):

- *Implementación* (4.3): revisión de los diferentes enfoques para el análisis de la ejecución o puesta en práctica de las políticas públicas.
- *Sistemas de implementación y resultados* (4.4): revisión de las vías para el análisis de la implementación a partir de la combinación de instrumentos, instituciones y valores implicados en la implementación de las políticas públicas.
- *Evaluación* (4.5): revisión de cómo evaluar, auditar, valorar y controlar las políticas públicas y a las personas responsables de su implementación.
- *Cambio y continuidad* (4.6): consideración de diversos enfoques para estudiar la forma en que ocurren los cambios en las políticas públicas.
- *Promesas y desempeño* (4.7): evaluación de los impactos y de los resultados de las políticas públicas.

4.3/ Implementación

4.3.1/ Enfoques de implementación

Se asume que el problema de la implementación consiste en una serie de decisiones e interacciones mundanas que no merecen la atención de los académicos que buscan el lado intelectual de la política. La implementación es engañosamente simple: no parece implicar ninguno de los grandes temas.

(*Van Meter y Van Horn, 1975: 450*)

2 El caso presentado por Mónica Casalet muestra el papel de un nuevo tipo de organizaciones, que llama “organizaciones intermedias”, en la construcción de redes ciencia-industria responsables de la formulación e implementación de las políticas. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

El estudio de la implementación es el estudio del cambio: cómo ocurre, posiblemente cómo podría inducirse. También es el estudio de la microestructura de la vida política, cómo las organizaciones internas y externas al sistema político se ocupan de sus asuntos e interactúan entre sí, qué las motiva a actuar como lo hacen y qué podría motivarlas a actuar de otra manera.

(Jenkins, 1978: 203)

La formulación de las políticas públicas no termina con la definición o la aprobación de una política pública. En las atinadas palabras de Anderson: “Las políticas públicas se formulan mientras se administran y se administran mientras se formulan” (Anderson, 1975: 98). La implementación es la continuación de la formulación de las políticas públicas por otros medios (parafraseando a Clausewitz en su idea sobre la guerra). Sin embargo, tradicionalmente hemos tendido a ver al sistema político de una manera que refuerza el problema, estableciendo una línea de separación entre las políticas públicas y la administración. De acuerdo con esta perspectiva (wilsoniana), la administración empieza donde terminan las políticas públicas. La labor del administrador es poner en práctica las políticas diseñadas por lo tomadores de decisiones y el papel del proveedor de servicios es ejecutar las políticas administradas por el burócrata. La relación e interacción entre los políticos, los administradores y los proveedores de servicios ha sido, hasta fechas relativamente recientes, un tema olvidado por el análisis y la investigación: un “eslabón perdido” en el proceso de las políticas públicas (véase Hargrove, 1975).

En gran medida, la falta de interés en los problemas de la etapa “posterior a la formulación de las políticas” se debía al predominio de modelos y mapas que estructuraban la investigación. Por citar un ejemplo, el modelo de la caja negra aportó un sólido marco para analizar a las políticas públicas *qua* “sistema”, pero tiende a dar por descontado gran parte de los procesos que tienen lugar dentro del sistema y dentro de las actividades de “resultados” y de “retroalimentación”. Los analistas de las políticas públicas tendieron, hasta las décadas de 1970 y 1980 a evadir el impacto de la burocracia y los proveedores de servicios en la efectividad de las políticas. Cada política pública era juzgada en función de los tomadores de decisiones, no a partir de la implementación de ideas que “suenan bien” en los discursos de los líderes nacionales y locales en la atención directa y cotidiana al público. Al mismo tiempo, la tradición de la administración pública anglo-estadounidense ha tendido a enfatizar demasiado las diferencias entre las funciones del administrador y el político. Estas distinciones, si bien necesarias como componentes de la idea democrática liberal del Estado y la rendición de cuentas (véase Massey, 1993: 200-201), eran un tanto irreales en la práctica y guardaban una escasa relación con una realidad política en la que los burócratas no son simples servidores públicos neutrales, sino personas con ideas, valores, creencias e intereses que usan para influir en la política pública. La separación entre las políticas públicas como política y la administración como implementación, fundamentales a la noción anglo-estadounidense de la administración pública, fue tal vez menos evidente en otros sistemas políticos de la Europa continental, una región en la que el servidor público tradi-

cionalmente se ha caracterizado por desempeñar un papel más dinámico “en cuanto a las políticas públicas” (véase Aberbach *et al.*, 1981).

❖ Un esquema del desarrollo de los estudios sobre la implementación

Lecturas clave

- Década de 1940: la obra de Selznick sobre la TVA (1949).

El “descubrimiento” de la etapa de la implementación:

- El análisis del fracaso: Derthick (1972), Pressman y Wildavsky (1973) y Bardach (1977).
- Modelos racionales (de arriba hacia abajo o *top-down*) para identificar los factores que determinan el éxito de la implementación: Van Meter y Van Horn (1975), Hood (1976), Gunn (1978), Sabatier y Mazmanian (1979).
- Críticas del modelo de abajo hacia arriba o *bottom-up* al modelo de arriba hacia abajo o *top-down* en función de la importancia de otros actores e interacciones organizacionales: Lipsky (1971), Wetherley y Lipsky (1977), Elmore (1978 y 1979) y Hjern *et al.* (1978).
- Teorías híbridas. La implementación como: evolución (Majone y Wildavsky, 1978), aprendizaje (Browne y Wildavsky, 1984), continuo de acción de políticas públicas (Lewis y Flynn, 1978 y 1979; Barrett y Fudge, 1981), análisis interorganizacional (Hjern, 1982; Hjern y Porter, 1981), tipos de políticas públicas (Ripley y Franklin, 1982), parte de un subsistema de políticas públicas (Sabatier, 1986a) y “gestión del sector público” (Hughes, 1994).

En las siguientes secciones se hace un repaso de algunas de estas aportaciones.

Las colecciones de textos o capítulos por encargo recomendables para el tema de la implementación son: Williams y Elmore (editores), 1976; Younis (editor), 1990 y Hill (editor), 1993.

El libro de Williams y Elmore es fundamental para comprender la desilusión de las reformas de las décadas de 1960 y 1970 que impulsaría el desarrollo de la implementación. El texto de Younis es uno de los pocos libros sobre el tema que adopta una perspectiva comparativa e incluye estudios de implementación en Europa, Estados Unidos y el mundo en desarrollo. La recopilación de Hill también aporta una variedad de estudios de caso tomados de la experiencia europea.

La mejor reseña de esta teoría de la implementación se encuentra en Sabatier (1986a). ♦

4.3.2/ Enfoques sistémicos racionales de arriba hacia abajo o top-down

Éste fue el primer modelo en aparecer. La omisión de la política de la implementación terminó con la publicación de un estudio sobre política urbana de Martha Derthick, titulado *New Towns in Town: Why a Federal Program Failed* (1972), y del texto *Implementation* de Pressman y Wildavsky (1973). Aunque el estudio de Derthick marcó un importante partaguas al arrojar una nueva luz sobre el tema de la implementación, el libro de Pressman y Wildavsky tuvo mayor impacto. Una de las razones que explican dicho impacto es que lleva uno de los subtítulos más largos de la historia editorial sobre temas de políticas públicas, incluidos los informes gubernamentales: *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; or, Why It's Amazing that*

Federal Programs Work At All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes (!). En 1968, los autores se interesaron por los esfuerzos de la Oakland Economic Development Administration (EDA) de California dirigidos a implementar un programa de desarrollo económico para la ciudad. A medida que exploraban el programa advirtieron que, si bien se discutían con frecuencia, los problemas de la interpretación rara vez se analizaban. Su estudio se basa en entrevistas con los actores pertinentes y en análisis de documentos de políticas públicas y otros temas relacionados durante tres años con el objetivo de determinar dónde se cometieron errores. Los autores postulan que cada política pública es:

una hipótesis con condiciones iniciales y consecuencias predichas. Si se hace X en el momento t_1 , entonces Y resultará en el momento t_2 .

(Pressman y Wildavsky, 1973, xiii)

Por lo tanto, la implementación es un “proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas” (pág. xv). En esencia, se trata de una habilidad para “forjar eslabones” en una cadena causal y así poner las políticas públicas en práctica. Asimismo, afirman que la implementación perderá efectividad a medida que los eslabones que unen a las diversas agencias implicadas en la aplicación de las políticas públicas forman un “déficit de implementación”. Las metas deben estar claramente definidas y entenderse cabalmente, los recursos deben estar disponibles, la secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y el sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas.

Al hacer una disección de los errores de la EDA, los autores esperaban que la experiencia de Oakland sirviera de ejemplo a otros diseñadores de políticas públicas: la implementación requiere de un sistema de arriba hacia abajo o *top-down* de control y comunicaciones, así como recursos para hacer el trabajo. La moraleja es que los tomadores de decisiones no deben prometer aquello que no pueden cumplir. Si el sistema no permite esas condiciones, entonces será mejor restringir las promesas a un nivel más realista pensando en el proceso de implementación:

Las promesas pueden crear esperanzas, pero las promesas incumplidas pueden causar desilusión y frustración. Al concentrarnos en la implementación de programas, tanto como en su iniciación, debemos ser capaces de aumentar las probabilidades de que las promesas de las políticas públicas se cumplan. Quizá disminuya el número de promesas a la luz de una mayor conciencia de los obstáculos para su cumplimiento, pero se honrarán muchas más.

(Pressman y Wildavsky, 1984: 6)

En los años que siguieron la postura originalmente adoptada por Pressman y Wildavsky fue modificada a fin de tomar en cuenta la abundancia de literatura inspirada en su propio estudio. Wildavsky, junto con Majone y Browne, elaboró una teoría de la implementación más desarrollada que se incorporó como nue-

vos capítulos a las ediciones posteriores del estudio Oakland con los siguientes títulos:

- Majone y Wildavsky (1978): “Implementation as Evolution”
- Browne y Wildavsky (1984): “Implementation as Mutual Adaption”
- Browne y Wildavsky (1987): “Implementation as Exploration”

El hilo conductor de estos capítulos es la necesidad de entender la implementación como un proceso más evolutivo y “de aprendizaje” y no como la mera secuencia de implementación de las políticas presentada inicialmente. Al hacer modificaciones a la primera edición, el estudio reconoce que la implementación es un proceso que involucra a los implementadores tanto en la formulación de las políticas, como en su ejecución o puesta en práctica desde una posición jerárquica. Los capítulos escritos en coautoría con Majone y Browne tienden un puente entre el modelo de arriba hacia abajo o *top-down* y las críticas realizadas por el modelo de abajo hacia arriba o *bottom-up*.

No obstante, el estudio original presenta una visión esencialmente jerárquica o *top-down* de la implementación. El argumento de los autores es que la implementación efectiva requiere de una buena cadena de órdenes y la capacidad de coordinar y controlar, algo de lo que carecía lastimosamente la EDA. Esta noción de arriba hacia abajo o *top-down* del modelo del sistema racional (o tipo ideal) de la implementación se desarrolla posteriormente en las obras de Andrew Dunsire (1978a, 1978b y 1990), Christopher Hood (1976) y Lewis Gunn (1978). Estos analistas proponen modelos que preguntan “cómo sería” la implementación “perfecta”. La idea, por supuesto, tiene mucho en común con la construcción de Weber del tipo ideal de burocracia. En su libro titulado *Limits to Administration*, Christopher Hood (1976) plantea las cinco condiciones de la implementación perfecta:

- La implementación ideal es producto de una organización unitaria de tipo “militar”, con líneas de autoridad claras.
- Las normas se respetan y los objetivos se expresan.
- Las personas hacen aquello que se les dice y se les pide.
- Existe una comunicación perfecta dentro y entre las unidades de la organización.
- No hay presiones de tiempo.

❖ Lewis A. Gunn, “Why is Implementation so Difficult?”, 1978

En este influyente artículo, Gunn formula una pregunta más que pertinente al colocar en el centro de la atención la omisión generalizada de los temas y la síntesis de la situación en cuanto a la teoría y práctica de la implementación. Posteriormente, Gunn plantea diez condiciones (o tal vez mandamientos) que, podría decirse, aportan un marco de preguntas que es posible formular acerca de un programa:

- 1 Las circunstancias externas a la agencia implementadora no imponen limitaciones paralizadoras.
 - 2 El programa dispone de un tiempo adecuado y suficientes recursos.
 - 3 No sólo no hay limitaciones en términos de los recursos en general; además, en cada etapa del proceso de implementación se dispone efectivamente de la combinación necesaria de recursos.
 - 4 La política que se implementará se basa en una teoría válida de causa y efecto.
 - 5 La relación entre causa y efecto es directa y hay muy pocos enlaces de intervención, si es que los hay.
 - 6 Hay una sola agencia implementadora que no necesita depender de otras para su éxito. Si la participaciones de otras agencias es indispensable, las relaciones de dependencia son mínimas en número e importancia.
 - 7 Los objetivos por cumplir son comprendidos cabalmente y fueron acordados; estas condiciones se mantienen a lo largo del proceso de implementación.
 - 8 Al avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos convenidos es posible especificar, con todo detalle y en una secuencia perfecta, las tareas que realizará cada participante.
 - 9 Existe una comunicación y coordinación perfecta entre los diversos elementos o agencias implicadas en el programa.
 - 10 Quienes detentan la autoridad pueden exigir y obtener una obediencia perfecta. ♦
-

Este enfoque de arriba hacia abajo o *top-down* entraña una visión de la relación políticas públicas-implementación, que se resume en el *Emilio* de Rousseau: “Todo es bueno una vez que ha abandonado las manos del ‘Creador’; todo se degenera en las manos del hombre”. El modelo racional está impregnado de ideas acerca de la implementación como una forma de conseguir que las personas hagan lo que se les dice y de controlar una secuencia de etapas dentro de un sistema, además de incluir el desarrollo de un programa de control que minimiza el conflicto y la desviación de las metas establecidas por la “hipótesis inicial de políticas públicas” (Pressman y Wildavsky, 1973: xiii). Andrew Dunsire (1990: 15), por ejemplo, plantea un “modelo racionalista” que deliberadamente excluye toda consideración al “amor, odio, envidia, cualquier factor motivacional posible”. Cuando la implementación ha fracasado (es decir, cuando no se ha cumplido un objetivo de las políticas públicas), ese fracaso puede atribuirse a factores como la selección de la estrategia equivocada o a una “maquinaria” o “instrumentos” equivocados; la “programación de la burocracia” fue incorrecta; la operacionalización fue mala; algo falló en el “nivel de planta” o la reacción ante los problemas fue pobre. No obstante, si se quiere llegar a una explicación de aquello que sale mal, Dunsire afirma que se debe empezar (al estilo de Weber) por el ideal racional: “cuando las cosas salen bien”:

Tenemos que comprender la naturaleza de la burocracia, la esencia de aquello que, en términos estructurales, constituye una función de especialización avanzada tanto en el plano horizontal como vertical, de manera que cada miembro tenga una función claramente definida [...] la esencia de aquello que, en términos procesales, constituye el desarrollo de una rutina avanzada de desempeño [...] Tenemos que entender la naturaleza de la propia “implementación” que comprende, básicamente, un ejercicio repetido y difundido del proceso de pensamiento llamado “operacionalización”; [...] después un ejercicio de organización de “ingeniería” o “diseño” [...] llamado “programación” [...] El número de puntos en los que algo podría “sa-

lir mal” es, evidentemente, enorme [...] el milagro es que las cosas, alguna vez, “salgan bien”...

(Dunsire, 1990: 26)

El modelo racional es, básicamente, una teoría prescriptiva en el sentido propio del taylorismo y la gestión científica, y puede estar sujeto al mismo tipo de críticas. Se pone demasiado énfasis en la definición de metas desde la jerarquía más alta, en lugar de subrayar el papel de los trabajadores en la línea de producción. Este modelo presupone mucho acerca de la definición de las metas y la interacción y el comportamiento humano o, como sucede con Dunsire, simplemente excluye de manera flagrante toda consideración al modo en que las personas reales se comportan, en el mejor de los casos para comprender la relación lógica entre el insumo, el proceso y el resultado. Sin embargo, la distinción entre “políticas públicas” como insumo y la implementación como resultado administrativo es una falacia. Siguiendo los argumentos del modelo de abajo hacia arriba o *bottom-up*, que favorecen la participación de las bases, el proceso de implementación implica la “formulación de una política pública” de aquellos que participan en el proceso de “ponerla en práctica”³. La implementación no es un proceso en el que *x* sigue a *y* en una cadena causal. A diferencia de la fábrica de salchichas, los resultados de las agencias públicas no están bien definidos ni cuantificados (o “evaluados”), y lo que realmente cuenta como éxito o fracaso suele ser motivo de conflicto o controversia⁴.

4.3.3/ Críticas al modelo del control racional

Comportamiento burocrático en el servicio directo al público (*street level bureaucrats*)

Se ha criticado considerablemente al modelo de arriba hacia abajo por no tomar en cuenta el papel de otros actores y niveles en el proceso de implementación. Una de las principales fuentes de esas críticas de hecho antecede al modelo descendente. En un artículo publicado en 1971, Michael Lipsky sostiene que los estudiantes de políticas públicas tienen que considerar la interacción de los burócratas con sus clientes en el “nivel más directo” (Lipsky, 1971). Posteriormente, este autor desarrolló más sus ideas para una compilación de ensayos sobre política urbana (Lipsky, 1976). Su conclusión fue la siguiente:

A fin de entender mejor la interacción entre el gobierno y los ciudadanos en el “lugar” donde el gobierno se encuentra con la gente, he pretendido demostrar los factores comunes al comportamiento de los burócratas en el servicio directo al público. He sugerido la existencia de patrones en dicha interacción, que pueden observarse continuidades que trascienden a las burocracias individuales y que cier-

3 El caso de Gisela Zarenberg, en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, muestra el contraste entre dos formas de gestión social, una de arriba hacia abajo –el caso del Servicio Nacional de la Mujer de Chile– y otra de abajo hacia arriba –el caso del Consejo Provincial de la Mujer de Argentina.

4 El caso de Fabiola Fernández, presentado en el Capítulo V, sobre la participación de organizaciones civiles en el diseño e implementación de políticas, muestra algunas de las consecuencias de la implementación de arriba hacia abajo o *top-down*.

tas condiciones en el entorno laboral de esas burocracias parecen ser relativamente determinantes en la estructuración de la interacción burócrata-ciudadano [...]. Si este análisis ha tenido algo de convincente, sugiere que en algunos aspectos importantes, las burocracias de servicio directo al público tal como se encuentran estructuradas podrían encerrar en sí mismas la incapacidad de responder favorablemente a las demandas contemporáneas de un servicio mejorado y más empático que tienen algunos clientes. Estos burócratas responden a las presiones del trabajo de maneras que, por más comprensibles o bien intencionadas, pueden tener efectos desagradables en las impresiones que el ciudadano tiene de la capacidad de respuesta y el desempeño equitativo del gobierno. Si, de hecho, el gobierno puede tener más relieve para los ciudadanos en aquellos espacios de frecuente interacción con sus “representantes” y aquellos espacios en los que la interacción puede tener consecuencias en sus vidas, entonces estas conclusiones deberían provocar la simpatía hacia las propuestas actuales de descentralización urbana de la autoridad. Sean cuales fueren sus otros méritos o dificultades, esas propuestas encierran por lo menos el valor de concentrarse en las modificaciones fundamentales del entorno laboral de los burócratas que atienden directamente al público.

(Lipsky, 1976: 208-210)

Posterior a esa obra, un estudio de Wetherley y Lipsky publicado en 1977 y titulado “Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform”, muestra cómo el modelo racional no era efectivo en la práctica ni convincente en la teoría. Los autores analizan la implementación de una ley en el estado de Massachussets (Ley Exhaustiva Especial, 1972) que dependía del sacudimiento de las actitudes y las prácticas de los docentes, los trabajadores de la beneficencia y otros actores del sector público que tenían contacto directo con el público (proveedores de servicios). En gran medida, se contaba con las condiciones que estipula el modelo racional (una buena cadena de órdenes, objetivos bien definidos, etcétera): la definición de la ley era clara, había bastante apoyo, se disponía de considerables recursos y de un sistema de comunicación y monitoreo. Sin embargo, la ley no fue implementada de la manera prevista por los diseñadores de políticas públicas; de hecho, los cambios empeoraron la situación al incrementar drásticamente la carga de trabajo de los colegios y el personal escolar⁵. Se siguieron proporcionando los servicios gracias a las “estrategias de contingencia” adoptadas por personas dedicadas y comprometidas que trabajaban en el trato directo con el público (véase Hudson, 1989, para una revisión y una interesante aplicación del modelo de Lipsky a las políticas públicas y los discapacitados). La moraleja de este estudio es que el control sobre la gente no es la vía para la implementación efectiva. En lugar de ver a los seres humanos como eslabones en una cadena de órdenes, los diseñadores de las políticas públicas deberían advertir que éstas se implementan mejor al aplicar lo que Elmore (1979 y 1985) denomina “mapeo regresivo” de los problemas y las políticas, lo que implica definir el éxito en términos humanos o de comportamiento, no como la comprobación de una “hipótesis”. Elmore

5 El texto de Francisco Miranda que se presenta en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, muestra cómo la reforma de la educación secundaria en México fracasó, entre otras razones, por la falta de apoyo de quienes, en gran medida, dependía la reforma: los maestros y su sindicato.

considera que el mapeo progresivo (o enfoque de arriba hacia abajo) es poco más que un mito “increíblemente difícil de mantener en vista de las múltiples evidencias de la naturaleza del proceso de implementación” (Elmore, 1985: 20). Elmore sugiere empezar

con una declaración concreta del comportamiento que genere la ocasión propicia para una intervención de políticas públicas, describir una serie de operaciones organizacionales que puede esperarse afectarán dicho comportamiento, describir el efecto esperado de tales operaciones y después describir, para cada nivel del proceso de implementación, los efectos que se pueden esperar del nivel en el comportamiento deseado, además de los recursos necesarios para que así sea. (Elmore, 1985: 28)

Lo realmente importante, afirman los adeptos al enfoque de abajo hacia arriba, es la relación entre los diseñadores de las políticas y los responsables de su implementación y resultados. Es Alicia en el País de las Maravillas al revés. Alicia dice: “Empieza por el principio y sigue hasta el final”. La idea del mapeo regresivo es empezar por la etapa en que la política pública en cuestión llega a su punto final, después analizarla y organizarla a partir de los patrones de conducta y conflicto que existen. El modelo de abajo hacia arriba considera que los procesos implican la negociación y la construcción de consensos, que a su vez implican dos contextos o entornos: las aptitudes gerenciales y las culturas de las organizaciones que participan en la implementación de las políticas públicas (colegios, hospitales, fuerzas policíacas, agencias de beneficencia, fuerzas armadas y departamentos gubernamentales), así como el entorno político en el que deben funcionar⁶.

Los modelos de abajo hacia arriba enfatizan bastante el hecho de que los implementadores con trato directo con el público aplican las políticas con discrecionalidad. Los profesionales desempeñan un papel clave al asegurar el desempeño de determinada política: los docentes, los médicos, los responsables de la planificación, los ingenieros, los trabajadores sociales, los arquitectos tienen oportunidades y responsabilidades de control, implementación y resultados de un servicio. Esto significa que, como lo señala Dunleavy, el proceso de formulación de las políticas puede estar “sesgado” por la implementación de las políticas que está dominada por los profesionales (Dunleavy, 1981 y 1982). Por citar un ejemplo, los docentes pueden desarrollar formas de enseñanza o de implementación de “políticas gubernamentales” que, de hecho, producen resultados considerablemente distintos de los pretendidos o deseados por los diseñadores de dichas políticas. Lo mismo puede decirse de otras profesiones de las que depende la ejecución de la ley o las políticas. Evidentemente, esto plantea la cuestión del análisis y la prescripción: los implementadores con trato directo con el público pueden estar definiendo las políticas públicas, pero, ¿es correcto que los docentes o la policía inventen “políticas”? (Véase Linder y Peters, 1987.)

6 El texto de Inés Aguerrondo presentado en el Capítulo V: Casos latinoamericanos expone cómo el éxito del programa “Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI” se debió, en gran medida, al proceso de negociación y consenso encabezado por los impulsores de la nueva política educativa.

El hecho de que así suceda obedece a que la implementación implica un margen necesariamente alto de discreción. El análisis de la discrecionalidad en las políticas públicas constituye un tema del que se han ocupado los estudiosos de la política social (Hill, 1969 y Titmus, 1968), del derecho administrativo (Wade, 1967 y Davis, 1969), de la observancia de la ley (Cain, 1973; Lambert, 1967 y Wilson, 1970) y de sociología organizacional (Simon, 1945; Dunsire, 1978b y Gouldner, 1954). Las políticas, las normas, las leyes y los procedimientos contienen un elemento interpretativo. En las palabras de Davis: “Un funcionario público actúa con discrecionalidad siempre que los límites efectivos a su poder le dan la libertad de elegir de entre varias formas de proceder o no proceder” (Davis, 1969: 4). Independientemente de que el modo de implementación sea de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba, los que se encuentran en el proscenio de la implementación y los resultados de las políticas disponen de varios grados de discrecionalidad para decidir cómo ejercer aquello para lo que se les contrató: aplicar ciertas reglas. En una escala más amplia, la discrecionalidad dentro del derecho internacional y la formulación de políticas evidencia los problemas que entrañan las diferencias de interpretación y aplicación de políticas generales a circunstancias específicas. Tal es particularmente el caso en la Unión Europea, una región en la que el derecho de la UE (directrices y normas) contempla variaciones importantes en la implementación de la legislación en los países miembros (véase From y Stava, 1993).

La implementación como juego político

Los modelos de las organizaciones que analizan la formulación y la implementación de las políticas públicas en situaciones de interacción humana, y no como una máquina o un sistema, se concentran en la naturaleza de dichas interacciones. Por ejemplo, el modelo de Lipsky aborda la implementación como algo que implica el reconocimiento de que las organizaciones tienen límites humanos y organizacionales, y de que éstos deben verse como un recurso. La implementación efectiva es una condición que puede construirse a partir del conocimiento y la experiencia de aquellos que tienen contacto directo con el público en el momento de la implementación y los resultados.

El tema de la interacción también es central en los modelos que entienden la implementación como un proceso estructurado por el conflicto y la negociación. Los modelos racionales, por supuesto, también reconocen que el conflicto y la consolidación de acuerdos tienen lugar durante la implementación. No obstante, el conflicto es visto como algo básicamente disfuncional que requiere de coordinación (Pressman y Wildavsky, 1973: 134) o resolución (Dunsire, 1978a). En estos modelos, el conflicto y la negociación tienen lugar dentro de metas compartidas, en cuyo caso la implementación es efectiva cuando los grupos resuelven sus diferencias y ponen determinada política en marcha. El proceso efectivo de implementación dispone de métodos y sistemas para controlar el conflicto y alcanzar el cumplimiento (Dunsire, 1978a). Es una cuestión de control.

Sin embargo, si se tiene una visión de las organizaciones basada más en las estructuras compuestas por grupos e individuos que buscan maximizar su poder e influencia y menos en la noción de control, podrá entenderse el conflicto como un proceso esencialmente político que implica distintas estrategias para adquirir y mantener el poder. Desde esa perspectiva, la implementación implica personas egoístas que “juegan juegos”.

Este modelo de juegos fue planteado por Bardach en 1977 en su libro titulado *The Implementation Game*. Para este autor, la implementación es un juego de “negociación, persuasión y maniobras en condiciones de incertidumbre” (Bardach, 1977: 56). Los actores de la implementación juegan para ganar tanto control como sea posible y tratan de hacer del sistema un espacio propicio para alcanzar sus propias metas y objetivos.

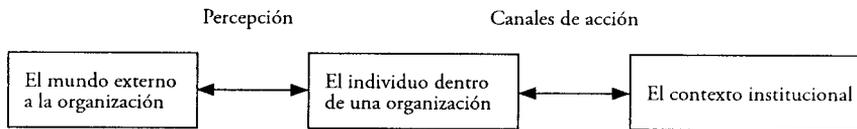
El modelo de Bardach es, básicamente, un modelo que sugiere que la política va más allá de las instituciones “políticas” formales. La política no termina cuando un proyecto de ley se convierte en ley; no termina en el proceso político ni en el proceso de toma de decisiones. Los modelos del tipo que propone Bardach constituyen un exhorto a redefinir las fronteras entre la política y la burocracia, y entre el proceso de toma de decisiones y la implementación y los resultados de esas decisiones. Así, la implementación no es sino otra forma de política que tiene lugar dentro del dominio del poder no electo.

Como se dijo antes, el modelo de control racional de la implementación tiende a ver a los intereses como capaces de unirse en nombre de metas comunes y al conflicto como una fuente manejable de fricciones. No obstante, los modelos de implementación que enfatizan el poder, el conflicto y los intereses como los componentes de la implementación, se dividen en función de su interpretación. Los diversos modelos de poder que se comentaron en el Capítulo III (3.3) hacen diversas lecturas del conflicto y las luchas de poder al interior y alrededor de una organización responsable de la implementación de las políticas públicas (para revisar dichas lecturas, véase Morgan, 1986: 362-365).

4.3.4/ *Marcos de acción de políticas públicas: la implementación como un proceso evolutivo*

El problema común a los marcos de arriba hacia abajo (o *top-down*) y de abajo hacia arriba (o *bottom-up*) es que ambos tienden a simplificar excesivamente la diáfana complejidad de la implementación. Dos de los primeros modelos en incorporar y desarrollar ideas en torno a estos enfoques pertenecen a Lewis y Flynn (1978 y 1979) y a Barrett y Fudge (1981). Lewis y Flynn, en un análisis de las políticas urbana y regional, plantean un modelo conductista que ve a la implementación como “acciones” de los individuos, limitadas por el mundo externo a sus organizaciones y el contexto institucional dentro del cual pretenden actuar (véase el diagrama 4.1).

Diagrama 4.1 El modelo de Lewis y Flynn



Fuente: tomado y adaptado de Lewis y Flynn (1978: 11)

Los implementadores de las políticas habitan un mundo que se parece muy poco al ideal racional:

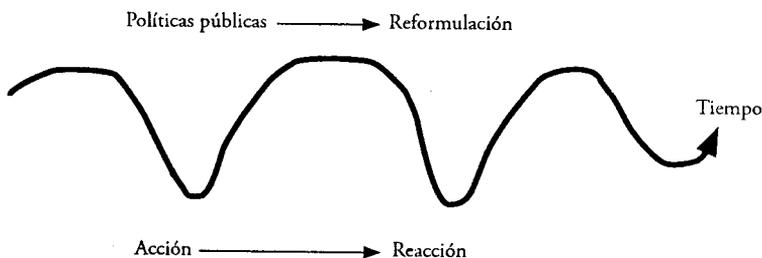
En la realidad hay desacuerdos acerca de las metas y los objetivos de las políticas públicas, vaguedad y ambigüedad sobre las políticas e incertidumbre acerca de su operatividad en la práctica, complejidad de procedimientos, inconsistencia entre las facultades disponibles y los problemas vigentes, y conflictos que surgen de la participación pública, la dinámica de los grupos de presión y el disenso político. (Lewis y Flynn, 1978: 5)

La interacción con el mundo exterior, la organización y su contexto institucional significa que los objetivos de las políticas públicas no son la fuente de las guías para actuar. En los casos analizados, estos autores con frecuencia encontraron que

las acciones son resultado del conflicto entre dos series de prioridades y áreas de políticas públicas; pueden preceder a las formulaciones de un procedimiento para tratar casos parecidos en el futuro y, por ende, la política pública correspondiente; o bien, ser resultado de lo factible en las circunstancias dadas, más que el cumplimiento con los objetivos originales. (*Ibid.*)

El tema del análisis dentro de un contexto también aparece en las ideas de Barrett y Fudge, autores que argumentan la posibilidad de entender mejor la implementación a partir de un “continuo de acciones de políticas públicas” (véase el diagrama 4.2) “en el que tiene lugar un proceso interactivo y de negociación entre aquellos que buscan poner las políticas públicas en marcha y aquellos de los que depende la acción” (Barrett y Fudge, 1981: 25).

Diagrama 4.2 El continuo de las acciones de políticas públicas



Fuente: Barrett y Funge (1981: 25)

El poder es un elemento central en la dinámica de esta relación. En este modelo de acción de las políticas públicas, la implementación es un proceso iterativo entre los responsables de efectuar las políticas y los que controlan los recursos. En el modelo de Barrett y Fudge “se enfatizan más las cuestiones relativas al poder y la dependencia, los intereses, las motivaciones y la conducta” (Barrett y Fudge, 1981: 29) que en el marco de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. Además, la perspectiva de la acción de las políticas públicas se concentra en los factores que afectan el alcance de las acciones y el comportamiento de los individuos y las agencias, y en la forma en que se forman las percepciones de ese alcance. El modelo de la acción de las políticas públicas muestra que las políticas no son algo que ocurre en el “proscenio” del proceso de las políticas públicas, sino algo que “evoluciona” o “se desenvuelve”. En este sentido, el “proscenio” de las políticas públicas produce potencialidades y principios que cambian y se adaptan en la práctica. En palabras de Majone y Wildavsky (1984: 116): “La implementación siempre tendrá un carácter evolutivo; inevitablemente, las políticas públicas se reformulan al tiempo que se ponen en práctica”.

El enfoque de la “acción” enfatiza el grado en el cual la implementación implica más que una cadena de órdenes; se trata de un proceso que requiere el entendimiento de la forma en que los individuos y las organizaciones perciben la “realidad” (cf. Vickers en la sección 3.7.5), y cómo interactúan las organizaciones con otras más o menos poderosas a fin de cumplir sus propias metas. Las teorías del comportamiento organizacional tratan este tema con mayor profundidad (véanse las secciones 4.3.7 y 4.6.3). El modelo de la acción de las políticas públicas también apoya la idea planteada en la teoría “del bote de basura”, que afirma la carencia de metas, en un sentido racional, dentro de las organizaciones; las metas se definen en el proceso de empatar problemas y soluciones (véase la sección 3.4.5).

4.3.5/ *La implementación en un marco gerencialista*

En realidad, la línea divisoria entre las prescripciones de la teoría de la implementación (particularmente los modelos de arriba hacia abajo) y los enfoques gerencialistas de los problemas asociados con el “fracaso” (*sic*) de la implementación es muy delgada. Sabatier y Mazmanian (1979), por ejemplo, ofrecen una guía sobre cómo cumplir objetivos de políticas públicas para gerentes perplejos (véase la sección 4.3.8). Muchos otros modelos de implementación tienen el tufillo propio de la clase de asesoría y enfoque “cómo hacer...” típicos de los libros de texto de administración de empresas. Los enfoques gerencialistas de la implementación han llegado a constituir el paradigma “operacional” dominante en la administración (*qua* gestión) de la política pública. A medida que la administración del sector público se ha empeñado en tornarse más “empresarial”, éste ha adoptado técnicas que alguna vez se pensaron como métodos propios del “sector privado”. Es posible considerar dichas técnicas a partir de tres tipos de enfoques:

- Gestión operacional.
- Gestión corporativa.
- Administración de personal.

Gestión operacional

Ya se mencionaron las técnicas de gestión operacional durante el repaso del uso de la investigación de operaciones (IO) en la toma de decisiones (3.8.6). La IO también se aplica al proceso de implementación y resultados en función de la “administración de proyectos”. Es interesante notar que el enfoque de IO para la administración de proyectos tiene su origen en el sector público. En la década de 1950, el gobierno estadounidense adoptó dos técnicas para administrar el proyecto del misil Polaris (véase Sapolsky, 1972):

- Método del camino crítico (CPM).
- Técnica de revisión y evaluación de programas (PERT).

Ambos métodos aplican la idea de la administración de proyectos de gran escala a partir de “redes”; por eso se les conoce como formas de “análisis de redes”. El objetivo del CPM y la PERT es “controlar” la ejecución de un proyecto mediante el control de la red de actividades y eventos que conforman las etapas de su implementación. El CPM es un método que pretende identificar las actividades “críticas” para la exitosa y puntual implementación de determinado proyecto. Se traza una red a fin de mostrar el inicio del proyecto y los tiempos que se calcula tomará el tránsito de una actividad crítica a la siguiente. La PERT es un método que predica la incertidumbre acerca de la duración de las actividades críticas. Los sistemas PERT se programan sobre la base de tres tipos de cálculos de dicha incertidumbre: la duración más probable para el tránsito de una actividad a otra, el pronóstico más optimista (más breve) y el pronóstico más pesimista (más largo) de la duración de determinada actividad. El análisis PERT se usa en la implementación de proyectos a gran escala en los que existe un alto grado de incertidumbre en torno a la terminación de un proyecto. En cuanto al gobierno nacional y local, el análisis de redes encuentra mayores posibilidades de aplicación en los proyectos de construcción que entrañan los problemas propios de la administración de un proceso con muchas incertidumbres, no sólo relacionadas con la necesidad de terminar el proyecto a tiempo y dentro del presupuesto, sino además aquellas asociadas a las contingencias que implica el clima, la geología, las relaciones laborales y la inflación, por mencionar sólo algunos de los problemas que pueden retrasar y entorpecer la construcción de caminos, túneles, plantas eléctricas, edificios, etcétera.

Es necesario incluir el “análisis de sistemas” en el marco de la IO. Este análisis considera los problemas de implementación como algo que debería estudiarse en el contexto del “sistema” como un todo implicado en la provisión de bienes y servicios públicos. Al analista de sistemas le interesa la forma en que una secuencia completa de actividades, insumos y resultados, y flujos de información contribuye al éxito o explica el fracaso de los proyectos. La implementación en “sistemas blandos” humanos (a diferencia de los “sistemas rígidos”, como las ins-

talaciones y la maquinaria) es vista como un problema de control y coordinación. En este modelo, la implementación eficaz depende de las siguientes acciones:

- Definir los objetivos y formular un plan.
- Monitorear el plan.
- Analizar lo que ha ocurrido y compararlo con lo que debía haber ocurrido en función del plan.
- Hacer los cambios necesarios para reparar las fallas y cumplir las metas.

Carter *et al.* (1984: 96) plantean que todo sistema exitoso de implementación incluye cuatro tipos de control:

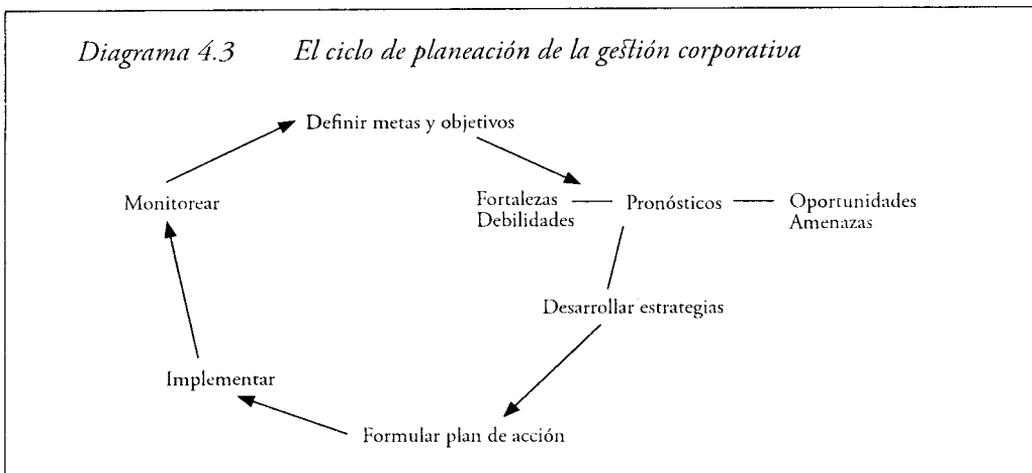
- Coordinación a lo largo del tiempo.
- Coordinación en momentos específicos.
- Logística y calendarios detallados.
- Defensa y conservación de las fronteras estructurales.

El enfoque sistémico enfatiza la posibilidad de alcanzar buenos niveles de cooperación dentro de un “sistema blando” al concentrarse en la importancia del “trabajo en equipo” para el éxito de la implementación (Carter *et al.*, 1984: 106-107).

Gestión corporativa

A diferencia de las técnicas de IO, el enfoque de la “gestión corporativa” para la implementación es un marco desarrollado en el sector de la iniciativa privada que fue adoptado por los administradores del sector público. Como se señaló oportunamente durante la discusión acerca del sistema SPPP, las técnicas de la gestión corporativa llegaron al gobierno a través de la puerta que dejaron abierta las reformas al proceso presupuestario. Así, el modelo de la gestión corporativa tiene mucho en común con el sistema SPPP, como ocurre con el énfasis en el análisis estratégico de los problemas gerenciales a través de un ciclo de definición de objetivos, planeación, organización, dirección y control (véase el diagrama 4.3).

Diagrama 4.3 El ciclo de planeación de la gestión corporativa



La planeación implica un proceso de definición de objetivos y, a partir de ahí, procede a la formulación de estrategias para cumplirlos. El análisis FODA es una etapa clave del modelo que se refiere a la identificación de fortalezas y debilidades de la organización, así como de las oportunidades y amenazas del exterior. Sobre la base de esa revisión, se repasan los objetivos en función de las estrategias que se hacen necesarias a la luz de los resultados del FODA. Una vez decididas las estrategias, el siguiente paso consiste en considerar un plan para poner en práctica los objetivos. En este punto, es clave considerar la relación de la estrategia con la estructura de la organización y su personal. Para que la implementación tenga éxito puede ser necesario adaptar la estructura organizacional. La estrategia determina la estructura y ésta a su vez a la estrategia (Thompson, 1990: 522). El enfoque corporativo da prioridad a la necesidad de asegurar que la estructura, la cultura y el estilo de la organización coadyuven al cumplimiento de su “misión” y a la necesidad de que todos los miembros de la organización tengan claro el contenido de dicha “misión” y cuál es su relación con ella (Foster, 1993). El monitoreo de la ejecución del plan de acción “retroalimenta” a la gerencia acerca del cumplimiento de los objetivos y los problemas que deben resolverse para facilitar el éxito.

La gestión corporativa ha constituido un enfoque influyente en la “nueva gestión del sector público”, particularmente a partir de la década de 1980, época en que las presiones por recortar los costos, obtener mejor relación precio-calidad y adoptar una cultura más empresarial se han evidenciado en muchos países industrializados (Kooiman y Eliassen [editores], 1987). Al igual que en las décadas de 1960 y 1970, se ha recurrido al proceso presupuestario para hacer modificaciones al sector público. La medición del desempeño, por citar un ejemplo, ha sido favorecida como técnica que permite la aplicación de disciplinas de control financiero como forma de alcanzar objetivos con mayor eficacia (Thompson, 1990: 582).

❖ La cultura como modelo del fracaso en la implementación y la mejora organizacional

El modelo de la cultura cuenta con muchos exponentes; entre los más citados en la bibliografía sobre la gestión del sector público se encuentran Peters y Waterman (1982) y Charles Handy (1976).

Charles Handy, *Understanding Organizations*, 3ra. edición, 1985

Handy plantea la existencia de cuatro principales tipos de cultura: del poder, del rol, de las tareas y de las personas. Estas culturas convierten a las organizaciones en tribus coherentes con valores, lenguajes privados, leyendas y héroes. Las culturas fuertes producen organizaciones sólidas que no son armónicas con todas las épocas, los objetivos ni los individuos. Este autor afirma que cada una de estas culturas puede ser positiva y efectiva, pero también puede llevar a la ineficacia y al fracaso.

Cada tipo de cultura tiene un dios que simboliza sus valores culturales y estructuras:

- *Cultura del poder*: una telaraña en la que las decisiones son resultado del poder y la influencia. Dios: Zeus, gobierna por impulso y capricho.
- *Cultura de los roles*: templo griego, cuya cultura es de racionalidad y funciones. Las burocracias son el típico ejemplo de estas culturas. Dios: Apolo, dios de la razón.
- *Cultura de las tareas*: una cultura parecida a una red cuya principal preocupación es el cumplimiento de las tareas. Es eficaz y adaptable a las demandas de los consumidores. Handy cree que esta cultura no tiene un dios.
- *Cultura de las personas*: una cultura aglutinadora en la que los individuos predominan por encima de la estructura y la organización. Difícil de encontrar, excepto en las comunas. Dios: Dionisio, el individuo egoísta.

¿Qué influye a las culturas?

- Historia e identificación.
- Tamaño.
- Tecnología.
- Metas y objetivos.
- Medio ambiente.
- Población.

El Programa Plus y la Policía Metropolitana

En la esfera policíaca podemos encontrar una señal de la forma en que se va incorporando un discurso gerencialista en actividades que alguna vez se pensaron como alejadas de la cultura y los criterios empresariales. La policía de Londres ha sido objeto de acres críticas en las últimas décadas. El policía londinense típico, el *bobby* o policía de barrio, símbolo internacional de la ciudad y de la "policía comunitaria", ya no es lo que era "en los viejos tiempos".

En respuesta a las cambiantes "percepciones del cliente" acerca de la policía, Sir Peter Imbert, Comisionado de la Policía Metropolitana, solicitó un estudio especial a los consultores administrativos de Wolf Olins. Más tarde describiría esa decisión como "una pequeña sangría para asegurarnos de que el paciente recupere la salud".

Para el estudio, se entrevistó a más de 250 personas, se analizaron las prácticas, se hicieron visitas a las estaciones de policía y se levantaron encuestas sobre todos los aspectos de la labor policíaca. Los resultados reflejaban importantes críticas a la Policía Metropolitana: se cuestionaba la claridad y la efectividad de su misión, organización, administración, actitudes, comunicación y presentación. El informe sostenía que las fuerzas policiales tenían que trabajar para proporcionar servicios más efectivos. Así, la Policía Metropolitana tenía cinco tareas pendientes:

- Desarrollar un mayor sentido de unidad y claridad acerca de su misión.
- Mejorar el liderazgo y los sistemas de administración.
- Adoptar una actitud más positiva acerca del concepto de servicio.
- Mejorar sus técnicas de comunicación, tanto internas como con el mundo exterior.
- Mejorar su apariencia: edificios, uniformes, equipos y otros.

Se distribuyó un ejemplar del informe, titulado *A Force for Change*, así como una estrategia de implementación denominada Programa Plus, a todos los miembros de los cuerpos policíacos. La estrategia incluía la descripción de la "misión" de la policía que sintetizaba sus metas y objetivos. La declaración que hiciera el Comisionado en 1990 estaba pensada para que ni el público (los consumidores) ni el servicio policíaco albergaran dudas acerca de la decisión de la Policía Metropolitana de hacer cumplir las recomendaciones contenidas en el informe. Resulta interesante notar que este proceso ha implicado la participación de las bases desde las cafeterías y no del equipo Plus en Scotland Yard. Si se desea revisar los cambiantes enfoques gerenciales en el servicio policíaco, véase Loveday (1993). ♦

Administración de personal

Los aspectos “culturales” del enfoque de la gestión corporativa conducen a otro importante aspecto del gerencialismo en el sector público: la administración de las personas. Establecer y cumplir objetivos es el método por excelencia de la gestión corporativa. La forma en que las personas que trabajan en las entidades públicas y prestan servicios públicos responden a los objetivos que se les pide (exige) llevar a cabo es sumamente importante. Se han empleado dos técnicas para mejorar el lado humano de la implementación: la evaluación del desempeño y la administración por objetivos.

- *La evaluación del desempeño* es un método para evaluar a los individuos sobre la base de su “desempeño” a partir de los objetivos de la organización y en el contexto del desarrollo del potencial de la persona.
- *La administración por objetivos (APO)* es una técnica en la que los supervisores y los supervisados definen los objetivos para establecer metas claras y bien definidas (Drucker, 1954). El propósito de la APO es facilitar la integración de las metas del individuo y las metas de la organización (Drucker, 1964).

En tanto métodos para aproximarse a los problemas que entraña la implementación, la evaluación del desempeño y la APO están pensados para atender los problemas asociados con el cambio de la cultura organizacional a través del cambio en las personas. Son una mezcla de premios y castigos para crear un entorno que aliente a los administradores/gerentes e implementadores que tienen contacto directo con el público, a modificar o adaptar su comportamiento a fin de alcanzar metas corporativas, no departamentales, individuales ni profesionales.

❖ El enfoque gerencial como generador de sistemas “autorregulatorios”

El desarrollo de técnicas de implementación y resultados que ya no son “puramente” públicas o administrativas marca el predominio de los valores gerencialistas (que priorizan la eficiencia y la efectividad) en la combinación de instrumentos para la implementación. Los defensores de la necesidad de “reinventar el gobierno” argumentan que los cambios deben implicar un proceso de políticas públicas orientado al mercado y a la “descentralización”, marcando un viraje de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo a fin de administrar sociedades más complejas (Osborne y Gaebler, 1993). No obstante, la recombinación de formas de gobierno, sectores e instrumentos también pueden verse como medidas dirigidas a mejorar la capacidad de gobierno para mantener el control (y la legitimidad) en condiciones de mayor complejidad social, económica y política, así como mayores limitaciones financieras. En ese sentido, la descentralización puede pensarse, básicamente, como un intento de “descargar” el control hacia sistemas de implementación y resultados que estén más integrados y se autorregulen (Kickert, 1993). Por una parte, esto ha implicado el uso de nuevas combinaciones de formas de gobierno, sectores e instrumentos para promover sistemas más “autorregulatorios” (a través del mercado) y, por otra parte, ha implicado la formación de personas más “autorregulatorias” mediante la aplicación de nuevas técnicas gerenciales. Estos controles pueden clasificarse en dos tipos de autorregulación: micro y macro.

Controles micro a la implementación y los resultados

Estos controles buscan controlar la discrecionalidad y modificar las actitudes de los proveedores:

- Administración de recursos humanos.
- Paga en función del desempeño.
- Esquemas de evaluación.
- Revisión a cargo de los pares.
- Limitar la permanencia en los cargos.

Estas técnicas representan el abandono de la práctica que buscaba mejorar la racionalidad y la pericia de los burócratas y los profesionales como una forma de mejorar los servicios para transitar hacia un enfoque que pretende mejorar los métodos de control del estrato en el que no se formulan las políticas a fin de que esté más atento a las demandas de los “contribuyentes” *qua* clientes. La transición de la racionalidad de la producción a la soberanía de los consumidores y el control de los tomadores de decisiones puede interpretarse como una manera de someter a burócratas y profesionales en el sector público, por largo tiempo diferenciados de los obreros y los gerentes del sector privado, a las formas de control acostumbradas en el sector de las utilidades. Así, el reverso de la moneda del consumismo es la “proletarización”, la pérdida de capacidades y la “desprofesionalización” (véanse Braverman, 1974⁷ y Clegg y Dunkerly, 1980) de burócratas y profesionales en el sector público.

Controles macro a la implementación y los resultados

Estas técnicas intentan modificar el contexto organizacional y los contextos sociales y políticos más amplios de la prestación de servicios. Se hizo mención de ellas en secciones previas (3.10.6 y 4.3.5):

- Incrementar el número de proveedores con medidas que fomenten la competencia:
 - Privatización.
 - Subcontratación.
- Tomar medidas para crear una estructura más empresarial de implementación y resultados:
 - Crear mercados internos.
 - Cobrar los servicios.
- Controlar directamente los costos y el tamaño del sector público:
 - Políticas de ingresos en el sector público.
 - Controles presupuestarios a través de la medición del desempeño.
 - Recortes de servidores públicos y personal profesional.
 - Gestión financiera.
- Monitorear y mejorar el desempeño:
 - Aplicación de indicadores de desempeño.
 - Auditorías institucionales.
 - Auditorías departamentales.
 - Tablas de clasificación del desempeño.
 - Aprendizaje organizacional.

Las microtécnicas pretenden cambiar el contexto en el que se desempeñan los individuos y los grupos dentro del sector público; las macrotécnicas apuntan a cambiar el entorno organizacional mediante la integración de las fuerzas del mercado o (*quasi* del mercado) para contrarrestar el supuesto sesgo de las organizaciones burocráticas jerárquicas y la discreción de los profesionales y los trabajadores con contacto directo con el público, al tiempo que abren la implementación y los resultados de las políticas a las demandas y los requisitos de los “consumidores”. ♦

7 La edición en castellano es Braverman, H. *Trabajo y capital monopolista: la degradación del trabajo en el siglo XX* (1975).

4.3.6/ *Implementación y tipos de políticas públicas*

¿Es igual implementar un programa para el diseño de misiles que un programa de servicios sociales? ¿Es más fácil llevar a un hombre a la Luna que llevar a una familia indigente a un alojamiento seguro? El gran problema del modelo gerencialista y el modelo “racionalista” de la implementación es que se derivan de una noción de la toma de decisiones que no toma en cuenta el hecho de que la naturaleza y la complejidad de los problemas humanos es variable. Llevar al hombre a la Luna o diseñar un sistema de misiles no sirve como modelo convincente para aquellas áreas de las políticas públicas en las que la definición de metas, la construcción de un consenso y la obtención de recursos son infinitamente más problemáticos. Por ende, resultaría más útil concentrarse en la relación entre el tipo de políticas públicas de que se trata y los factores que pueden influir en el proceso de implementación. Por ejemplo, varios analistas han aplicado la clasificación de Lowi (1964 y 1972) de los tipos de políticas en distributivas, normativas y redistributivas a la implementación (véanse Van Meter y Van Horn, 1975; Ingram, 1978; Ripley y Franklin, 1982 y Hargrove, 1975).

Van Meter y Van Horn (1975) son los autores de uno de los primeros intentos por analizar la implementación desde la perspectiva que reivindica el contenido o el tipo de políticas públicas en cuestión. Sobre la base del trabajo de Lowi en torno a los tipos de políticas (véase la sección 2.5), Van Meter y Van Horn plantean que la efectividad de la implementación varía entre los diversos tipos y temas de políticas públicas. Los factores clave que operan en la implementación (cambio, control y cumplimiento) sugieren que la existencia de un mayor grado de consenso y el hecho de requerir cambios menores o marginales incrementan las probabilidades de éxito de la implementación de las políticas públicas.

Ripley y Franklin (1986) afirman que las dificultades relativas para efectuar una implementación exitosa son menores cuando se trata de políticas distributivas, son moderadas cuando las políticas son normativas, y las dificultades son otra vez menores cuando se trata de políticas redistributivas. Las diversas áreas de las políticas públicas denotan diferentes patrones de relaciones, lo que se traduce en una mayor negociación y politiquería detrás de las políticas redistributivas en comparación con las distributivas, en las que se encuentran mayores medidas de control. Ingram (1978) ha relacionado esta variación en el patrón de las relaciones con los costos de la toma de decisiones, la estructura de los estatutos, el enfoque adecuado, los criterios para la evaluación y las variables críticas.

❖ **Gordon Chase, “A Framework for Implementing Human Service Programmes: How Hard Will it Be?”, 1979**

Los argumentos de Gunn reflejan un modelo general de “implementación perfecta”. Sin embargo, cuando se trata de brindar servicios sociales, beneficencia, educación, salud (es decir, servicios orientados a la población), ¿cómo transformar el modelo general en un modelo más específico

en función de los tipos de políticas? Gordon Chase plantea un marco para analizar los obstáculos que enfrenta la implementación de este tipo de servicios: control de plomo, mantenimiento de metadona y la reforma a la salud penitenciaria. A partir de estos tres ejemplos, el autor construye el siguiente marco que sugiere a los implementadores a manera de mapa, el cual les permite identificar las áreas problemáticas clave en sus programas. Lo más significativo del análisis de Chase es que demuestra la complejidad e incertidumbre del contexto que enmarca la implementación de las políticas públicas de servicios sociales, incluso cuando se trata de temas como el espacio y los recursos disponibles.

Dificultades que surgen a partir de las demandas operacionales

- 1 ¿Quién recibirá el servicio?
- 2 ¿De qué tipo de servicio se trata?
- 3 ¿Cuáles son las posibles distorsiones e irregularidades de la población?
- 4 ¿Puede controlarse el programa? ¿Puede medirse? ¿Hay partes que no se pueden controlar?

Dificultades que surgen a partir de la naturaleza y disponibilidad de los recursos necesarios para poner el programa en marcha

- 1 Dinero: ¿cuáles son los límites de los fondos y cuáles las probabilidades de obtener fondos adicionales?
- 2 Personal: ¿el personal está ubicado donde corresponde y tiene las aptitudes necesarias? ¿Hay suficientes personas trabajando en el programa?
- 3 Espacio: ¿se dispone de suficiente? ¿Se necesita más?
- 4 Suministros y equipo técnico: ¿disponible y listo para usarse? ¿La tecnología es importante?

Dificultades que surgen a partir de la necesidad del administrador del proyecto de compartir autoridad o retener el apoyo de otros actores burocráticos y políticos

- 1 Entidades auxiliares: ¿con cuántas tendrá que trabajar el administrador? ¿Representan un apoyo real?
 - 2 Entidades de ejecución: ¿cuántas participan? ¿El personal puede trabajar conjuntamente? ¿Están claras las líneas de responsabilidades?
 - 3 Políticos electos: ¿ayudan o estorban?
 - 4 ¿Qué niveles superiores del gobierno tienen relación con el proyecto?
 - 5 Proveedores privados: ¿qué tanto necesitará el administrador del proyecto proveedores del sector privado? ¿Cuál es la capacidad que tiene el administrador del proyecto de controlar a los consultores privados?
 - 6 Grupos de interés especiales: ¿cuáles son sus intereses y su influencia política?
 - 7 La prensa: ¿el proyecto tendrá gran visibilidad? ¿Los medios pueden ser positivos/dañinos? ♦
-

Un factor clave del análisis de los tipos de políticas públicas es la cuestión de cómo está organizado el subsistema de las políticas públicas (véase Sabatier, 1986a y la sección 4.3.8). Cuando se trata de un problema sencillo (como llevar al hombre a la Luna), el subsistema (la NASA) tiene una organización ejemplar, capacidad de influencia y recursos suficientes. Llevar al hombre a la Luna fue un triunfo absoluto tanto en la sociedad capitalista como la comunista. No obstante, la aplicación de la PERT, el CPM, el sistema SPPP, el Presupuesto Cero y otras herramientas a problemas sociales y económicos más complejos no tiene un éxito tan espectacular. Si bien llevar al hombre a la Luna era una meta bien definida y contaba con un limitado subsistema de políticas públicas,

los problemas de los hombres (y las mujeres) que habitan la Tierra siempre han pertenecido al ámbito de los subsistemas complejos y no claramente definidos. Por ejemplo, como señala Mayntz (1993), los sectores de las políticas públicas difieren en cuanto a su disposición de subsistemas bien organizados, capaces de resistir la orientación o las órdenes. Algunas organizaciones están mejor informadas o mejor financiadas, o son más poderosas o más independientes que otras. Por lo tanto, la implementación debe situarse en el contexto de los tipos de políticas públicas y prioridades políticas, pero también en función de las relaciones interorganizacionales.

4.3.7/ *Análisis e implementación interorganizacional*

Una de las principales preocupaciones de los estudios sobre la implementación ha sido la cuestión del comportamiento de las organizaciones o de cómo se comportan las personas dentro de las organizaciones. No obstante, si se entiende la implementación como un proceso que implica una “red” o multiplicidad de organizaciones, la pregunta es cómo interactúan las organizaciones entre sí. Son dos los enfoques que enmarcan y alimentan este debate.

El poder y la dependencia de los recursos

Este enfoque sostiene que la interacción entre las organizaciones es resultado de relaciones de poder en las que algunas organizaciones pueden inducir a otras, menos poderosas y más dependientes, a interactuar con ellas. A su vez, las organizaciones que dependen de aquellas que disponen de recursos deben participar en estrategias para trabajar con las organizaciones más poderosas y así asegurar sus intereses y mantener su autonomía o margen de acción relativo (Aldrich, 1972 y 1976; Kochan, 1975; Yuchtman y Seashore, 1967).

Si A no puede prescindir del recurso mediado por B y no puede obtenerlo en otra parte, A depende de B. A su vez, B adquiere poder sobre A [...] la dependencia es un atributo de la *relación* entre A y B, y no de A o B en forma aislada. Por ende, es posible que A dependa de B al mismo tiempo que ejerce poder sobre C.
(Aldrich y Mindlin, 1978: 156)

El intercambio organizacional

Este enfoque plantea que las organizaciones colaboran entre sí a fin de intercambiar aquello que les reporta un beneficio mutuo. Levine y White (1961) sostienen que la característica definitoria del intercambio entre las organizaciones es que se trata de una interacción voluntaria cuyo fin es cumplir las metas y los objetivos de los participantes. Mientras que en el modelo poder-dependencia las relaciones organizacionales se basan en el dominio y la dependencia, la interacción fundada en el intercambio se estructura en torno a intereses mutuos (Bish, 1978; Tuite, 1972 y White, 1974). Si bien una agencia puede depender de recursos centrales, también puede ocurrir que el centro dependa de la agencia local para la implementación de determinadas metas pertinentes a las políticas públicas. Siguiendo el argumento de Scharpf:

Si bien la parte aparentemente dominante puede ejercer una autoridad jerárquica o controlar los recursos monetarios, al mismo tiempo puede depender totalmente de los conocimientos especializados, los contactos propios del clientelismo y la información a la que sólo tienen acceso los subordinados [...] En resumen, las relaciones de dependencia unilateral que se mantienen estables a lo largo del tiempo son más raras y la dependencia mutua es más frecuente de lo que podría señalar la naturaleza ubicua de la autoridad jerárquica y los flujos unidireccionales de recursos presupuestados en las relaciones interorganizacionales.
(Scharpf, 1978: 359)

❖ **Hanf y Scharpf (editores), *Interorganizational Policy-making*, 1978**

Este libro es una compilación de diversas lecturas clave sobre análisis interorganizacional basadas en estudios de caso europeos y estadounidenses. El libro se publicó en una época de creciente preocupación acerca de la aparente “sobrecarga” de trabajo en las democracias liberales y la intranquilidad ante los prospectos de “ingobernabilidad”. Los autores analizan la expansión de la complejidad organizacional para estudiar las características estructurales de la formación y la implementación de las políticas que influye la capacidad de los gobiernos para resolver problemas. El tema abordado en estos estudios es la forma en que la existencia de redes organizacionales de intercambio y dependencia impone límites a la coordinación y el control en la formulación de las políticas y el cumplimiento de los objetivos en ellas contenidos. ♦

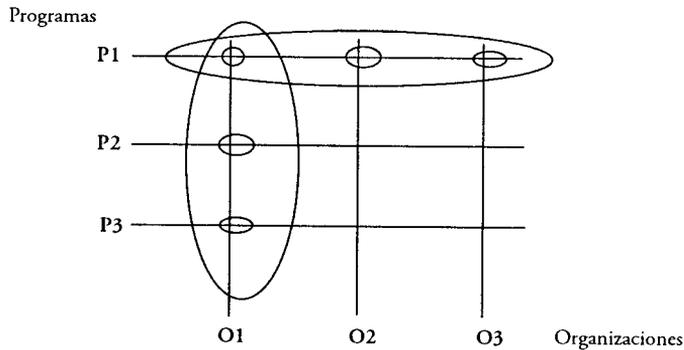
Benson (1975, 1977a, 1977b y 1982) afirma que para comprender cómo funcionan las relaciones interorganizacionales es necesario considerar la red de intereses al interior del sector de políticas públicas en cuestión, el cual define como “un racimo o complejo de organizaciones conectadas entre sí a través de dependencias de recursos y que se distinguen de otros racimos o complejos gracias a los huecos o cuarteaduras que presenta la estructura de dichas dependencias” (Benson, 1982: 148). El enfoque de Benson también subraya la importancia de la “estructura profunda” que planteaban Bachrach y Baratz, estructura que toma en cuenta el sesgo que existe en los sectores de las políticas públicas y en las estructuras que los conforman: redes administrativas, redes de grupos de interés y reglas para la formación de estructuras. Benson afirma que las reglas para la formación de estructuras dentro de un sector de las políticas públicas (que incorporan las ideas sobre el establecimiento de la agenda que ya se señalaron en las teorías de la no decisión y en la teoría crítica) deben estudiarse en relación con las redes administrativas y de grupos de interés (véase la sección 2.7.2). (Rhodes aplica las ideas de Benson en un enfoque de redes para estudiar las relaciones entre el centro y lo local: véanse la sección 2.10.2 y Rhodes, 1985 y 1988.)

Aplicación de las teorías a las políticas públicas

Hjern y Porter (véanse también Hjern *et al.*, 1978 y Hjern y Hull, 1982) han aplicado el análisis interorganizacional desarrollado por Aldrich, Benson y otros autores al estudio de las políticas públicas. Al adoptar un marco de abajo hacia arriba, Hjern y Porter (1981) sostienen que la implementación debe ana-

lizarse en el contexto de las “estructuras institucionales” formadas por “racimos” de actores y organizaciones. Puede pensarse que los programas se implementan a través de “colectivos” de organizaciones. Un solo programa puede implicar la participación de numerosas organizaciones de diversos tipos: nacionales y locales, públicas, privadas y voluntarias, empresariales y laborales, etcétera. La implementación de los programas no depende de una sola organización, sino de una matriz o serie de colectivos organizacionales (véase el diagrama 4.4):

Diagrama 4.4 “Colectivos” organizacionales



Fuente: Hjern y Porter (1981)

Las organizaciones (O1 ...) participan en partes de diversos programas (P1 ...). Las personas que pertenecen a una organización tratan de ajustar dichas partes de los programas a fin de cumplir los objetivos organizacionales generales. El óvalo vertical con las partes de los tres programas implementados por O1 es el área dentro de la cual se practica la lógica de una organización. Las personas que se identifican con un programa (P1) siguen una lógica programática dentro del óvalo horizontal tratando de ajustar las aportaciones de las partes de diversas organizaciones a fin de satisfacer las demandas del programa. Las personas que ocupan cargos en cualquiera de los nueve puntos de intersección [...] tienen que servir a los “amos” de los programas y las organizaciones. El hecho de no ver a las estructuras de la implementación como entidades administrativas separadas de las organizaciones se ha traducido en graves dificultades durante la administración de la implementación de los programas. Cuando se promulga un programa nuevo, se le asigna a una sola organización [...] Si algo falla, se le asigna a otra organización o se despide al jefe del departamento o ambas cosas [...] estas reacciones pueden ser inadecuadas y disfuncionales.

(Hjern y Porter, 1981: 217)

Los arreglos mediante los cuales un programa queda en manos de diversas organizaciones generan un complejo patrón de interacciones que los marcos (y las prácticas) de arriba hacia abajo suelen pasar por alto y, en consecuencia, sus

teorías no aportan una explicación satisfactoria de la implementación y los programas, en la práctica, fracasan. Las estructuras de la implementación no son tanto organizaciones como “estructuras localizadas de implementación”. Hjern y Porter creen que este modelo tiene importantes implicaciones para la teoría y la práctica de las políticas públicas, implicaciones que deberían motivar la revisión del concepto que se tiene del proceso de implementación en función del marco analítico y del marco normativo. Como se verá a continuación (4.3.8), las teorías más recientes sobre la implementación han retomado las implicaciones teóricas del modelo de estos autores.

4.3.8/ *Hacia una síntesis de la implementación*

Las ideas de Sabatier han sido mencionadas en otras secciones de este libro. El modelo que plantea para aproximarse al proceso de la formulación de las políticas puede extenderse también al estudio de la implementación. Para Sabatier, el enfoque por etapas de las políticas públicas no coadyuva a entender el proceso de formulación de dichas políticas porque se divide en una serie de secciones artificiales e irreales. Por ende, desde su punto de vista, la implementación y la formulación de las políticas públicas se convierten en prácticamente un solo proceso. La temprana aportación de este autor al estudio de la implementación aparece en un texto que denota una marcada perspectiva de arriba hacia abajo, escrito en coautoría con David Mazmanian (Sabatier y Mazmanian, 1979). Quizás esta obra se haya sometido más a prueba (véase Sabatier, 1986) que la mayoría de las teorías, y es considerada, no sin razón, como uno de los modelos “de arriba hacia abajo” más depurados. El trabajo de estos autores pretendía sintetizar las ideas tanto de los teóricos de los modelos de arriba hacia abajo como de los de abajo hacia arriba hasta trazar seis condiciones necesarias y suficientes para la implementación efectiva de los objetivos legalmente establecidos de una política pública. Éstas son las seis condiciones que plantean:

- Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como un estándar de evaluación legal y referencia.
- Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio.
- Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas.
- Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas.
- Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el poder legislativo y el ejecutivo.
- Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas.

Este modelo se ha aplicado en una amplia gama de estudios de casos estadounidenses y europeos que demostraron la utilidad del marco para la investigación empírica. Dicho marco fue modificado posteriormente a partir de esta investigación (Sabatier, 1986: tabla 1), y de la evaluación del argumento de abajo hacia arriba desarrollado por Hjern *et al.* La propuesta de Sabatier (1986) es la posibilidad de hacer una síntesis de las dos posturas a partir de las ideas de Hjern *et al.* sobre la dinámica interorganizacional de la implementación y su forma de red/matriz, así como el enfoque de arriba hacia abajo sobre la manera en que las instituciones y las condiciones sociales y económicas restringen el comportamiento. Esto se logra mediante el uso del modelo comentado en el Capítulo II (2.10.4): la implementación ocurre dentro del contexto de un subsistema de políticas públicas y queda sujeta a “parámetros relativamente estables” y “eventos externos al subsistema”. Pieza clave de este modelo de implementación es la noción de que ésta constituye una parte continua de la formulación de políticas al interior de las “coaliciones promotoras” y que los aspectos profundos, cercanos al punto nodal y secundarios del sistema de creencias de las coaliciones de implementación debe ser parte fundamental del análisis.

Por lo tanto, el modelo considera las preocupaciones del enfoque de abajo hacia arriba al enfatizar la red que da estructura a la implementación y, al mismo tiempo, subraya la importancia de las consideraciones de arriba hacia abajo descendentes dentro del sistema, incluidas las creencias de las élites de las políticas públicas y el impacto de los eventos externos. En este sentido, la implementación puede conceptualizarse como un proceso de aprendizaje (Hecklo, 1974: 306; cf. Browne y Wildavsky, 1984). El objetivo del enfoque es analizar cómo tiene lugar el aprendizaje de políticas públicas entre las coaliciones promotoras y establecer las condiciones institucionales que son más adecuadas o conducentes al “aprendizaje” y a los cambios en las creencias nodales.

Aunque la incorporación de la preocupación de abajo hacia arriba con la dinámica de los subsistemas produce un modelo exhaustivo de implementación, el enfoque de la coalición promotora no confronta la dimensión normativa del debate entre los enfoques de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Por citar un ejemplo, mientras que el enfoque de abajo hacia arriba se interesa en los burócratas que tratan directamente con el público, el modelo de la coalición promotora se concentra principalmente en la élite de las políticas públicas. Para Sabatier, el aprendizaje en las políticas públicas tiene lugar, esencialmente, dentro del “sistema” y sus subsistemas de políticas públicas. El marco está diseñado para analizar las condiciones institucionales en las que dicho aprendizaje modifica la parte nodal de las políticas. Las implicaciones más radicales del enfoque de abajo hacia arriba cuestionan si el éxito de la implementación obedece más al aprendizaje social amplio que al aprendizaje en las coaliciones subsistémicas. La postura de arriba hacia abajo adoptada en el modelo original de Sabatier y Mazmanian se interesa en la relación entre las decisiones y los logros, la formulación y la implementación, y el potencial que tiene la jerarquía de confinar y restringir a los implementadores a alcanzar los objetivos legales definidos en las políticas públicas. Sin embargo, los enfoques de abajo hacia arriba se basan en

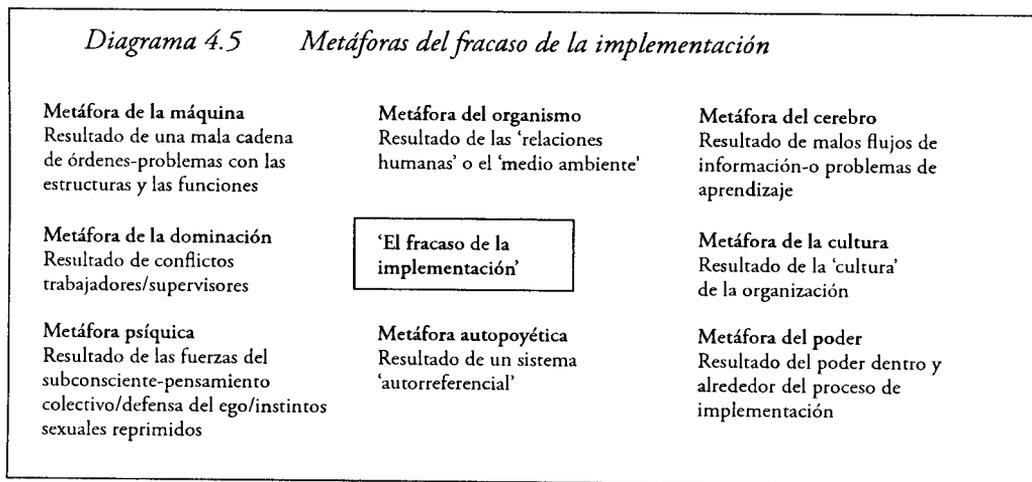
la importancia de la relación entre los actores que participan en un área de las políticas o de los problemas, y en las limitaciones de la jerarquía formal en esas condiciones. Como queda claro en el texto de Sabatier y Mazmanian (1979), su modelo se ocupa del control y el cumplimiento efectivo; no obstante, los defensores del enfoque de abajo hacia arriba se ocupan, de diversas formas, de las interacciones, el conflicto y el empoderamiento. Motivados por el deseo de construir un modelo exhaustivo, los autores ignoran que lo que están tratando de combinar son, siguiendo a Kuhn, paradigmas inconmensurables. Lo anterior se evidencia cuando pasan del uso analítico al uso normativo de los modelos. Los defensores del enfoque de arriba hacia abajo trabajan, esencialmente, dentro de un marco que se concentra en la decisión y el poder, y ven el potencial de los tomadores de decisiones de modificar la sociedad como un problema de desarrollo de formas efectivas de control y aprendizaje entre las élites. Los modelos de abajo hacia arriba sugieren que la implementación es un proceso de formulación de políticas y (posiblemente) empoderamiento de aquellos que conforman el blanco de las decisiones. Los modelos de arriba hacia abajo prefieren los niveles, las jerarquías, el control y las restricciones, mientras que la perspectiva de los modelos de abajo hacia arriba privilegia las esferas, las redes o los mercados como una situación más deseable.

El choque de marcos analíticos y los valores y creencias que éstos encierran da lugar a marcos de análisis y prescripciones rivales. De este modo, la síntesis sirve para construir un consenso que no existe de forma natural. Si el objetivo del análisis de las políticas públicas es (como sostenía Lasswell) aclarar valores, entonces la síntesis que propone Sabatier sólo consigue empantanar las aguas. En ese sentido, resulta mucho más útil la síntesis que el propio Sabatier (1986) recomienda como guía a los diseñadores de las políticas, pero que es inadecuada en tanto modelo explicativo del proceso de las políticas públicas (Elmore, 1985). Elmore plantea la necesidad de una variedad de marcos para el análisis y la implementación: “mapeo regresivo” (de abajo hacia arriba) y “mapeo progresivo” (de arriba hacia abajo); afirma también que la efectividad de la implementación de las políticas formuladas requiere de la adopción de múltiples marcos. Ello significa, aplicado al estudio del proceso de las políticas públicas, que el análisis no debe buscar tanto una síntesis sino una sensibilidad hacia los marcos (parafraseando a Vickers, de juicios de valor, de la realidad y de la acción) de teóricos, élites de políticas públicas y aquellos que tienen contacto directo con el público.

Esta forma de entender la implementación podría derivarse del tipo de ideas propuestas dentro del análisis crítico de las políticas públicas que se comentó en las secciones 2.7.3 y 3.8.8). La clasificación de Elmore (1978) de cuatro tipos de modelos de implementación (gestión de sistemas, proceso burocrático, desarrollo organizacional y conflicto y negociación) sugiere el uso de los modelos como “lentes” (en el sentido que Allison da a esta palabra) a través de los cuales es posible explorar la implementación. Elmore afirma que los modelos de implementación no deben considerarse como hipótesis rivales que podrían demostrarse empíricamente, sino como marcos de supuestos ambiguos y conflictivos.

La idea de los modelos como perspectivas esencialmente incompletas y parciales de problemas y realidades de gran complejidad constituye un tema cuya discusión más completa se encuentra en la obra de Gareth Morgan (1986/1993). Este autor afirma que, para entender la complejidad, es necesario adoptar un enfoque crítico y creativo ante la noción de pensar en función de modelos o “metáforas”. Desde este punto de vista, el intento de mezclar diferentes modelos para crear una síntesis sobre la base de las fortalezas de dos marcos distintos es un ejercicio un tanto errado. Influido por la teoría “postmodernista”, “constructivista”, Morgan sostiene que el análisis de la complejidad no es la búsqueda vana de la síntesis sino, por el contrario, el reconocimiento de las diferencias, la parcialidad, lo incompleto y la distorsión inherentes al conocimiento y el discurso humanos. Las metáforas/los modelos/las teorías generan perspectivas, o formas de mirar, pero también formas de no mirar. Para este autor no existe una sola metáfora que represente una teoría general. En términos de la implementación, esto significa que los problemas de la implementación pueden construirse de maneras muy variadas. Cada enfoque o teoría aporta cierta perspectiva para mirar determinada dimensión de la realidad de la implementación y, en el caso del debate, hasta cierto punto forzado, entre el enfoque de arriba hacia abajo y el enfoque de abajo hacia arriba, ambos, acompañados de sus híbridos y variaciones muestran parte de la realidad. Como estudiantes de las políticas públicas es conveniente tratar de desarrollar habilidades en el arte de interpretar los marcos propios de la teoría y la práctica de la implementación en sus contextos. Como Sabatier (1986) tiene a bien conceder, cada enfoque encierra ventajas comparativas en tanto explicaciones en contextos diferentes. Aplicando las metáforas de Morgan, por ejemplo, habría de reconocerse que los marcos revelan o iluminan distintas dimensiones de la implementación. No hay metáfora capaz de contener todas las respuestas.

Diagrama 4.5 Metáforas del fracaso de la implementación



En lo que respecta a la ciencia de las políticas públicas, el enfoque que más se aproxima al método de Morgan para el análisis organizacional es la idea de Las-

swell sobre los mapas contextuales. Así, por ejemplo, el enfoque de Lasswell para la implementación incluiría el trazado de mapas de los participantes/partes interesadas, sus perspectivas, situaciones, valores y estrategias, así como los resultados deseados y los efectos reales. El método reconoce que la implementación está enmarcada en un contexto específico en términos de los valores y las instituciones implicadas en el problema del que se trate. Asimismo, tal como sucede con el enfoque de Morgan, la perspectiva de Lasswell también enfatizaría la idea de que el análisis es, fundamentalmente, una actividad “de aprendizaje” que debería contribuir a ilustrar a los participantes. Trazar un mapa del contexto de los problemas brinda la posibilidad de comprender las múltiples dimensiones del conocimiento, las creencias, el poder, los significados y los valores que definen la formulación de las políticas y su implementación. No es la búsqueda de la “tierra prometida” (*sic*) de Sabatier (una teoría general), sino de la clarificación de los valores de teóricos y prácticos.

❖ **Sandra Kaufman, “Decision-Making and Conflict Management”, en Bingham et al., 1991**

En la sección 3.7.7 se analizan las ideas de Kaufman. El modelo de esta autora pretende explicar la toma de decisiones y la implementación a partir de teorías de cognición y conflicto. Como se señaló anteriormente, este modelo aporta (al igual que el de Sabatier) un método de síntesis de diversos enfoques para analizar la implementación. El principal argumento de Kaufman es que la implementación ocurre en una situación en la que necesariamente existe conflicto entre múltiples intereses, actores y organizaciones divergentes. Lo anterior coincide con los argumentos comentados en la sección 4.3.7. La autora considera que el conflicto que surge entre las diversas partes interesadas puede ser tanto positivo como negativo. En todo caso, de no administrarse el conflicto, Kaufman afirma que éste puede

tener consecuencias destructivas para los individuos, la agencia y las personas a las que brinda un servicio. Como mínimo, se desperdician recursos y puede incurrirse en altos costos de oportunidad. En el peor de los casos, el conflicto presenta a los individuos y a las organizaciones como disfuncionales y priva a los beneficiarios de los servicios de dichas organizaciones. Cuanto más compleja es una situación que implica tomar decisiones (en función del número de partes, asuntos en cuestión, consecuencias que surgen con el tiempo y afectan a grupos numerosos) mayor importancia adquiere la administración del conflicto para todas las partes involucradas.
(Kaufman, 1991: 129)

La autora aporta una serie de recomendaciones para mejorar la implementación y la toma de decisiones en situaciones conflictivas (véase Kaufman, 1991: 131-132). ♦

4.4/ Sistemas de implementación y resultados (*delivery systems*)

4.4.1/ Mezclas

Las modalidades o “sistemas” de implementación y resultados de las políticas públicas han llegado a ocupar un lugar protagónico en el análisis de y en el sector público moderno. En otras partes de este libro (véase la sección 3.4.6)

se ha abordado el énfasis en la cada vez más diversa red intergubernamental e interorganizacional para la prestación de bienes y servicios públicos. Como señalara Kaufman (1991, anteriormente citada), la implementación actualmente implica a un número importante de actores y entraña el potencial de enfrentar considerables conflictos y “disfuncionalidades”.

El estudio de la “tecnología” de la implementación y los resultados ha pasado de ser un área de interés prácticamente obviada en la década de 1970 y principios de la década de 1980 (véase Hogwood y Peters, 1983: 165) a ocupar un lugar dominante en la bibliografía sobre la gestión del sector público. Esto es particularmente cierto en el contexto de las “complejas” condiciones que enfrenta la gobernanza moderna (Kooiman [editor], 1993) y la cambiante “arquitectura” del Estado en la sociedad moderna (Dunleavy, 1989). Como señala Self, por ejemplo, en relación con la prestación de los servicios de beneficencia:

La beneficencia puede verse como una compleja mixtura de aportaciones provenientes de cuatro fuentes: el gobierno, el mercado, las organizaciones de voluntarios y los hogares de las personas.
(*Self, 1993: 121*)

(Véase también Rose, 1986, sobre la idea de la “mezcla” de la beneficencia).

Este capítulo está dedicado al análisis de esos sistemas de implementación y resultados con base en la manera en que actualmente se prestan los bienes y servicios públicos a través de un conjunto de instituciones e instrumentos cada vez más complejo y diverso. El término para referirse a estos conjuntos o combinaciones de implementación y resultados es “mezcla”, una palabra que transmite la idea de que los ámbitos de las políticas públicas están compuestos por una pluralidad de actores, instituciones y organizaciones, modalidades de observancia y valores. Las áreas de las políticas públicas (como la salud, la vivienda, el desarrollo económico, etcétera) pueden concebirse como una mezcla de relaciones que cambian y varían en el tiempo y el espacio, tanto en los sistemas políticos unitarios como en los federales. Siguiendo la observación de Rhodes acerca de los sistemas unitarios:

crece la frecuencia con la que los gobiernos recurren a muy diversos instrumentos para la consecución de sus políticas. No se asignan funciones a gobiernos con objetivos generales [...] sino a autoridades con objetivos específicos. La “adhocracia” institucional está a la orden del día, un proceso que genera conflictos entre agencias que compiten para “ganar terreno” y entre gobiernos centrales y locales que resienten ser omitidos. El gobierno no ha sido desmantelado, pero sí se ha dividido y politizado, un proceso que no puede sino frustrar todo intento por ejercer el control a través de la centralización. Esa fragmentación no sólo impide el control y es caldo de cultivo para el rezago en la implementación de las políticas (o la desviación de las expectativas centrales), también acentúa la complejidad gubernamental.
(*Rhodes [editor], 1992: 330*)

Como señala el propio autor, esta fragmentación también crea problemas de control y rendición de cuentas en una sociedad democrática (véase la sección

4.4.8). Los ciudadanos de hoy enfrentan un apabullante despliegue de agencias responsables de la prestación de servicios públicos. Las jerarquías y los niveles simples han desaparecido para dar paso a sistemas de implementación y resultados que usan una mezcla de relaciones gubernamentales, nuevas “alianzas” entre el sector público y el sector privado, mecanismos del mercado y políticas públicas “mercantilizadas”; además, se están definiendo nuevas funciones para el sector del voluntariado y “la comunidad”. En lugar de los patrones de relación relativamente ordenados que existían hace diez años o más (como una tarta hecha con secciones claramente definidas), las sociedades industriales se han embrollado cada vez más, y ahora no se parecen en nada a una tarta dominó y sí mucho a una tarta marmolada. Al tomar una rebanada de este postre es evidente que la disposición o mezcla varía bastante de una política pública a otra. Hay otra metáfora que capta la idea de la mezcla: la noción de “campo” o “espacio” que plantea Lewin (véase la sección 3.7.7) donde, con el paso del tiempo, la relación entre las partes del campo de las políticas públicas cambia y éstas interactúan entre sí.

En esta sección se analizan cuatro “mezclas”:

- Mezcla gubernamental (4.4.2).
- Mezcla sectorial (4.4.3).
- Mezcla de la observancia (4.4.4).
- Mezcla de los valores (4.4.5).

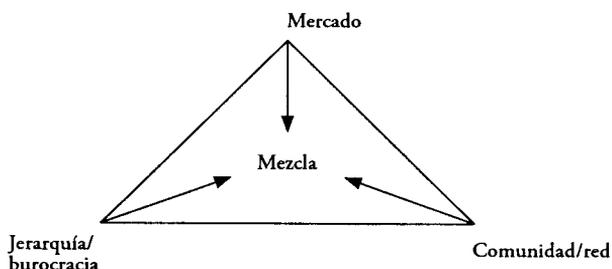
Las primeras dos mezclas aportan el entorno institucional y organizacional de la implementación y los resultados de las políticas, es decir, las formas gubernamentales y la interacción de los sectores público, privado, comunitario y del voluntariado. La mezcla de la observancia se ocupa de la combinación de enfoques de problemas relativos a ampliar el cumplimiento de las políticas públicas. (¡Hacer que funcionen!) Por último, se analiza aquello que Colebatch y Larmour expresan como los valores y el marco que subyace al significado (Colebatch y Larmour, 1993: 108), los cuales interactúan con la mezcla institucional, la mezcla organizacional y la mezcla de la observancia. La “mezcla” que se obtiene en los sistemas de implementación y resultados puede pensarse como una combinación o un compuesto de modelos de organización “mercantil”, “burocrático/jerárquico” y “de redes/comunitario” (véase la sección 1.8). Por lo tanto, al usar el término “mezcla” se está insinuando la escasa utilidad práctica de pensar en función de sectores o modalidades de coordinación claramente definidas, ya que en el mundo real hay mucho de ambigüedad y superposición entre ellas. Siguiendo a Colebatch y Larmour, el mundo

no puede dividirse en organizaciones “mercantiles”, “burocráticas” y “comunitarias”, ya que es probable que toda organización incluya todos estos elementos. Las proporciones serán distintas en cada organización [...] y la misma organización podrá funcionar en la década de 1990 de manera muy diferente a como funcionaba en la década de 1950. La cuestión es identificar la naturaleza de la mezcla, no colocar a la organización en una u otra caja.

(Colebatch y Larmour, 1993: 80)

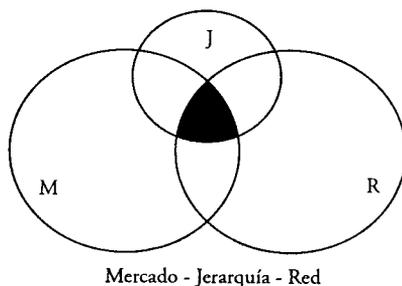
Esto sucede también en el ámbito de las políticas públicas donde la tarea no consiste en encajonarlas, sino en analizar y trazar mapas de la mezcla de elementos que conforman cada área de políticas públicas. Si se piensa en los sistemas de implementación y resultados como en una función de la combinación de las formas del mercado, la burocracia y la comunidad, puede hacerse una representación gráfica que describa una relación triangular cambiante en el tiempo y el espacio (diagrama 4.6).

Diagrama 4.6 La mezcla de la implementación y los resultados



Thompson *et al.* (editores) (1991: 15-16) sugieren la posibilidad de una aproximación a partir de tres “luces analíticas” que iluminan diferentes aspectos de la gobernanza (diagrama 4.7). En la práctica, las distintas luces analíticas se traslapan y combinan para formar “híbridos” o “formas plurales” (véase Bradach y Eccles, 1991).

Diagrama 4.7 Luces analíticas sobre la implementación y los resultados



Fuente: tomado y adaptado de Thompson *et al.* (1991)

4.4.2/ La mezcla gubernamental

En primer lugar, hay que considerar las dimensiones territoriales. ¿Qué parte o nivel del gobierno es responsable de la implementación de un programa? ¿Cómo

está repartida esa responsabilidad a partir de las disposiciones administrativas y financieras? Desde luego, la mezcla de niveles variará entre los diferentes ámbitos de las políticas públicas. La mezcla también estará definida por las tradiciones y los arreglos políticos y constitucionales entre Estados unitarios centralizados y sistemas federales descentralizados. Aunque los sistemas políticos pueden compartir metas de políticas públicas, el nivel del gobierno que se considera responsable de la prestación efectiva de un servicio puede ser alguno de los siguientes:

- Nacional.
- Regional / estatal.
- Local.
- Vecinal.

Por ejemplo, los estudios de la OCDE (1990, 1992 y 1993a) que generan perfiles del nivel de prestación de servicios en sus países miembros, muestran un patrón muy diverso de responsabilidad gubernamental en las áreas de educación, salud y beneficencia, incluso entre países que tienen en común el sistema unitario o federal. El servicio relativo a la educación puede estar altamente centralizado, como sucede en Estados Unidos, o altamente descentralizado, como es el caso de Francia y Grecia. Algunos países tienen niveles subnacionales de gobierno y administración que se encargan de las regiones o los estados. El papel del gobierno local también es muy variable: puede ejercer un estricto control en cuanto a la prestación de servicios o revelar que las autoridades locales tienen facultades muy pobres. Además, la combinación en la implementación y los resultados (local-público-privado-del voluntariado) en el contexto europeo difiere considerablemente de la situación de Gran Bretaña. No obstante, como señalan Batley y Stoker en su análisis sobre los cambios en la prestación de servicios en los gobiernos locales europeos:

el lenguaje de las reformas tiene muchos elementos comunes en los países estudiados (Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Dinamarca, Noruega, España y Portugal) [...] Las cuestiones relativas a la elección, la proximidad con el ciudadano (o cliente) y la reducción de controles burocráticos, la complejidad y la uniformidad se están abordando de muy diversas formas. En algunos casos estas reformas se llevan a cabo en un contexto marcado por una ideología de eficiencia de la competitividad, del mercado y lo empresarial [...] (Gran Bretaña, Holanda, Alemania y, hasta cierto punto, Italia) [...] En otros casos, la ideología está más vinculada al acceso del ciudadano a un Estado democrático (Suecia, Noruega, España, Portugal). La mayoría muestran elementos de ambos tipos [...] el monopolio de la prestación de determinados servicios, en su mayor parte de tipo social, que depende de los gobiernos locales británicos es un tanto inusual [...] [ya que] en el resto de los países europeos hay una larga tradición histórica de formación de alianzas [...] entre los niveles del gobierno, entre las comunas y entre el sector privado y el sector público...

(Batley y Stoker, 1991: 215)

Una tendencia importante en la mezcla dentro del ámbito de la prestación de servicios se relaciona con la descentralización vecinal y comunal que empezó en la década de 1980 (véase Hoggett y Hambleton [editores], 1987) y que ha

continuado en la década de 1990 en Gran Bretaña y otros países (véanse Carmon [editor], 1990; Osborne y Gaebler, 1992; Batley y Stoker, 1991 y Burns *et al.*, 1994). Dos notables ejemplos de descentralización en la prestación de servicios son los municipios londinenses de Islington y Tower Hamlets, uno de ellos con administración laborista y el otro con administración liberal. Estos municipios han creado oficinas vecinales multiservicios para administrar los servicios y foros/comités encargados de la participación, el acceso y la rendición de cuentas en la escala local. Ambas autoridades han sido líderes en la transición de las estructuras burocráticas centralizadas hacia la administración local de redes más cercanas a los ciudadanos/consumidores/clientes/votantes. En el momento de redacción del presente libro, un número importante de autoridades locales británicas concentran sus esfuerzos en la generación de esquemas para descentralizar la administración de la prestación de servicios (véase Burns *et al.*, 1994). Debido a la naturaleza experimental de las reformas, la gama de modelos que ha surgido es bastante plural. Los investigadores líderes en esta materia sugieren un “tipo ideal” de descentralización vecinal sobre la base de cuatro puntos (véase Burns *et al.*, 1994: 88):

- *Ubicación*: la reubicación física de los servicios para pasar de la centralización al nivel vecinal o “territorial”.
- *Flexibilidad*: la promoción de formas más flexibles de administración y organización de las tareas mediante trabajo de equipo multidisciplinario, multiplicidad de aptitudes, supervisores generales y corporativos locales.
- *Administración con delegación de responsabilidades*: la transferencia de las facultades para la toma de decisiones a los supervisores y el personal a cargo de la prestación de los servicios.
- *Cultura organizacional y cambio*: la reorientación de los valores de los supervisores y el personal a fin de promover la calidad del servicio y el empoderamiento local.

Hoggett (1987) ha argumentado que este viraje hacia las modalidades de prestación de servicios a domicilio por zonas vecinales debe observarse dentro del contexto de un proceso más amplio de “post-fordismo” en la sociedad moderna. Podría afirmarse que el control a través de una jerarquía weberiana/taylorista/fordista está propiciando estructuras “postmodernas” menos burocráticas, más horizontales y más fragmentadas (véase Clegg, 1990: 180-207). Hoggett y sus colegas consideran que en este nuevo contexto las organizaciones del sector público tenderán a seguir el estilo de las empresas y las organizaciones industriales:

están dadas las condiciones para formas totalmente nuevas de organización de los servicios que permitan grados mucho más altos de libertad operativa al mismo tiempo que un control estratégico centralizado. La pregunta clave es cómo moldean las elecciones y estrategias políticas dichas condiciones, pues la lucha en torno a estos temas es quien decidirá el peso relativo otorgado a la descentralización interna, distinta de la externa, y decidirá dónde estará el mando estratégico (en el gobierno local o central), entre otras cosas. Nuestra visión de un servicio público reformado pretende reemplazar a las complejas burocracias con estructuras que reflejen una mayor delegación interna de responsabilidades [...] Dentro del contex-

to de una autoridad local, la delegación de responsabilidades a nivel interno significa dotar a los supervisores y al personal de los servicios de la facultad de encargarse de la implementación al tiempo que libera al centro de la posibilidad de quedarse absorto en los detalles administrativos [...] Surge un nuevo tipo de organización para sustituir a las jerarquías departamentales, una organización con un centro sólido pero magro, con un entorno externo formado por unidades de prestación de servicios a las que se ha delegado una serie de responsabilidades. (Burns et al., 1994: 272)

La mezcla de niveles gubernamentales en determinado ámbito de las políticas públicas determinará el contexto en el que estarán enmarcadas las relaciones interorganizacionales. Cada nivel dependerá de los recursos de otro y el patrón puede ser tal que las nociones “niveles” y “escalones” podrían resultar insuficientes para describir una relación más evocadora de “esferas” y “redes” (Rhodes, 1981). El patrón que ha surgido en Europa, Estados Unidos y otros lugares del mundo a partir de la combinación de organizaciones gubernamentales que participan en las políticas públicas cada vez adopta una forma más intergubernamental e interorganizacional (Dommel, 1991; Batley y Stoker, 1991; véanse la secciones 3.4.6, 4.3.7 y 4.6.3). Al igual que otras mezclas, los patrones de interacción y relaciones de poder entre diversos niveles en las sociedades industrializadas se tornan más y más complejos y diversos dentro y entre los sistemas políticos, tal como lo demuestra la experiencia de la prestación de múltiples servicios dentro de determinadas zonas vecinales. De hecho, esa complejidad probablemente constituya el principal común denominador en la experiencia de la implementación de políticas públicas en condiciones modernas (tal vez postmodernas). Las presiones administrativas y políticas que influyen en la combinación de responsabilidades generan algunos problemas difíciles e inextricables. Como señala Brian Smith:

Las necesidades administrativas de las organizaciones nacionales sólo pueden ser atendidas cuando se delega autoridad a los funcionarios locales. En términos políticos, las amenazas a la integración provenientes de comunidades culturalmente distintas sólo pueden resolverse con cierta medida de transferencia de competencias a los gobiernos locales [...] No obstante, la decisión de reconocer la necesidad de que haya una presencia administrativa en las regiones y localidades no marca la conclusión del proceso de la elección política. Faltaría tomar una decisión respecto al ejercicio de la administración y si éste será un proceso politizado o no. Hay demasiados casos de intervención estatal en los ámbitos del mantenimiento del ingreso, el transporte, los servicios públicos y la atención médica que fueron centralizados tras un período en el que fueron responsabilidad de los gobiernos regionales y locales, así como demasiados ejemplos de funciones gubernamentales que pertenecen a la administración central en un Estado y a la esfera local en otro para creer que existe alguna fórmula políticamente neutral para la asignación territorial de las facultades de gobierno. La distribución del poder entre los diversos niveles del gobierno y la selección de instituciones para su descentralización son resultado de conflictos políticos en el centro derivados de intereses de grupos y de clases sociales que a veces poseen una identidad territorial, pero que también unen y movilizan a poblaciones más allá de sus propias regiones. (Smith, 1985: 201-202)

Por lo tanto, la combinación de niveles de responsabilidad gubernamental es un tema que induce la necesidad, por una parte, de centralización orientada a asegurar el control (particularmente de las finanzas nacionales) y, por otra parte, de descentralización a fin de asegurar beneficios administrativos. Así, la centralización para descentralizar y la descentralización como modalidad de la centralización conforman la paradoja clave de la asignación de responsabilidades en el Estado moderno (Mercalfe y Richards, 1992: 77-94). Como ha señalado Smith, este dilema no está abierto a una solución limpia y neutral. En parte, la razón que explica el atractivo de concentrarse en la mezcla sectorial es que ésta proporciona una forma de implementación y resultados que supera el problema de definir qué nivel de gobierno es responsable.

4.4.3/ *La mezcla sectorial*

La mezcla de niveles (o esferas) gubernamentales también debe considerarse a la par que el sector implicado en la prestación de los bienes y servicios públicos. Una vez más, se trata de un patrón complejo. Por ejemplo, la relación entre el sector público, el sector privado y el sector del voluntariado ha cambiado bastante en los últimos diez años. Los servicios pueden comprender una combinación de responsabilidad pública y privada, así como entre el sector del voluntariado y las agencias “comunitarias” que pueden desempeñar alguna función en la prestación de algún servicio.

La mezcla de lo público y lo privado: las alianzas

La creación de alianzas entre el sector público y el sector privado ha tenido lugar en diversas áreas de políticas públicas, entre ellas las siguientes:

- Desarrollo de infraestructura.
- Reordenación urbana.
- Desarrollo regional.
- Capacitación y formación.
- Medio ambiente.

Las razones detrás de la multiplicación de este tipo de alianzas implican comprender las ventajas que obtiene un gobierno gracias a la experiencia teórica y práctica del sector privado en cuestión de finanzas y administración, así como los beneficios financieros y de otra índole que, a su vez, obtiene el sector privado. Kouwenhoven (1993: 125-127) sugiere considerar la evolución de las alianzas exitosas entre el sector público y el sector privado en el contexto de tres conjuntos de condiciones:

- Condiciones iniciales para una alianza entre el sector privado y el sector público:
 - Interdependencia entre ambos sectores.
 - Convergencia de objetivos.

Una vez cumplidas estas condiciones, es decir, que ambas partes necesiten una de la otra y tengan objetivos comunes, se requieren condiciones secundarias o mecanismos “concatenantes”:

- Condiciones secundarias (concatenantes)
 - Disposición de una red de canales de comunicación entre el sector público y el sector privado interesados.
 - Disposición de un mediador que facilite las negociaciones.
- Condiciones del proyecto
En lo que respecta al proyecto en proceso, la alianza debe cumplir con una extraordinaria lista de condiciones:
 - Confianza mutua.
 - Absoluta claridad (y registro) de los objetivos y la estrategia.
 - Absoluta claridad (y registro) de la repartición de costos, riesgos y dividendos.
 - Absoluta claridad (y registro) de la distribución de responsabilidades y autoridades.
 - Definición de las etapas del proyecto.
 - Definición de mecanismos para la resolución de controversias convenidos con anticipación.
 - Legalidad.
 - Protección de los intereses y derechos de terceros.
 - Disposiciones e instalaciones adecuadas de apoyo y control.
 - Pensamiento y acción con visión empresarial y de mercado.
 - Coordinación “interna”.
 - Buena organización de proyectos.

Este modelo (como todos los modelos de la implementación perfecta) enfatiza el considerable número de cosas que pueden salir mal, salen mal y saldrán mal. Las alianzas entre el sector público y el privado constituyen un “proceso de aprendizaje” tanto para el sector privado como para el sector público; los casos de alianzas que no han resultado tan exitosas como ambas partes implicadas lo esperaban llenan páginas y páginas de bibliografía sobre el tema. Los problemas que surgieron con el esquema de desarrollo de London Docklands en Londres son un excelente ejemplo de que estas alianzas no representan una vía de escape fácil ante el aparente callejón sin salida en que se encuentra la implementación de arriba hacia abajo de las políticas públicas (Massey 1993: 167-168). Aun así, mientras ambos sectores encuentren ventajas mutuas en los riesgos que implican estas alianzas para las dos partes, seguirá creciendo el alcance y desarrollo de los modelos de alianzas para la implementación y los resultados. Esto es particularmente cierto en el caso de grandes proyectos en los que tal vez la formación de alianzas represente la única posibilidad de atender ciertos problemas (como la rehabilitación urbana) y aprovechar ciertas oportunidades (como asegurarse la sede de los Juegos Olímpicos). Cuando se trata de proyectos sociales de menor escala, la creación de alianzas con el gobierno local ofrece la posibilidad de

acceder a fondos y capacidades especializadas que se encuentran en el sector privado, un sector que a su vez obtiene utilidades y se beneficia de las relaciones públicas derivadas de aceptar responsabilidades sociales y adoptar un enfoque empresarial ético.

El sector del voluntariado

La participación activa del sector del voluntariado en las políticas sociales y de otra índole ha despertado un creciente interés. Tradicionalmente, el sector del voluntariado ha sido muy importante en la historia del Estado de bienestar. Hay grupos de voluntarios interesados en hacer obras de caridad para los pobres y necesitados que tienen largas y reconocidas trayectorias (Butler y Wilson, 1990: 9-14). Las organizaciones religiosas en particular han hecho una enorme contribución al desarrollo de instituciones de beneficencia que, hasta el surgimiento del Estado de bienestar, fungieron como el principal proveedor de muchos “servicios sociales” y de educación. Algunos servicios han permanecido en el sector del voluntariado, particularmente los servicios de bomberos y rescate marítimo en varios países, y las instituciones religiosas han seguido participando activamente en el ámbito educativo y en otras actividades sociales. La expansión del Estado de bienestar y la educación masiva hicieron que el sector del voluntariado pareciera menos necesario en el siglo XX. Sin embargo, en años recientes el papel de este sector ha adquirido un nuevo protagonismo ante un Estado que ya no es capaz o ya no desea prestar la gama de servicios que antes le demandaba la sociedad (Mellor, 1985).

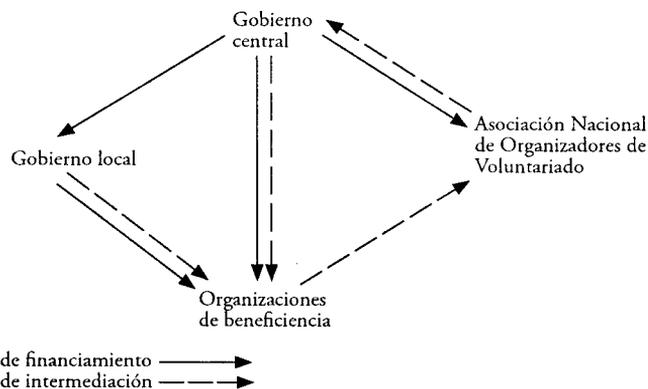
Como sector, los términos “voluntariado” y “no lucrativo” no son del todo adecuados. Referirse a estas organizaciones como agentes privados de las políticas públicas resulta más descriptivo y más preciso (Streeck y Schmitter, 1985). Las organizaciones de voluntarios ofrecen empleos permanentes y tienen que “hacer” dinero y operar con una base financiera sólida. La beneficencia es un gran negocio. Esto ha llevado a algunos autores a proponer la sustitución de la idea del “sector del voluntariado” por la noción del “tercer sector” (Osborne y Gaebler, 1992: 44), reconociendo así su importante papel en la prestación de bienes y servicios. Las responsabilidades que han sido delegadas a este sector como resultado de los recortes y las políticas contra el Estado de bienestar muestran que constituye un ingrediente clave en la mezcla de los sistemas de implementación y resultados en el Estado moderno, incluso en aquellas sociedades que tradicionalmente han tenido un pesado Estado de bienestar, y más aún en aquellas (como Estados Unidos) en las que los programas propios del Estado de bienestar están menos desarrollados.

La interpretación de esta reestructuración del Estado de bienestar y el papel del sector del voluntariado depende de la ubicación de los analistas y comentaristas dentro del espectro ideológico. Desde la “derecha”, el auge del Estado de bienestar y la desaparición de los servicios del voluntariado y autoayuda fue un hecho desafortunado; desde este punto de vista, el futuro de la política social depende de la expansión de un sistema menos dominado por el Estado, en el que el sector del voluntariado desempeñe un papel más amplio en la prestación

efectiva de servicios bajo contrato (véase Gutch, 1992). Desde la “izquierda”, la multiplicación de las organizaciones de voluntarios como agentes o instrumentos de la política gubernamental aparece como un síntoma de la crisis del Estado liberal en las sociedades capitalistas (Loney *et al.* [editores], 1991: 206-213). Los “comunitaristas” venían la participación del sector del voluntariado como un hecho que contribuye a fomentar un sentido más profundo de comunidad y responsabilidad personal (Willets, 1994).

Sea cual sea el marco empleado para explicar el auge de las organizaciones de voluntarios como proveedoras de servicios, sigue siendo un hecho que al diseñar la prestación de los servicios públicos la contribución del sector del voluntariado es un factor que no puede ser excluido al analizar la evolución de los sistemas modernos de implementación y resultados. Hay una gran diversidad de mezclas del sector del voluntariado y el sector público y el privado, y de formas de “alianzas”. El financiamiento del sector privado puede apoyar actividades de grupos de voluntarios en asociación con el gobierno; el gobierno puede elegir la implementación a través del sector del voluntariado y el financiamiento mediante becas; o bien puede haber una red de financiamiento y apoyo que facilite el intercambio de fondos, experiencia teórica y práctica, y compromiso. El modelo que más se aproxima a la explicación de este tipo de mezcla es el del análisis interorganizacional (sección 4.3.8), que enfatiza la dependencia que tienen organizaciones como los grupos de voluntarios de los recursos de entidades patrocinadoras pertenecientes al sector público o al sector privado. En Gran Bretaña, por ejemplo, Butler y Wilson (1990) proponen que la relación da pie a un patrón neocorporativista de interacción entre el Estado, la Asociación Nacional de Organizaciones Filantrópicas, los gobiernos locales y las organizaciones de beneficencia (diagrama 4.8).

Diagrama 4.8 Relaciones gobierno-sector del voluntariado



Fuente: tomado y adaptado de Butler y Wilson (1990)

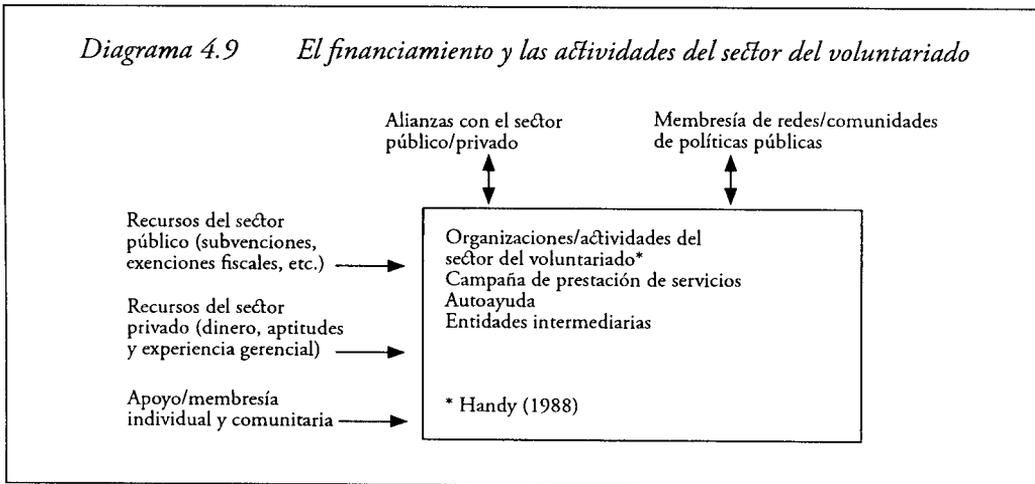
En esta relación, las entidades estatales y el gobierno ejercen una influencia considerable en la toma de decisiones estratégicas del sector del voluntariado a través de su capacidad de financiamiento y mediación.

La subcontratación de servicios a organizaciones del sector del voluntariado se ha extendido rápidamente en el Reino Unido, en Estados Unidos y en otros países, y ha dado pie al surgimiento de

un nuevo tipo de relación entre los gobiernos y las organizaciones privadas que modifica el comportamiento de ambas partes, profundiza su interdependencia y desdibuja las distinciones tradicionales entre ellas.

(Self, 1993: 124)

Las agencias de voluntarios tratan de obtener recursos directamente del público mediante campañas de recaudación de fondos a fin de minimizar su dependencia del financiamiento gubernamental y no gubernamental. La expansión del sector del voluntariado ha suscitado el debate en torno a la función de la “gestión” en la organización y las estrategias de las organizaciones “no” empresariales / lucrativas (Butler y Wilson, 1990; Handy, 1988 y Drucker, 1990b). El depender más de la experiencia y los recursos del sector privado podría significar que el sector del voluntariado llegará a parecerse o ya se parece a las organizaciones responsables de la obtención de recursos en su propio ámbito (Di Maggio y Powell, 1991; sección 4.3.8, diagrama 4.9).



Al mismo tiempo, las entidades públicas pueden desarrollar cierta dependencia respecto al sector del voluntariado para prestar servicios que les resulta difícil proporcionar, no disponen de recursos para hacerlo o tradicionalmente han sido proporcionados por los voluntarios. El grado de dependencia del sector privado en el sector del voluntariado es comparativamente menor. No obstante, la participación del sector privado en el patrocinio de las organizaciones de voluntarios indica que éste conoce las oportunidades de relaciones públicas y el potencial publicitario que tales actividades ofrecen y que no pueden sino

resultar bastante benéficas para su imagen ética. Los efectos de propagación de la adopción de prácticas gerenciales propias del sector privado en el sector del voluntariado también pueden considerarse como ampliamente benéficas para una empresa o negocio (véase Lloyd, 1993).

Sin embargo, siguiendo el argumento de Knight (1993), el peligro radica en que la estrecha relación que se ve con más frecuencia entre el Estado y el sector privado y el sector del voluntariado tendrá un efecto pernicioso en la independencia de las agencias filantrópicas *qua* proveedores de servicios que compiten por los recursos. Según Knight, en años recientes el sector del voluntariado ha adoptado un enfoque de tipo “la seguridad es prioridad” y ha optado por desarrollar una relación íntima con los sectores público y privado. La consecuencia de esa intimidad ha sido la pérdida de orientación y la preocupación por oportunidades financieras y valores gerencialistas que resultan en “un fuerte sentido de [...] baja moral y autoestima malcriada” (Knight, 1993: xi). La aportación que el sector del voluntariado debería hacer en tanto importante crítico del gobierno se ve gravemente minada por la existencia de una “cultura contractual” en la que la crítica puede provocar la pérdida de fondos y contratos (véase Gutch, 1992).

Además, si las organizaciones del sector del voluntariado llegan a entrelazarse aún más con el Estado y el sector privado, cabe preguntarse si podrán fungir como el tipo de entidades intermedias concebidas por los diversos defensores del “comunitarismo”. Hace tiempo que el sector del voluntariado ha desempeñado un papel vital como propiciador de “estructuras mediadoras” que pueden situarse entre el individuo y las grandes instituciones del Estado y las empresas (Berger y Neuhaus, 1977). Si las mezclas de la implementación y los resultados siguen recurriendo al sector del voluntariado como un instrumento prestador de servicios, podría ponerse en riesgo su papel como vehículo para la consolidación de la “ciudadanía” y el “empoderamiento” o “aprendizaje social”, además de su importantísima función en la sociedad.

❖ La comunidad

“Comunitarismo”

Ésta es una teoría que ha resultado atractiva a lo largo y ancho del espectro político: ¡Clinton, Gore, el Partido Laborista británico; la “nueva derecha”, Helmut Kohl y Jacques Delors! Como se comentó en la sección 1.6, los comunitaristas argumentan que la sociedad moderna ha visto la destrucción del sentido de comunidad y de organización de voluntarios, así como un desarrollo excesivo de la demanda de derechos individuales a costa del sentido de responsabilidad y obligación. En términos de políticas públicas, señalan que los diseñadores de políticas deben de tratar de construir instituciones sociales intermedias a fin refomentar la cohesión social y el orgullo cívico, y contrarrestar los efectos del individualismo y la fragmentación social. Algunos *think-tanks*, como Demos y The Social Market Foundation, han recibido importantes reconocimientos por defender la causa del “comunitarismo” en Gran Bretaña. Véanse, por ejemplo, Willetts (1994) y Etzioni (1968 y 1993). Dave Willetts, miembro prominente de un *think-tank*, presenta el argumento de la “nueva derecha” al defender el “conservadurismo cívico” que busca fortalecer a las comunidades y las organizaciones de voluntarios:

Los conservadores entienden que un gobierno entrometido y desmesurado representa una amenaza mucho más grave a nuestras tradiciones e instituciones que el libre intercambio de bienes y servicios [...] En retrospectiva, podemos ver que la destrucción de antiguas comunidades y la construcción de enormes complejos habitacionales [...] fue mucho más dañina. No cabe duda que la insidiosa expansión de la regulación [...] se ha convertido en una amenaza para las comunidades locales, imponiendo cargas inaceptables a una gran cantidad de grupos independientes, desde las organizaciones locales de caridad hasta los proveedores de cuidados infantiles y los comedores comunitarios [...] El debilitamiento de nuestras instituciones cívicas debido a la progresiva invasión del gobierno [...] explica gran parte del descontento social [...] En el corazón de la tradición Tory [...] se encuentra la preocupación por la solidez de las instituciones británicas.
(The Times, 17 de junio de 1994)

La “comunidad” como alternativa a los mercados y las burocracias

El concepto de comunidad tiene diversos antecedentes teóricos. La preocupación por la pérdida y la renovación de la “comunidad” ha sido tema constante en el pensamiento social y político de las sociedades industriales (véase Nisbet, 1974). La forma más desarrollada de la idea de “comunidad” como modalidad alternativa de gobernanza se encuentra en la obra de M. Taylor (1982 y 1987), quien ha creado una filosofía de la comunidad derivada, en parte, de sus observaciones antropológicas. Laver (1983: 147-66) considera a la comunidad como la base de una sociedad anárquica.

Los orígenes del “enfoque comunitario” de las políticas públicas podrían encontrarse en la administración colonial de Gran Bretaña, Francia y Bélgica, donde los administradores tenían por objetivo lograr que las comunidades fueran más autónomas y responsables de los problemas de sus localidades. En la década de 1960 la idea fue retomada en Estados Unidos mediante la Ley de la Oportunidad Económica de 1964, y el Programa de Ciudades Modelo (entre otros instrumentos), cuyo propósito era “maximizar” (*sic*) la participación de la comunidad en la resolución de sus problemas sociales y económicos (véase Marris y Rein, 1967). En Gran Bretaña, la Ley de Desarrollo Comunitario de 1969 marcó el inicio de una gama de esquemas para promover el enfoque comunitario y “vecinal” (en Loney, 1983, se encuentra más información sobre los esquemas de desarrollo de fines de la década de 1960 y 1970 en Gran Bretaña). Para entonces, claro, gran parte del daño a las comunidades (como el este de Londres) ya estaba hecho, todo en nombre del “redesarrollo” (véase Young y Willmott [1957], donde se presenta una advertencia sociológica oportuna pero tristemente desoída). Resulta importante notar que la más reciente ola de políticas públicas “comunitarias” en la década de 1990 llega después de la destrucción masiva de comunidades en las regiones industriales y las zonas urbanas marginales durante la década anterior. ♦

La “comunidad” y las políticas públicas

Otro elemento importante de la mezcla sectorial para la implementación y los resultados es la “comunidad” en contraposición al “mercado” o el “Estado” o la “jerarquía”. Como se señaló antes (véase la sección 4.4.2), las estrategias de políticas públicas basadas en la noción de comunidad representan una vertiente relevante de los nuevos enfoques de formulación e implementación de políticas locales en las décadas de 1980 y 1990. Como concepto, la idea de “comunidad” es notable por la variedad de construcciones que sobre ella han desarrollado los diseñadores de las políticas y los académicos. Como señala Willmott:

Aquellos que defienden una nueva iniciativa o que se adhieren o definen un punto de vista en particular pueden invocar a la comunidad como sostén de su argumento, sin aclarar a qué comunidad se refieren, en qué sentido se refieren a ella o hasta qué punto han detectado las opiniones o los intereses de tal comunidad.
(Willmott, 1989: 5)

Hillery (1968) apunta que hay alrededor de 94 definiciones de comunidad. Así, cuando dos o tres científicos sociales o diseñadores de políticas se reúnen a hablar de “comunidad” ¡tal vez haya muchas más definiciones que personas! En términos generales, la idea se refiere a grupos que comparten una ubicación o espacio geográfico, o tienen intereses, rasgos o características comunes. De esta manera, la noción “políticas comunitarias” es la aplicación del concepto en un sentido que puede ser “territorial” o “no territorial”. Las políticas comunitarias pueden, por ejemplo, estar dirigidas a un vecindario o parte de una ciudad, o bien a un grupo de personas que comparten un problema o un interés: “los jóvenes”, “la comunidad homosexual”, “la comunidad de los discapacitados” o “la comunidad artística”. Las diversas formas de políticas comunitarias pueden clasificarse a partir de tres grandes enfoques (Glen, 1993):

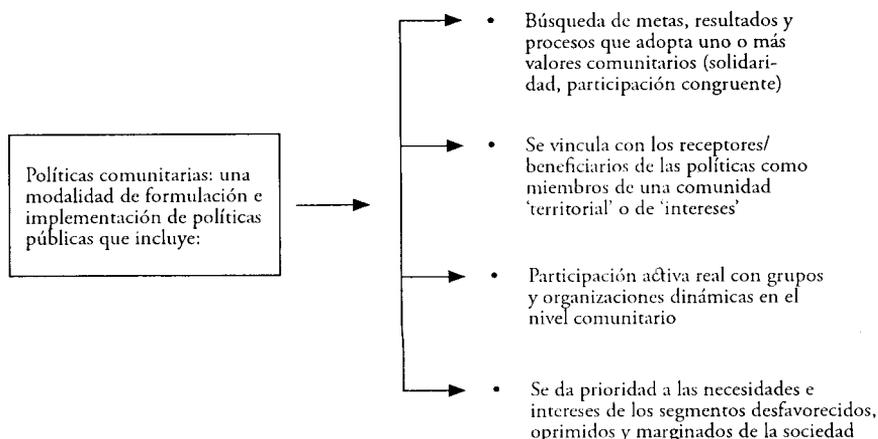
- *Desarrollo comunitario*. El principal interés de este enfoque es ayudar a la comunidad a ayudarse a sí misma. Ejemplo de ello son los programas diseñados para promover el desarrollo económico o mejorar la vivienda de determinada comunidad. El objetivo es crear un proceso de abajo hacia arriba en el que los miembros “de la comunidad” participan al dar voz (definir) a sus propias necesidades y metas, y contribuir a satisfacerlas y cumplirlas.
- *Servicio comunitario*. Se trata de un enfoque orientado a mejorar la relación entre los resultados de un proveedor de servicios y sus usuarios o clientes. El objetivo es brindar un servicio más receptivo a las necesidades de la comunidad e incrementar la participación activa de dicha comunidad en la forma en que se prestan los servicios. Ejemplo del enfoque de “servicio” comunitario es la idea de los programas “Vecino vigilante”, diseñados para mejorar la relación entre la policía y la población, además de fomentar la participación de la comunidad en la vigilancia de su entorno inmediato.
- *Acción comunitaria*. Se trata de un enfoque que se concentra en los problemas del poder y la movilización de intereses. La acción comunitaria es una forma de “dar voz” para hacer campaña por los intereses y las políticas a favor de aquellos que se sienten excluidos de la agenda o el proceso político. Ejemplo del enfoque de la “acción” es la manera en que la “comunidad homosexual” ha buscado participar activamente en campañas a fin de llevar sus puntos de vista acerca del sida a la atención del público e insertarlos en el proceso de la formulación de políticas.

Ya que existen múltiples definiciones de “comunidad” es natural que existan muchos marcos dentro de los cuales puede entenderse la noción de “políticas comunitarias”. Butcher y Mullard (Butcher *et al.*, 1993: 217-237) proponen diferenciar los tres principales enfoques de “políticas comunitarias” a partir de sus distintas actitudes hacia la “ciudadanía”:

- *El marco del ciudadano público.* Enfatiza la participación y el juicio racional, los derechos y las obligaciones. En este marco, las políticas comunitarias constituyen una vía para enriquecer la participación democrática, ampliar el alcance de la democracia y delegar el poder más allá de los procesos de toma de decisiones que tradicionalmente ocurren en la burocracia, las asambleas legislativas y las comisiones ejecutivas. Una democracia más sólida en el nivel “comunitario”/vecinal es vista como una vía para fomentar la participación activa de la gente en los procesos de toma de decisiones que tienen impacto en sus vidas. Esta perspectiva de las políticas comunitarias incluye estrategias “liberales” y “pluralistas” para mejorar la democracia local e incrementar la participación, además de políticas más radicales vinculadas al modelo del “ciudadano con derechos”.
- *El marco del ciudadano con derechos.* Aquí el énfasis está en la distribución más justa de los impactos. En este sentido, la “política comunitaria” impulsa una mayor justicia social y económica mediante la aplicación de estrategias para empoderar a los débiles y marginados de la sociedad. El marco del ciudadano con derechos está comprometido con una visión radical de la “comunidad” como agente del cambio social y la reforma/revolución. La estrategia consiste en utilizar a la comunidad como medio para defender los intereses y derechos de individuos y grupos que están amenazados por el poder de la burocracia, el capitalismo y los profesionales.
- *El marco del ciudadano consciente de sus deberes.* En este enfoque los valores primordiales son el orden, la tradición y la naturaleza orgánica de la sociedad. Por ende, el objetivo de las estrategias comunitarias es fortalecer a las organizaciones y entidades intermedias de la sociedad y fortalecer las instituciones sociales tradicionales como alternativa a la intervención del Estado. La derecha conservadora favorece este marco, pues ve en la comunidad un medio para combatir la expansión de la interferencia y el “paternalismo” del Estado. Por lo tanto, el enfoque considera que el propósito de las políticas es fomentar el sentido del deber cívico o público, el servicio comunitario, la ayuda mutua, la autoayuda y el trabajo voluntario.

Butcher *et al.* (1993) proponen una síntesis de las políticas comunitarias que incorpora estos marcos (véase el diagrama 4.10).

Diagrama 4.10 La comunidad y las políticas públicas



Fuente: tomado y adaptado de Butcher (1993)

A continuación se presentan ejemplos de la “comunidad” como un instrumento de formulación de políticas con cierto potencial para llevar este modelo a la práctica:

- Vigilancia policíaca comunitaria (Osborne y Gaebler, 1992: 49-52 y Weatheritt, 1993).
- Servicios comunitarios de salud (McNaught, 1987).
- Atención comunitaria a enfermos mentales y discapacitados, a personas con dificultades de aprendizaje y cuidado infantil (Walker, 1982; Hoyes y Means, 1993; Bornat *et al.*, 1993; Dallos y Boswell, 1993, Nixon, 1993; Fimister y Hill, 1993).
- Programas de desarrollo comunitario (Higgins *et al.*, 1983; Loney, 1983; Broady y Hedley, 1989; Roberts, 1979; Robinson y Shaw, 1991; Smith y Jones [editores], 1981; Rasey *et al.*, 1991; McShane, 1993).
- Gestión vecinal y descentralización gubernamental (Smith, 1985: 166-184; Sharpe [editor], 1979; Habeebullah y Slater, 1993; Hoggett y Hambleton [editores], 1987 y Burns *et al.*, 1994).
- Políticas para el desarrollo económico local (Lynn, 1993; MacFarlane y Mabbot, 1993; Young y Mason [editores], 1983; Community Development Foundation, 1992; Bennett y Krebs, 1990).
- La comunidad y las relaciones raciales (Hill e Issacharoff, 1971 y Saggat, 1991).

La dimensión comunitaria de la implementación y los resultados de las políticas públicas enriquece el carácter interorganizacional y “de redes” de la “mezcla” que puede ser pertinente a determinada área de las políticas públicas.

Asimismo, es un desarrollo que contribuye a subvertir y a desafiar el poder/la autonomía de profesionales, como los trabajadores sociales, en su relación con los usuarios de los servicios como “socios” más activos (Cochrane, 1993b).

❖ Sistemas alternativos de prestación de servicios: un menú para el cambio

Osborne y Gaebler (1992) señalan que (en el contexto estadounidense) hay más de 30 alternativas a la prestación de servicios por parte de empleados del sector público:

- | | |
|--|---|
| 1 Creación de normas y sanciones legales. | 20 Asistencia técnica. |
| 2 Regulación o desregulación. | 21 Información. |
| 3 Monitoreo e investigación. | 22 Referencias y recomendaciones. |
| 4 Acreditación. | 23 Voluntarios. |
| 5 Política fiscal. | 24 Vales y cupones. |
| 6 Subvenciones. | 25 Cuotas de impacto. |
| 7 Subsidios. | 26 Catalización de esfuerzos no gubernamentales. |
| 8 Préstamos. | 27 Convocatoria a líderes no gubernamentales. |
| 9 Garantías de préstamos. | 28 Persuasión. |
| 10 Contrataciones. | 29 Capital inicial. |
| 11 Franquicias. | 30 Participaciones de capital. |
| 12 Alianzas público-privado. | 31 Asociaciones de voluntarios. |
| 13 Alianzas público-público. | 32 Coproducción o autoayuda. |
| 14 Corporaciones cuasi públicas o privadas. | 33 Retribución o compensación. |
| 15 Paraestatales. | 34 Gestión de la demanda. |
| 16 Adquisiciones. | 35 Venta, intercambio o aprovechamiento de propiedades. |
| 17 Seguros. | 36 Reestructuración del mercado. |
| 18 Recompensas, reconocimientos y premios. | |
| 19 Modificación de la política de inversión pública. | |

En uno de los estudios más exhaustivos (OCDE, 1993a) sobre tendencias en la gestión del sector público, la OCDE informó que las iniciativas más extendidas entre los países miembros (hasta 1992) fueron las siguientes:

- Desconcentración del gobierno central (6).
- Desarrollo de “agencias” (7).
- Reorganización de las paraestatales (9).
- Límites al sector público (9).
- Privatización (10).
- Descentralización (14).
- Nuevo papel de las entidades de gestión central (18).
- Mecanismos de tipo mercantil (18).

¿Qué es lo que motiva esta mezcla continua de estructuras e instrumentos? La OCDE asevera que, en gran medida, las nuevas formas de gestión pública son consecuencia de las condiciones económicas que están propiciando una “sensibilidad más acentuada, tanto en los gobiernos como en los ciudadanos, acerca del tamaño y el desempeño del sector público”, así como crecientes presiones para reformar las estructuras del sector público a fin de “adelgazarlo y hacerlo más competitivo”. Así, a través de los países de la OCDE, el panorama muestra una panoplia de políticas diseñadas para lograr que el sector público emule al sector privado y así acercar la prestación de servicios a los ciudadanos (OCDE, Estudio, 1993a: 9).

OCDE, *Managing with Market-type Mechanisms*, 1993

La revisión que hace la OCDE del uso de "mecanismos de tipo mercantil" (MTM) es uno de los análisis más exhaustivos en su género. El trabajo incluye la aplicación de MTM en 17 países miembros; se concentra en algunos de los principales instrumentos más utilizados en esos países, entre los que destacan los siguientes:

- Vales y cupones (Estados Unidos y Reino Unido).
- Subcontratación (Australia, Canadá, Francia, Finlandia, Países Bajos, Suecia, Estados Unidos y Reino Unido).
- Mercados internos (Australia, Dinamarca, Irlanda y Reino Unido).

El informe destaca que la práctica de los MTM es muy amplia y variada entre los países miembros y que, en consecuencia, las generalizaciones resultan un tanto peligrosas. No obstante, los autores llegan a tres conclusiones generales en torno a la experiencia de los MTM:

- En el diseño de los MTM, la inclusión deliberada de tantas características básicas de los mercados competitivos como sea posible tiene probabilidades de maximizar las ganancias en términos de eficacia. Optar por MTM bastante parecidos a los arreglos propios del mercado constituye una estrategia menos arriesgada que injertar sólo algunos aspectos del mercado o políticas típicas del sector privado.
- Las mejoras derivadas de los MTM nunca son producto de un proceso automático, rápido ni indoloro. La implementación no es fácil.
- Los temores acerca de los efectos distributivos entre grupos con diferentes ingresos y riqueza parecen menores a lo que muchos habían anticipado.

A la luz de la experiencia hasta cierto punto limitada en cuanto a los MTM, el informe de la OCDE considera que pueden servir para incrementar la eficacia del sector público, pero que es necesario invertir en el diseño, la obtención de recursos y la implementación de estos métodos. Su conclusión es que:

Debería de alentarse a los administradores públicos a introducir MTM a fin de mejorar la asignación de recursos y recortar el gasto público. Pero si los MTM no están respaldados por una buena planeación, carecen del financiamiento adecuado y, por ende, su implementación es deficiente, lo más probable es que no logren cumplir sus objetivos. Destinar los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios al diseño de los MTM debe considerarse como una inversión sólida, sin embargo ello necesita un complemento clave: campañas informativas sobre su naturaleza y funcionamiento dirigidas al público en general y a otros actores.

(OCDE, 1993b: 103) ♦

4.4.4/ *La mezcla del cumplimiento*

El asunto de las políticas públicas está muy bien, pero si no se cuenta con capacidad para hacerlas cumplir, hacerlas respetar, la implementación y los resultados de tales políticas se tornan improbables e inciertos. Basta considerar, por ejemplo, las dificultades que han enfrentado las políticas de la Unión Europea (y otros acuerdos y leyes internacionales) para advertir que el ejercicio práctico de una buena política requiere medios efectivos de cumplimiento. La mezcla de métodos de cumplimiento puede ir desde la fuerza bruta y las bayonetas caladas hasta las cápsulas informativas que pretenden modificar comportamientos. Los

mercados, la burocracia y la comunidad, por ejemplo, pueden verse como diferentes vías para hacer cumplir las políticas. El mercado opera a través de la oferta y la demanda, los precios y la interacción entre compradores y vendedores; la burocracia depende de normas; el cumplimiento en la comunidad depende de modalidades como los valores en común, la reciprocidad, la confianza y los chismes (véase Colebatch y Larmour, 1993: 23). A continuación se revisan cuatro enfoques de la mezcla de modalidades para el cumplimiento. Uno de ellos se concentra en el cumplimiento y el poder (Boulding); otro analiza las formas de cumplimiento administrativo y su efectividad (Hood); el tercero aporta un marco para analizar la relación del cumplimiento y el tipo y régimen de políticas (Burch y Wood). Por último, se aborda el esquema de Etzioni para analizar los tipos de poder como enlaces entre el cumplimiento de las políticas públicas y el problema de la obediencia dentro de las organizaciones responsables de su implementación.

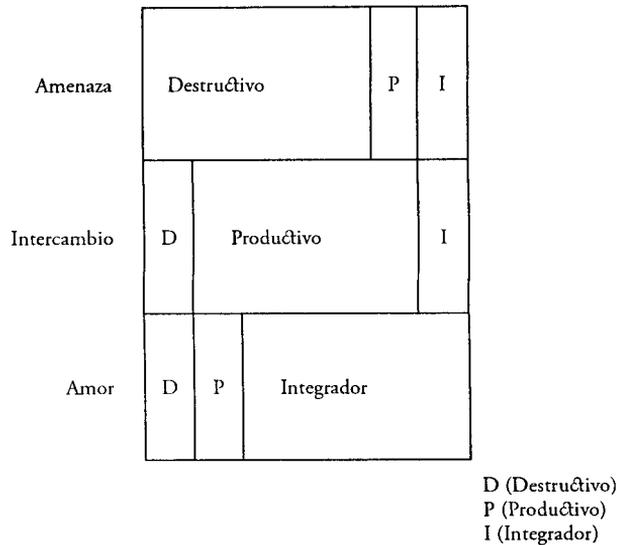
Boulding

Ya se ha comentado la obra de Kenneth Boulding en este libro (sección 3.5.2). Como economista, sus ideas acerca del poder revisten gran importancia para comprender los “costos” del cumplimiento de la implementación y los resultados y las “posibilidades límite” de las diferentes mezclas de estrategias para lograr el cumplimiento de las políticas. Boulding distingue tres tipos o categorías de poder: amenaza, intercambio y amor (diagrama 4.11). Después procede a compararlas con sus consecuencias: destrucción, producción e integración. La consecuencia del poder destructivo es destruir a las personas y a los objetos que éstas valoran. Las consecuencias del poder productivo son formar parte del “óvulo fecundado”, los planes maestros, las ideas, las herramientas y las máquinas, así como de las actividades de construcción y manufactura. El poder integrador “puede pensarse como un aspecto del poder productivo que implica la capacidad de construir organizaciones, crear familias y grupos, inspirar lealtad, convocar y crear lazos entre las personas, desarrollar legitimidad” (Boulding, 1990: 25).

Es importante considerar que Boulding no concibe sus categorías del poder como formas “puras”: al igual que ocurre con el “amor”, la amenaza y el intercambio tienen la cualidad de ser “complejos difusos”, pues contienen elementos de otros tipos de consecuencias del poder. El cumplimiento a través de amenazas puede tener consecuencias productivas e integradoras, como sucede en el ejercicio de la amenaza por parte de las autoridades fiscales en materia de ingresos o por parte de la policía. La amenaza conlleva consecuencias destructivas, pero si tiene éxito puede llegar a ser socialmente productiva e “integradora”. El uso del poder de intercambio para hacer cumplir las políticas es productivo en tanto x , a obtiene y de b , y b obtiene z de a (reciprocidad), o puede ser contractual: a obtiene b si hace c . Puede incluir la negociación para fijar determinado tipo de cambio o condiciones comerciales convenientes. No obstante, también contiene elementos de destrucción (para el cumplimiento de los contratos) y confianza y cortesía (rasgos integradores) que permiten el intercambio. El poder del amor

es tal que convoca al cumplimiento con base en el “respeto” y la “legitimidad”, un cumplimiento inspirado en la responsabilidad social y personal. El uso del “amor” como una modalidad para hacer cumplir las políticas implica apelar a un sentido moral o cívico o de pertenencia a una comunidad. Se trata de la petición de cumplimiento que no se basa en la amenaza ni en “si hace x, obtendrá y (intercambio)”, sino en el hecho de apelar a un sentido social o de lealtad hacia la nación. Sin embargo, al igual que las otras categorías del poder, el amor también encierra la capacidad de generar su opuesto destructivo: crear enemigos, alienar a las personas; tiene un aspecto destructivo tanto como un aspecto productivo. Además, en tanto poder, las consecuencias integradoras del “amor” como modalidad para lograr el cumplimiento pueden resultar altamente productivas: el cumplimiento se da debido a la preocupación, el interés o el sentido del deber, no está motivado por cuestiones económicas ni por evitar el castigo de la ley.

Diagrama 4.11 Las categorías de poder de Boulding



Fuente: tomado y adaptado de Boulding (1990)

Como modelo para una estrategia de implementación y resultados, la clasificación de Boulding apunta hacia la mezcla de cumplimientos que las sociedades pretenden emplear para lograr una mayor observancia (observancia integradora) o para forzar el cumplimiento (observancia basada en la amenaza) o bien producir el cumplimiento (observancia de intercambio). Algunas polí-

ticas pueden tener un mayor contenido de amenaza que de intercambio, otras pueden tener un mayor contenido de amor que de amenaza.

Hood

Hood (1986: 48-60) identifica cuatro opciones para hacer cumplir las políticas (modalidades de cumplimiento):

- *Abrogar / modificar las normas.* En caso de incumplimiento, el gobierno puede elegir abrogar las normas o modificarlas para propiciar su cumplimiento.
- *Hacer correr la voz.* El gobierno puede elegir la publicidad y la persuasión. Esto contribuye a una especie de aviso tipo “por favor, no pise el césped”: un intento por lograr el cumplimiento mediante la oferta de información o asesoría con el objetivo de modificar una conducta.
- *Procesar y castigar a quienes violen las normas:* recurrir a medidas jurídicas y a la policía para disuadir el incumplimiento.
- *Hacer que violar las normas sea físicamente difícil, imposible e inconveniente:* en este caso, el método de cumplimiento no consiste en colocar avisos para informarle a la gente del césped, sino hacer que sea físicamente difícil o inconveniente llegar al césped. Hood analiza los problemas de diversas modalidades de cumplimiento en diferentes condiciones. Su análisis aparece simplificado en el diagrama 4.12.

Diagrama 4.12 El modelo del cumplimiento de Hood

Tipo de incumplimiento	Respuesta de observancia				
	Soft		Hard		
	(1)	(2)	(3)	(4)	
Incompetente	A	A	A	A	Sin principios
Oportunista	B	B	B	B	
(a) Norma/ley específica	C	C	C	C	Con principios
(b) Autoridad en general	D	D	D	D	

Opciones de respuesta de observancia:

- 1 Abrogar/modificar las normas.
- 2 Hacer correr la voz.
- 3 Procesar y castigar a quienes violan las normas.
- 4 Hacer que violar las normas sea físicamente difícil, imposible e inconveniente.

Fuente: tomado y adaptado de Hood (1986)

Cuando se trata de incumplimiento incompetente (1A), la aplicación de la modalidad de cumplimiento 1 no tiene efecto en el incumplimiento. La moda-

lidad 2 puede cambiar el comportamiento, mientras que la modalidad 3 tiene pocas probabilidades de disminuir una forma incompetente de incumplimiento. No obstante, las modalidades 3 y 4 (3B y 4B) pueden depender de la factibilidad y viabilidad económica de la prevención del incumplimiento. Cuando se trata de un incumplimiento oportunista, la modalidad 1 tiene probabilidades de incrementar las oportunidades para el incumplimiento, la modalidad 2 tiene pocas probabilidades de incidir demasiado en un oportunista; no obstante, las modalidades 2 y 3 tienen más probabilidades de tener efecto en el oportunista, ya sea por miedo a ser sorprendido o descubierto (3B) o por la incapacidad de hacerlo (4B). En el ámbito de la objeción de conciencia o basada en principios ante determinada norma o aplicación, la modalidad 1 puede influir el disenso, sin menoscabo mayor a las normas básicas. La modalidad 2, en condiciones de una objeción de conciencia, difícilmente modificará el comportamiento (2C); 3C puede llevar al “martirio”, mientras que 4C puede empeorar las cosas. En el caso de la objeción de conciencia fundada en el rechazo a la autoridad en general, 1D equivale a reconocer la derrota, 2D tiene pocas probabilidades de modificar el comportamiento, 3D tiene potencial para el martirio y 4D nuevamente depende de la factibilidad y viabilidad económica de las medidas preventivas.

❖ Evaluar la efectividad de las campañas

La expansión de las comunicaciones masivas y el uso de campañas informativas en muchas áreas de las políticas sociales y ambientales han favorecido un énfasis cada vez mayor en la responsabilidad individual sobre los problemas. Por citar un ejemplo, las campañas sobre seguridad en las calles exhortan al peatón a asumir su responsabilidad al cruzar vías que se han tornado más peligrosas debido al número de automóviles que en ellas circulan. Estas campañas no tienden a abordar el tema del porqué hay más automóviles. Si, por ejemplo, se tomara la perspectiva de que las muertes por atropellamiento se deben básicamente a políticas públicas que favorecen la posesión de autos y no el transporte público, entonces el tema de la seguridad en las calles no sería tanto un problema de descuido o error personal, sino la consecuencia inevitable de una política pública.

Lawrence Wallack, “Mass Communication and Health Promotion: A Critical Perspective”, en Rice y Atkin, 1988

Wallack destaca que la forma en que la sociedad ve los problemas tiene gran impacto en la manera en que reacciona en el contexto de las políticas públicas. Este autor argumenta que la presentación de temas de salud y campañas gubernamentales en los medios de comunicación masiva tiene un efecto deformador en el proceso. Chauncey Gardner, en la película *Being There*, representa al prototipo cada vez más común del ciudadano de la sociedad occidental que recibe la mayor parte de la información acerca del mundo a través de la pantalla de su televisor. La salud pública es un problema complejo estrechamente ligado a un contexto social y político más amplio, no obstante, la presentación en televisión de temas vinculados a la salud hace caso omiso de dicho contexto:

Una de las formas de ignorar el debate y tomar medidas aparentemente significativas es hablar de los factores del estilo de vida como influencias importantes en el estado de salud.

Este es un concepto básico del mercado que insinúa que los problemas de salud “se compran” como producto derivado de los bienes que se consumen. (pág. 360)

Como señala Wallack, la evidencia sugiere claramente que

- Los cambios en el estilo de vida no tienen efectos de largo plazo en el estado de salud.
- Grandes segmentos de la población tienen escasas oportunidades de participar en dichos cambios.
- El estado de salud está mucho más determinado por factores externos (como la situación económica) que por el estilo de vida.
- Las imágenes televisivas sobre la salud y la medicina pueden ser dañinas para la salud del televidente.

Por lo tanto, ¡la fabricación de la enfermedad como un problema personal/de conocimiento, y no como un complejo problema público, puede incidir en el hecho de tener una población menos sana en términos generales, porque tiene como consecuencia dejar de lado o ignorar los fundamentos básicos del estado de salud!

En muchas áreas de las políticas públicas el objetivo es modificar las actitudes y el comportamiento. Esto es particularmente cierto cuando se trata de temas como la salud y la delincuencia, cuestiones en las que el gobierno no busca tanto brindar un “servicio”, sino modificar estilos de vida por medio de la información y la persuasión. En cierto sentido, es una forma de política pública que coloca la carga del cambio en el comportamiento del individuo y no en las elecciones públicas. Las campañas sobre los estilos de vida enfatizan la responsabilidad del individuo en problemas que, bien podría argumentarse, son básicamente sociales. La prevención del sida, el tabaquismo, el consumo de drogas y la delincuencia constituyen algunas de las campañas más comunes que sirven como instrumentos de las políticas públicas.

Evaluar el impacto de estas campañas es una tarea plagada de dificultades, pero hay una variedad de modelos para ello. Si el lector desea revisar reseñas de este tipo de material, se recomienda la obra de Rice y Atkin (editores), 1988.

Puede argumentarse que dichas campañas deben ser vistas como formas de aprendizaje social. Sin embargo, cómo medir tal aprendizaje resulta aún más problemático. ♦

Dos aspectos cruciales para Hood son: ¿cuánto cumplimiento debe tener lugar? ¿quién es responsable de él? En el cumplimiento de una política pública, el gobierno tiene que decidir qué niveles de cumplimiento considera aceptables (100% o 20%, por ejemplo) y qué estándar o calidad debe observarse. La implementación y los resultados de las políticas públicas variarán en función de los niveles y estándares de cumplimiento. Tal vez no sea rentable dedicar recursos adicionales al cumplimiento para obtener una mejoría marginal que no se considera compensatoria del esfuerzo. Las agencias de implementación y resultados pueden decidir que el cumplimiento se lleve a cabo para alcanzar determinado nivel de observancia, o elegir la persecución y procesamiento de cada caso de incumplimiento. Los estándares de cumplimiento pueden ser bajos en algunas áreas y muy altos en otras. Los niveles y estándares de cumplimiento pueden estar asociados a la entidad responsable de hacer cumplir y a los criterios para llevarla a cabo. Por ejemplo, puede decidirse que el cumplimiento de las políticas públicas en un área compete a los burócratas del sector público; en otra, los “profesionales” pueden ser los responsables de asegurar el cumplimiento; también puede dejarse en manos de una agencia del sector privado o vigilar el

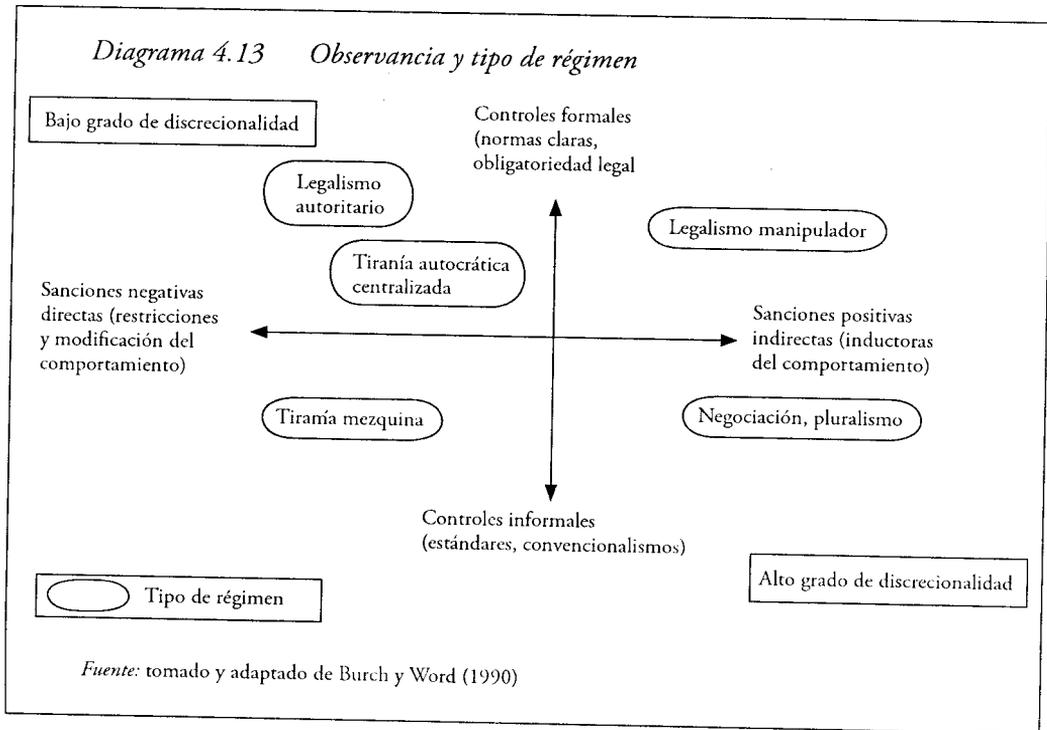
cumplimiento internamente (autosupervisión) o bien implementarla a través de la comunidad.

Las cuestiones relativas a cuánto cumplimiento y por parte de qué actores añaden una capa adicional de complejidad a la mezcla de los sistemas de implementación y resultados. Los bajos niveles de cumplimiento (por ejemplo, de las medidas para combatir la discriminación racial o el acoso sexual o el fraude a la seguridad social) o los bajos estándares de cumplimiento (en salud y seguridad, por citar dos ejemplos), y el hecho de que hacer cumplir las políticas está en manos de profesionales (que utilizan sus conocimientos teóricos y prácticos para elaborar juicios) o en manos de miembros de la organización y no agentes externos (en la policía o en la profesión médica o jurídica) pueden generar nuevos temas y problemas. Quién se encarga de hacer cumplir las políticas públicas constituye un asunto polémico. En este punto nuevamente hay que analizar otras dimensiones de la mezcla de la implementación y los resultados. Si el gobierno elige retirar un servicio del sector público de manos de profesionales para ponerlo en manos de empresas del sector privado (como las cárceles o la policía), los ciudadanos pueden quejarse de que los estándares de cumplimiento en la prestación de dichos servicios están motivados por las “utilidades”, no por “el interés público”. Otra vez, como ya se ha visto a lo largo de este libro, el proceso de desprofesionalización y la desconfianza en los profesionales refleja una preocupación social de gran alcance respecto al poder de los grupos de profesionales.

Burch y Wood

Burch y Wood (1990) aportan un marco para trazar el mapa de las opciones de métodos de cumplimiento basados en las “sanciones negativas” que evitan que las personas actúen de determinada manera. Esto coincide con las sanciones “duras” de Hood y el uso del poder “de la amenaza” de Boulding. En el otro extremo se encuentra el uso de las sanciones “positivas”, sanciones que revisten un carácter más indirecto: su objetivo es inducir un cambio de comportamiento. Las sanciones positivas incluyen las sanciones “suaves” de Hood y el uso del “amor” y el “intercambio” de Boulding. Contra ello, Burch y Wood establecen modalidades de control en términos de los controles “formales” e “informales”. Las modalidades de control que se emplean en las políticas se establecen en el contexto de las formas del régimen político. El dominio de las sanciones positivas y los controles informales permite un régimen político pluralista en el que el cumplimiento se da mediante la negociación. El dominio de los controles formales y las sanciones positivas puede caracterizarse por ser altamente legalista, pero estar manipulado para inducir el cumplimiento. (Éste es el dominio de la modalidad 1 de Hood: abrogación y manipulación.) El dominio de los controles formales y las sanciones negativas constituye un ámbito de legalismo autoritario en donde las reglas son reglas y el cumplimiento ocurre en la aplicación de la ley y los mecanismos de vigilancia policíaca y amenaza; por otra parte, el dominio de las sanciones negativas y los controles informales conducen a los ámbitos de la tiranía y la autocracia. La discrecionalidad es mayor en el domi-

nio de las sanciones positivas y los controles informales, y menor en el dominio de las sanciones negativas y los controles formales (véase el diagrama 4.13).



Tal como reconocen los propios autores, los intentos por clasificar la complejidad de la interacción entre el control, las sanciones, la discrecionalidad y los tipos de regímenes parecen siempre “crudos”. No obstante y dicho lo anterior, Burch y Wood efectivamente aportan una vía para el entendimiento de la mezcla de factores que moldean el proceso de la implementación y los resultados. Así, señalan que:

En el cuarto superior izquierdo vemos la combinación del sistema formal y el negativo. Esta combinación puede producir políticas que no toman adecuadamente en consideración las necesidades locales y las cambiantes circunstancias, y que son altamente impopulares y por ende implementadas mediante el uso de la fuerza o de directivas. La alianza ciudadana con el régimen y sus políticas públicas puede menguar. Por el contrario, el cuarto inferior derecho ilustra la mezcla del poder informal y el poder positivo. Los responsables de la ejecución de las políticas tienen grandes poderes, pero a costa de no ser plenamente dueños de sus acciones, mismas que no necesariamente satisfacen los objetivos de los formuladores originales de las políticas. El tratamiento de cada caso variará de un funcionario a otro, de un sitio a otro y de un día a otro. Posiblemente lo peor de todo se encuentre en el cuarto inferior izquierdo, donde se combinan las sanciones negativas y los controles informales. En esas “tiranías de pacotilla” el comportamiento violento e impredecible

de funcionarios incontrolables puede tener como consecuencia la anulación de la alianza al régimen y la inefectiva implementación de las políticas.
(*Burch y Wood, 1990: 184*)

La clasificación de Burch y Wood también evidencia el hecho de que las mezclas del cumplimiento varían de un área de políticas públicas a otra, así como entre los diversos tipos de sistemas políticos.

❖ Cumplimiento de la política ambiental

Los problemas del cumplimiento de las políticas adquieren relevancia cuando se consideran cuestiones vinculadas a la implementación de la política ambiental. Se trata de un ámbito plagado de buenas intenciones y normas legales. Sin embargo, hacerlas cumplir es un asunto totalmente aparte. Vogel señala, por ejemplo, en el caso de la política ambiental de la Unión Europea, que:

la ampliación del alcance de las normas comunitarias coincide con la mayor agudeza del problema que representa su cumplimiento. El mayor número de normas comunitarias no sólo dificulta su observancia, sino que la hace más urgente, pues las variaciones en el grado de cumplimiento por país amenazan con implicar desventajas para las industrias de algunos países miembros de la CE. La propia Comunidad carece de facultades policíacas o de vigilancia del cumplimiento. Sólo puede enterarse de una violación a alguna norma cuando ésta se denuncia. Si considera que la denuncia está justificada, su último recurso legal es demandar al Estado correspondiente en el Tribunal Europeo. Sin embargo, el proceso es largo [...] El problema del cumplimiento se complica aún más por el hecho de que si bien las Directrices Comunitarias tienen por objeto crear lazos entre los gobiernos nacionales, en muchos casos los responsables de vigilar su cumplimiento son funcionarios locales.
(*Vogel, 1993: 124-125*)

El caso del cumplimiento de la política ambiental en la UE en el contexto del cuadrante altamente pluralista y discrecional de Burch y Wood (véase el diagrama 4.13) ilustra que el cumplimiento debe verse en términos de “negociación” más que de mando de arriba hacia abajo. Desde la perspectiva de los Estados-nación, la experiencia del cumplimiento “de arriba hacia abajo” de las políticas ambientales no ha tenido un éxito espectacular (Downing y Hanf [editores], 1983). Hanf (1993) sugiere la necesidad de modificar las concepciones de la observancia a fin de tener más en cuenta la manera en que la práctica del cumplimiento implica formas de “coproducción”:

En términos reales quien determina qué constituye una conducta desviada no es la legislación, sino los inspectores y funcionarios investigadores. Estos funcionarios definen los casos de violación a la legislación ambiental. En consecuencia, la reglamentación no es simplemente un proceso en el que los responsables de emitir las normas dictan órdenes y los receptores de las normas obedecen.
(*Hanf, 1993: 91*)

Desde la perspectiva de un marco interorganizacional puede argumentarse que el cumplimiento en un área de políticas públicas (red) implica nociones de “cooperación” y “negociación”, además de ideas formales como la autoridad legal, el “mando” y la “obediencia”. ♦

Etzioni y su mezcla de amor, temor y dinero

Etzioni (1961) afirma que hay tres razones fundamentales por las que las personas que están dentro de las organizaciones cumplen las normas, disciplinas, órdenes o políticas: para empezar, puede que lo hagan debido a un sentido de

consentimiento, amor o moral. No es necesario forzarlas a hacer algo: lo hacen porque así lo desean. En segundo lugar, posiblemente las personas cumplan motivadas por el temor. Si no hacen lo que se les pide/dice, temen las consecuencias del incumplimiento. Por último, tal vez obedezcan a intereses monetarios o de remuneración. Aunque puedan no estar de acuerdo por razones morales u odien lo que tienen que hacer, cumplen con ello motivados por la recompensa económica detrás del cumplimiento. Así, el cumplimiento puede ser resultado de un poder normativo, coercitivo o remunerativo. Como se vio al analizar la obra de otros teóricos, cuando se trata de asegurar la ejecución de determinada política, la implementación requiere una mezcla de diferentes modalidades de cumplimiento. La política en cuestión puede depender de la coerción o las recompensas/sanciones económicas, o puede pedir a las personas un ejercicio de elección moral (garrotes, zanahorias o besos). Cuando se considera la necesidad de que las agencias ejecutoras también sean parte del cumplimiento para que cualquier política sea efectivamente implementada, resulta evidente que la observancia posee un contexto organizacional y un contexto “público”. Cuando los tomadores de decisiones diseñan políticas deben elegir una mezcla de instrumentos que, deseablemente, asegure que el burócrata o profesional en cuestión lleve a cabo la tarea que se le asigna. Como se verá en la sección 4.5.3, éste es el problema que abordan las reformas al sector público basadas en las técnicas de administración de recursos humanos (ARH).

Etzioni argumenta que tenderá a haber un equilibrio entre diferentes tipos de poder y tipos de participación:

- Coercitivo-alienador.
- Remunerativo-calculador.
- Normativo-moral.

Según Etzioni, las organizaciones efectivas son aquellas que logran disponer de una mezcla balanceada de bajos niveles de “temor” (coerción y alienación) y altos niveles de “dinero” (remuneración y cálculo) y participación motivada por el “amor” (normativo y moral). Resulta interesante notar que, desde la perspectiva de la ARH y las recientes reformas al sector público, Etzioni postula que las organizaciones con “estructuras de cumplimiento similares tienden a tener objetivos similares, y las organizaciones con objetivos similares tienden a tener estructuras de cumplimiento similares” (Etzioni, 1961: 71). A medida que los objetivos se tornan más congruentes, lo mismo sucede con las estructuras de cumplimiento de las organizaciones (véase Clegg, 1990: 42-44, donde se revisa la obra de Etzioni).

A partir de ese argumento podría afirmarse que conforme las escuelas, los hospitales, las universidades y otras organizaciones “públicas” llegan a compartir objetivos similares a los del “sector privado” (por ejemplo, la eficiencia y el costo-efectividad), las estructuras de cumplimiento cambian para parecerse a las estructuras propias de las empresas y la industria. Como señala Clegg, hay evidencia “sustancial” que respalda al modelo de Etzioni, evidencia que ha resistido un intenso escrutinio empírico (Clegg, 1990: 43). Por lo tanto, el

modelo podría predecir que, a medida que las instituciones y organizaciones que prestan bienes y servicios públicos adquieran un carácter más “empresarial”, su mezcla de estructuras de cumplimiento se parecerá cada vez más a aquellas que se encuentran en el sector “lucrativo”. El sector público y el sector privado bien podrían lucir y comportarse de manera tan parecida que la distinción entre uno y otro llegaría a ser del todo irrelevante (véase, por ejemplo, Malkin y Wildavsky, 1991; véanse también los argumentos en torno al isomorfismo institucional: sección 4.6.3).

El cumplimiento y el contexto organizacional

Las mezclas del cumplimiento de las políticas tienen, por supuesto, un entorno organizacional. La elección de modalidades de organización del mercado, por ejemplo, percibe que el problema de alcanzar el cumplimiento está enraizado en el comportamiento individual motivado por el interés en sí mismo (diagrama 4.14). En un modelo mercantil, la observancia de las políticas públicas puede pasar por disposiciones relacionadas con el mercado, los beneficios del intercambio, el incentivo de la remuneración o el uso de contratos para asegurarse de que los “agentes” lleven a cabo las tareas para las que fueron contratados por los principales (véase la sección 3.6.3 sobre la teoría del agente-principal).

Diagrama 4.14 Modalidades de observancia/cumplimiento

Modalidades de organización	Modalidades de observancia/cumplimiento			
	Rigby (1964/1990)	Etzioni (1961)	Boulding (1990)	Bradach & Eccles (1991)
Mercado	Contrato	Remunerativo	Intercambio	Precio
Jerarquía/burocracia	Orden	Coercitivo	Amenaza	Autoridad
Red/comunidad	Costumbre	Moral	Amor	Confianza

Las modalidades jerárquicas o burocráticas implican la noción de que el cumplimiento de las políticas requiere métodos efectivos de mando y el uso de mecanismos coercitivos para asegurar la obediencia de normas autoritarias. La preferencia por formas organizacionales “de redes” o “comunitarias” depende de la efectividad de las costumbres, las tradiciones, los códigos morales comunes, los valores y las creencias, el amor, el sentido de pertenencia a un “clan” (véase Ouchi, 1991), la reciprocidad, la solidaridad y la confianza.

Por lo tanto, la elección de determinada mezcla para el cumplimiento de las políticas es una cuestión de valores, misma que moldea y nutre las opciones que se analizan a continuación.

❖ La dimensión del valor

Textos clave

Sobre los problemas de equidad, véanse Le Grand, 1991; Le Grand y Bartlett (editores), 1993; Rawls, 1971. Sobre el enfoque utilitario, véanse Sen y Williams (editores), 1982; Smart y Williams, 1987 y Allison (editor), 1990. El caso del Estado mínimo es abordado por Nozick, 1974 y por Buchanan, 1977. En general, véanse Frohock, 1974 y 1979; Beauchamp, 1975; Lane, 1993: 205-219; Bobrow y Dryzek, 1987: 101-116; Weale, 1983 y Miller, 1990.

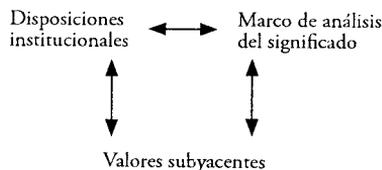
Sobre la función de los valores como un todo, véase la obra de Vickers (sección 3.7.5) y Young (sección 3.7.7). ♦

4.4.5/ La mezcla de los valores

La última mezcla por considerar en este análisis de los sistemas de implementación y resultados debió haber sido la primera: ¿qué distribución de valores enmarca y alimenta la mezcla de implementación y resultados de determinada política o programa? Las mezclas gubernamental, sectorial y de cumplimiento son, en última instancia, manifestaciones de los valores (o el “mundo basado en supuestos”, véanse Young, 1977 y la sección 3.7.7) de los diseñadores de las políticas. Usando la terminología de Vickers, los juicios “de acción” son producto de la interacción de los juicios de realidad y los juicios de valor. La mezcla de los valores implica elecciones y prioridades en cuanto a la asignación de recursos entre áreas de políticas y de problemas, así como entre diferentes programas orientados a problemas y políticas comunes. Las elecciones en la distribución de los recursos entre áreas de políticas/problemas tendrán gran impacto en las otras elecciones de las mezclas entre lo gubernamental, lo sectorial, lo instrumental y el cumplimiento. La distribución de recursos es un reflejo de los valores y las creencias, el poder y los intereses y, como se vio en la sección 4.3.7, define la manera en que las organizaciones dentro de diversos ámbitos de las políticas públicas se relacionan entre sí. Como señalan Colebatch y Larmour en cuanto a las mezclas organizacionales, hay que entender las elecciones entre el mercado, la burocracia y la comunidad como un proceso interactivo que implica instituciones, valores y significados (diagrama 4.15).

Diagrama 4.15

Instituciones, valores y significados

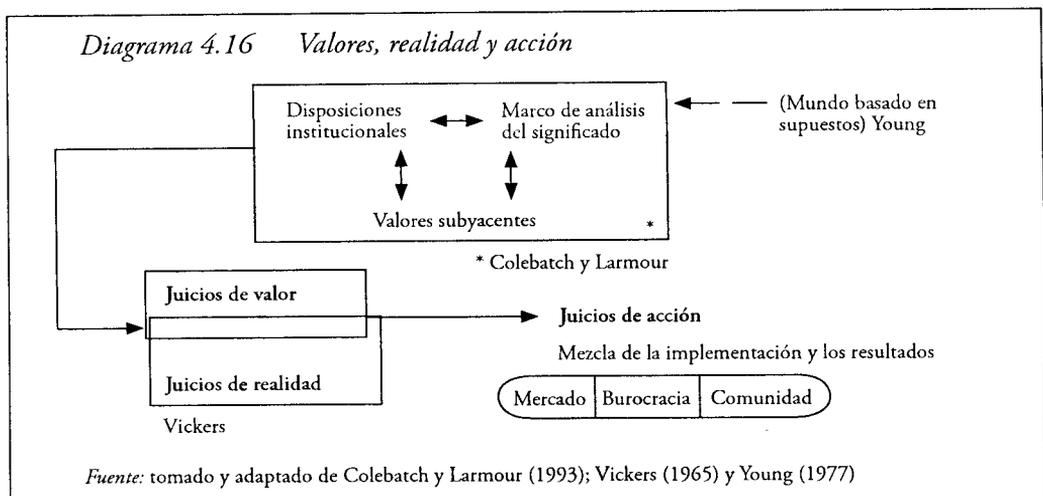


Fuente: tomado y adaptado de Colebatch y Larmour (1993: 108)

Estos autores definen el marco de significados como “la manera en que las personas interpretan el sentido de la actividad organizacional; qué acción es adecuada y por qué” y cómo los “valores subyacentes” forman un patrón que “alimenta los marcos de significados que las personas emplean y los entornos institucionales dentro de los cuales operan” (Colebatch y Larmour, 1993: 108-119). Estas distintas dimensiones interactúan y enmarcan los significados para los participantes y definen qué mezcla institucional u organizacional consideran adecuada para enfrentar un problema o implementar una respuesta de políticas públicas y evaluar su impacto:

Por ejemplo, se reconoce que el desempleo entre los jóvenes de un país constituye uno de los principales problemas de políticas públicas; algunos sostienen que la mejor forma de combatirlo es eliminar las restricciones legales para el empleo de los jóvenes [...] hay acaloradas protestas en contra de ese argumento y el conflicto refleja el choque entre el mercado y los modelos jerárquicos. El modelo del mercado contiene un marco de significados que ve la vida como un conjunto de intercambios entre actores racionales motivados por el propio interés, un entorno institucional en el que ocurren tales intercambios [...] (el mercado, el entorno jurídico, la policía) [...] y una vía para la evaluación de los impactos [...] (acuerdo entre el empleador y el joven) [...] Los modelos jerárquicos se basan en un conjunto distinto de valores, ven al joven como a una persona carente de poder de negociación [...] para defender sus intereses, y que por lo tanto necesita la protección de una serie de instituciones [...] En otras palabras, cada modelo ofrece una forma diferente de organizar el empleo de los jóvenes.
(Colebatch y Larmour, 1993: 110)

El modelo de Colebatch y Larmour puede combinarse con dos modelos ya comentados en el Capítulo II: el enfoque de juicios de Vickers y la idea de Young sobre el mundo basado en supuestos. Las dimensiones de la organización que plantean Colebatch y Larmour son ejemplos del mundo basado en supuestos de Young (véase la sección 3.7.7). También pueden interpretarse como productos de la interacción entre los juicios “de valor”, “de realidad” y “de acción” de Vickers. El diagrama 4.16 representa la combinación de estas ideas.



La filosofía y los asuntos públicos

El enfoque que ha sido más comúnmente usado para explorar el valor o los aspectos normativos de las políticas públicas puede articularse en términos generales a partir del título de una de sus publicaciones periódicas más importantes: *Philosophy and Public Affairs*. En el contexto de la mezcla de mercados, jerarquías y redes, el enfoque filosófico de los sistemas de implementación y resultados formularía preguntas acerca de los supuestos, los valores y las creencias que están detrás de las elecciones de políticas públicas:

- El análisis utilitarista se interesaría en la “eficiencia” o “ineficiencia” de determinada mezcla en determinada área de políticas públicas.
- El análisis que se ocupa de cuestiones de justicia social plantearía preguntas acerca de si la implementación de una política pública sigue un procedimiento justo o equitativo y/o si el impacto de determinada mezcla es justo.
- El análisis fundado en las ideas del “Estado mínimo” podría estar más interesado en la cuestión de la ampliación o reducción de los derechos del individuo.

Por ejemplo, una política pública puede estar diseñada para lograr una mayor “eficiencia” en lugar de una mayor “igualdad” o “equidad”, en cuyo caso puede argumentarse que los mercados (reales o no) son el mecanismo que rinde una mejor relación eficiencia o valor/dinero. Aunque una política pública puede incluir la preocupación acerca de temas como la igualdad, la mezcla de técnicas de implementación y resultados puede estar más sesgada a favor de asegurar la eficiencia, no la igualdad. Un programa bien puede intentar por todos los medios distribuir valores fijando como valor primario una mayor eficiencia, pero también puede tomar en cuenta las demandas de igualdad y equidad. La forma en que se implementan las políticas (su mezcla organizacional) reflejará por ende las prioridades y valores de los diseñadores de las políticas. Ejemplo de ello puede ser la manera en que determinada selección de valores en el ámbito de la política de salud coloca la “eficiencia” como una prioridad más alta que la igualdad de acceso o la equidad en el tratamiento (Bartlett y Le Grand, 1993: 18). En este sentido, el sistema de implementación y resultados está compuesto por un conjunto de valores y la elección de la mezcla es resultado de la manera en que los diseñadores de las políticas han formulado o seleccionado una mezcla a fin de favorecer determinada serie de valores y no otra. Echando mano de la idea de Lasswell de la “ilustración” como un valor en las políticas públicas, es posible argumentar que la implementación con bases “comunitarias” puede fundarse en la creencia en el desarrollo o utilización de instituciones como espacios en los que las personas pueden aprender acerca de los problemas. Por otra parte, aunque el uso de mecanismos cuasi mercantiles puede incluir valores propios de cierta ilustración como el aprendizaje, la participación, etcétera, tendrá una clasificación claramente menor al evaluar la “efectividad” o “eficiencia” del sistema de implementación y resultados.

Al mismo tiempo, la mezcla entre eficiencia e igualdad puede variar de una política a otra y de un programa a otro. La equidad, por ejemplo, puede definirse

como igualdad de oportunidades y acceso, no como igualdad de ingresos o consumo. En el contexto de la implementación y los resultados de las políticas públicas la libertad puede estar enmarcada en términos positivos: es decir, la motivación de la implementación y los resultados debería de ser liberar a los usuarios de situaciones de “carencia, ignorancia y enfermedad”. Por otra parte, la implementación y los resultados de una política pueden estar más constreñidos por el sentido negativo de la libertad como la ausencia de límites. La primera noción (positiva) claramente implica la idea de que el proceso de implementación y resultados debería interesarse en los impactos y las provisiones; la segunda noción (negativa) sugiere que el proceso de implementación y resultados debería de estar diseñado para brindar un procedimiento que es justo y, que habilita más que proveer. Las teorías de Rawls y Nozick que abordan la cuestión de la justicia en los impactos y la justicia procesal plantean marcos filosóficos rivales dentro de los cuales las opciones de sistemas de implementación y resultados pueden interpretarse en un contexto normativo. Por ejemplo, en el caso de los sistemas descentralizados elegidos en Islington y Tower Hamlets (véase la sección 4.4.2), la mezcla de disposiciones organizacionales e instrumentos de políticas públicas queda enmarcada por los diferentes valores que alimentan cada una de sus respectivas políticas. Siguiendo a Burns *et al.*:

son los valores de los partidos políticos y no las estructuras organizacionales [...] quienes han determinado los impactos de la descentralización [...] El Partido Laborista en Islington tiene una concepción universalista de la justicia social (Rawls, 1971). En consecuencia, enfatiza la igualdad de oportunidades y está en contra de la pobreza [...] Por otra parte, la concepción de los derechos que albergan los liberales en Tower Hamlets está fundada en relaciones históricas con el territorio y la propiedad, lo que coincidiría con la filosofía liberal radical de Robert Nozick (1974). Así, enfatizan los “esquemas de hijos e hijas” y defienden la venta de viviendas subvencionadas por el ayuntamiento a la par que su entusiasmo a favor de la descentralización.

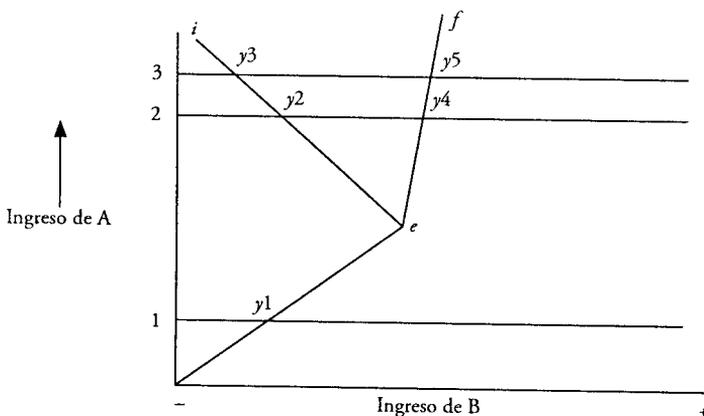
(Burns et al., 1994: 219)

❖ ¿Los costos y los beneficios de quién?

¿Cuál es el punto óptimo en la distribución de recursos entre una política/programa/opción y otra? El economista Pareto (1848-1923) creó un importante modelo para explicar y explorar los problemas del bienestar. Su argumento es el siguiente: la distribución óptima del bienestar es el momento en que todos están mejor: $\text{costos} = \text{beneficios} / \text{beneficios mayores que los costos}$. El análisis de los costos y beneficios se enmarca en esta noción de poder calcular su óptima distribución. ¿Cabe el maravilloso mundo de las políticas públicas en el dominio del óptimo paretiano? La respuesta es que depende de ciertos factores. Si el tamaño del pastel crece con el tiempo, entonces todos podrán incrementar los recursos para su política/programa. Y, si los tomadores de decisiones creen en la equidad generalizada (o equidad horizontal), entonces disponer de un pastel más grande significa la mejoría de todos. Sin embargo, si los diseñadores de las políticas no creen en la equidad del bienestar, la distribución del pastel será vertical y desigual. Un pastel más grande no significa rebanadas más grandes para todos: la distribución de costos y beneficios no es equitativa; depende de la naturaleza de los valores distributivos detrás de la asignación de las rebanadas. Desde luego, el peor escenario posible se presenta cuando el pastel se torna más

pequeño. Si los tomadores de decisiones favorecen la horizontalidad del bienestar, entonces el modelo será la igualdad de la miseria: todos empeoran. No obstante, si son de la opinión de que no debe aplicarse un criterio de igualdad habrá una distribución vertical, en cuyo caso habrá ganadores y perdedores (aunque la denominada modificación de Kaldor-Hicks del óptimo de Pareto, los ganadores pueden compensar a los perdedores para alcanzar una distribución óptima). El problema de la distribución del bienestar en el ACB plantea la cuestión de la relación entre lo eficiente y lo equitativo. Puede ser que el presupuesto o una serie de decisiones de políticas públicas representen el aprovechamiento "eficiente" de los recursos, pero no necesariamente significa una asignación equitativa. John Rawls aborda el problema en el libro titulado *A Theory of Justice* (1971). Rawls sostiene que los valores que deberíamos aplicar en la asignación de recursos no pertenecen al ámbito de los costos y los beneficios, sino al de la "justicia". Su argumento recurre a la metáfora del velo de la ignorancia bajo el cual se nos sitúa para pensar en qué mundo nos gustaría vivir. Bajo este velo se sabe todo acerca del mundo, pero nada acerca de quiénes somos. ¿Por qué votaríamos? Rawls responde que optaríamos por una situación en la que los beneficios de los que están en la mejor situación sólo fueran posibles si los que están en la peor situación se vieran favorecidos después de que los ganadores hubieran recibido su propio beneficio. Evidentemente, esta idea tiene múltiples implicaciones para la manera en que se analizan los objetivos y propósitos de las políticas públicas en general. Si se adopta la perspectiva de que ese arreglo puede contribuir a una sociedad justa o a una decisión justa, entonces el proceso de las políticas públicas estaría estructurado por los principios que estipulan que los ganadores sólo pueden ganar si benefician a los que están en la peor situación. En el diagrama 4.17, la línea de los 45 grados (*e*) marca la igualdad. Todo incremento en el ingreso de A está acompañado con el mismo incremento en el ingreso de B. La distribución es positiva: y_1 representa una posición en la que el incremento de A (1) se corresponde con el de B. Sin embargo, en el caso de la línea negativa (*i*), el incremento en el ingreso de A empeora la situación de B (y_2 a y_3). Siguiendo a Rawls, podría pensarse que las políticas públicas están relacionadas con asegurar que la línea *f* o la justicia marque el contexto de la toma de decisiones. Así, se permite a A incrementar su ingreso, pero a medida que éste crece lo mismo sucede con el ingreso de B (y_4 a y_5). Cuanto más se desplaza la línea *f* a la derecha, mayor será la ventaja de B. Por lo tanto, tal vez sea necesario mantener un programa o una política para ser justos, aun cuando no resulte eficiente ni rentable. La aplicación de la visión de Rawls a la prestación de bienes públicos se traduciría en la importancia de llevar a cabo cambios en las políticas o formular nuevas políticas en función de la necesidad de mantener las asignaciones vigentes por razones de equidad y no por razones de eficiencia. ♦

Diagrama 4.17 Justicia y políticas públicas



El deseo de una “libertad positiva”, “igualdad de ingresos” y “justicia” ha sido ampliamente visto como algo sesgado para favorecer los sistemas burocráticos o jerárquicos, a diferencia de la libertad negativa, la justicia procesal y la “eficiencia” que han sido vistas como condiciones cuya implementación óptima está a cargo de los mercados. No obstante, esta polarización de los mercados como entidades más proclives a la “eficiencia” y las jerarquías como entidades más adecuadas para proporcionar igualdad y equidad es terriblemente simplista. En la práctica, las formas mercantiles de gestión de lo público suelen tener por objetivo consolidar una mezcla en el proceso de implementación y resultados que utilice instrumentos para mejorar la “eficiencia” al tiempo que buscan equilibrar estos valores en relación con las demandas de “equidad” e “igualdad” (y tolerancia) (Osborne y Gaebler, 1992: 348).

Desde la perspectiva de Lasswell, lo que aquí está en juego es cómo trazar el mapa del sistema de implementación y resultados a partir de los valores que los arreglos institucionales y organizacionales buscan promover. En este contexto, surgirán conflictos inevitables en torno a los valores de las diferentes agencias implicadas en la matriz organizacional (véase Hjern y Porter, 1981), así como entre los valores de los diseñadores de políticas de mayor rango (el Ministerio de Salud) y los valores de los responsables de la implementación de las políticas que tienen contacto directo con el público (los profesionales de la salud), que bien podrían estar en desacuerdo con la mezcla de implementación y resultados que enmarca la forma en la que desempeñan su trabajo. Así, al analizar la distribución de valores en la implementación y los resultados de las políticas públicas se está hablando de poder: ¿a quién pertenecen los valores dominantes, cuándo y cómo predominan? (Lasswell, 1936).

Como se señaló en la sección 4.3.8, uno de los problemas que plantea una teoría “general” o sintética de la implementación es que sirve para hacer que conjuntos muy específicos de valores que operan en la prestación de los servicios públicos pierdan definición. En promedio, los enfoques de abajo hacia arriba están fundados en valores que enfatizan la apertura, descentralización, participación, etcétera. Por ende, si el valor que predomina en determinada mezcla de implementación y resultados es el “control”, las disposiciones institucionales y las modalidades de observancia reflejarán dicho valor. Si, por el contrario, la implementación y los resultados de una política son analizados en función del “aprendizaje social” (sección 4.6.4) o como un medio para el “desarrollo comunitario”, es probable que los valores determinantes de su implementación muestren una clara tendencia a un marco de abajo hacia arriba.

4.4.6/ Evaluar los sistemas de implementación y sus resultados: salida, voz y lealtad

La prueba de fuego del sistema de implementación y resultados es la satisfacción o insatisfacción de los ciudadanos en relación con los bienes y servicios brindados. Puede haber descontento acerca de los impactos en el valor y pre-ocupación en torno a la caída de los estándares del servicio. Cuando esto ocu-

re, ¿cuáles son las opciones de los ciudadanos? Hay un influyente estudio sobre el tema de la respuesta al deterioro realizado por el economista Albert Hirschman (1970b)⁸. Los argumentos de este autor en cuanto a la reacción de las empresas, las organizaciones y los Estados ante el deterioro aporta un marco y un lenguaje con conceptos económicos y políticos para explorar la relación entre los diseñadores de las políticas y los responsables de su implementación y los receptores efectivos de dichas políticas. Como sucede con otros análisis económicos, Hirschman recurre a la noción de los actores racionales; no obstante, su modelo también tiene una dimensión cognitiva evocadora de otras teorías del comportamiento colectivo que fueron analizadas en el Capítulo III, dedicado a las dimensiones “no racionales” de la toma de decisiones (secciones 3.7.1 y 3.7.2). Por ello, el modelo de Hirschman brinda un marco integrador útil al análisis del comportamiento organizacional y la interacción de los miembros dentro y fuera de los grupos.

Como teoría, también tiene especial relevancia en aquellas situaciones en las que los diseñadores de las políticas han tratado de hacer de los bienes y servicios públicos algo más parecido a los productos que se encuentran en el mercado. El modelo ilustra los problemas y cuestiones que pueden surgir en las políticas públicas determinadas por el mercado. Hirschman sostiene que hay dos opciones al alcance del consumidor ante el deterioro de la calidad de los bienes y los servicios: la salida y la voz.

Salida

La salida es la capacidad esencial del consumidor dentro del mercado. Si el consumidor ya no está satisfecho con los bienes o el servicio, puede elegir comprar un producto de otra empresa o recurrir a otra organización. Para que el mecanismo de la salida funcione, las empresas deben tener una mezcla de consumidores inertes y consumidores alertas; estos últimos brindan retroalimentación sobre la calidad de los productos y servicios, mientras que los consumidores inertes constituyen el “colchón” necesario para la recuperación.

Voz

La voz corresponde a la articulación del interés y la protesta en un sentido político. Hirschman señala: “Recurrir a la voz y no a la salida representa el intento del consumidor o miembro por modificar las prácticas, las políticas y los resultados de las empresas de las que es cliente o la organización a la que pertenece” (Hirschman, 1970b: 30). Así como los consumidores alertas que optan por retirarse sirven para mejorar la calidad (aunque no siempre: Hirschman, 1970b: 27), los consumidores activos y articulados pueden servir para mejorar la calidad del resultado: “La voz cumple la función de advertir a la empresa u organización de sus fallas, pero debe otorgar a la gerencia, vieja o nueva, cierto tiempo para responder a las presiones que se están ejerciendo sobre ella” (Hirschman, 1970b:

8 La edición en castellano es Hirschman, A.O., *Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados* (1977).

33). La disposición y rapidez para recurrir a la voz dependerán del grado en el que la certeza de las ventajas de la salida puede sacrificarse en aras de la incertidumbre de cambiar la situación mediante la voz. También dependerán de la fortaleza de la voz en números y organización. Cuanto mayor sea la capacidad para ejercer la salida, más sonora y efectiva será la voz.

La voz puede servir para complementar la capacidad de recurrir a la salida o puede ser una alternativa (para algunos, la única alternativa) a la salida. Sin embargo, Hirschman sostiene que, en general, la capacidad de retirarse elimina la voz. Si los consumidores alertas tienen alternativas, es probable que opten por la salida y no por manifestar su inconformidad. No obstante, la eficacia de la salida como respuesta puede no tener un efecto positivo cuando se trata de contrarrestar el deterioro: tal vez la empresa esté lisa y llanamente satisfecha con sus consumidores inertes y la renuencia o incapacidad de los mismos para optar por la salida. La opción de la salida puede no efectuarse por varias razones, incluida la creencia del cliente de que la voz logrará cambiar la situación, o el cliente/miembro/ciudadano puede tener un sentido de lealtad hacia la organización y su impacto. El ejercicio de la lealtad limita la opción de la salida y fortalece la opción de la voz.

En el caso de los bienes y servicios públicos, renunciar a un bien público (como el transporte, la educación o los servicios de salud) no significa que el ciudadano haya renunciado al ejercicio de su voz: sigue pudiendo ejercer el voto y manifestar su insatisfacción acerca del servicio al que se ha visto orillado a renunciar. Al mismo tiempo, los bienes públicos en sentido puro no están sujetos a la salida o renuncia de la manera en que los consumidores de bienes privados pueden “poner pies en polvorosa” (aunque los teóricos de la elección pública dirían que la mercantilización de los servicios públicos otorga a los consumidores la libertad de elegir: véase Tiebout, 1956). Los ciudadanos no pueden sustraerse de la sociedad, aunque, evidentemente, pueden decidir abandonar el país y buscar la ciudadanía de otro, suponiendo que estén en condiciones físicas y de salud para hacerlo y dispongan de los medios necesarios, además de que las leyes de migración les permitan desplazarse con libertad (véase Soysal, 1993).

Lealtad

La lealtad es, sin duda, un factor fundamental en la elección entre la salida y la voz. La lealtad restringe y retrasa la salida e incrementa la propensión a escoger la voz como modalidad de respuesta ante el deterioro. Aun cuando un ciudadano pueda tener la capacidad de retirarse de un programa público, tal vez decida que hacerlo sería desleal e “incorrecto”. Tal vez piense que si “todos” se retiraran del uso del servicio, la totalidad de la sociedad, que por supuesto lo incluye, estaría peor, así que elige la voz y descarta la salida. Otro factor es el costo de la retirada en comparación con el costo del ingreso. Cuanto más altos hayan sido los costos del ingreso menor será la disposición a la salida; cuanto mayor sea la lealtad, menor será el deseo de retirarse. Se sometió este aspecto del modelo a diversas pruebas realizadas por psicólogos que analizaron la rela-

ción entre rigurosos procedimientos de iniciación para obtener la admisión a un grupo y el grado de autoengaño. Cuanto más rigurosa la iniciación, mayor la lealtad colectiva y el ejercicio de la voz, y menor la tasa de salida (Hirschman, 1970b: 146-55).

Estos hallazgos son paralelos a la idea de la disonancia cognitiva observada por Festinger, mediante la cual los hechos que desmienten creencias no sirven para rebatirlas, sino para reforzarlas. Aun cuando se pruebe que las creencias son falsas, los creyentes intensificarán la pasión de su proselitismo (Festinger, 1957). Por ende, la lealtad bien puede predominar en situaciones donde hay altos costos iniciales y altos costos de salida, en cuyo caso los ciudadanos pueden elegir el ejercicio de la lealtad y la voz en lugar de la salida absoluta. O pueden elegir una salida temporal a fin de ejercer presión, por ejemplo mediante un boicot como instrumento de voz. Hirschman sostiene que la lealtad “mantiene a la salida a raya”.

❖ El sector McPúblico

George Ritzer, *The McDonaldization of Society*⁹, 1993

Ritzer es un sociólogo interesado en el proceso de la “racionalización” weberiana. Su argumento es que la cadena de tiendas de comida rápida McDonalds constituye un modelo del proceso contemporáneo de racionalización. El autor describe el alcance de esta “McDonaldización”. Max Weber creía que el proceso de la racionalización burocrática produciría una “jaula de hierro” de la que las sociedades industriales no podrían escapar. La McDonaldización, sin embargo, no representa tanto el triunfo de la “jaula de hierro” como el de una jaula “de terciopelo” o “de plástico”. En este mundo, a las personas, especialmente a aquellas que nacieron después de la existencia de McDonalds, “les gusta, incluso ansian” la McDonaldización:

Ése es el mundo que conocen, representa su estándar del buen gusto y la alta calidad, y no pueden pensar en nada superior a un mundo cada vez más racionalizado. Prefieren un mundo que no esté atestado de posibilidades y opciones. Les gusta el hecho de que muchos aspectos de sus vidas sean altamente predecibles. Disfrutan del mundo impersonal en el que pueden interactuar con robots humanos e incluso no humanos. Tratan de evitar, por lo menos en los segmentos McDonaldizados de su mundo, el contacto humano cercano. Para este tipo de personas, tal vez una proporción mayor de la población con cada año que se va, la McDonaldización no representa una amenaza, representa el nirvana. (Ritzer, 1993: 160-161)

¡Cosas por hacer!

Vaya a comprar una hamburguesa y, mientras cena (*sic*), haga una lista de lo que considera son las características clave del enfoque McDonalds para llevar a sus manos ese delicioso banquete. Algunas de estas características son:

- Capacitar a las personas para que realicen una tarea limitada, no enseñarles a “cocinar”.
- Tener una variedad limitada de productos.

9 La edición en castellano es Ritzer, G., *La McDonaldización de la sociedad: un análisis de la racionalización en la vida cotidiana* (1999).

- Aplicar principios propios de una línea de ensamblaje.
- Contar con una rápida rotación de clientes.
- Lograr que los clientes realicen parte del trabajo.
- Enfatizar la rapidez de la entrega.
- Ofrecer el mismo producto, con independencia de la ubicación geográfica.
- Enfatizar el cálculo y la medición.
- Enfatizar la “calidad” (*sic*) y la “cantidad” (¿ilusión de?).
- Orientados por el cliente (¿ilusión de?).

Ahora, piense en un servicio del sector público e imagine cómo podría cambiar para parecerse más a McDonalds. Invente un McHospital, una McEscuela, una McUniversidad o una McPolicía. Después de este viaje imaginario, échele un vistazo a la realidad: hay libros que insinúan que el sector público tiene mucho que aprender de McDonalds (Osborne y Gaebler, 1992: 114, 167, 182-183, 229; Wilson, 1989: 135-136).

Una historia plausible

Érase una vez un lugar donde generaciones enteras habían crecido con McDonalds como ícono de racionalidad, donde se decidió “Ronaldizar” el sistema educativo. Durante cinco años se despidió a los maestros y las cadenas de comida rápida asumieron la labor de implementar la política educativa. Se fundaron escuelas privadas para reemplazar a la educación pública. Los McMaestros recibieron capacitación en una limitada gama de habilidades y fueron enviados a las McEscuelas, donde sólo se impartían las siguientes materias: lectura, redacción y mate.

Las escuelas eran idénticas entre sí y los temas se preparaban e impartían de la misma manera. Las escuelas empleaban a personal capacitado en el McCentro, motivado por ganar el premio de las “manzanas doradas” que se prendían de los preciosos McUniformes. Estos “McInstructores” echaban mano de McTextos diseñados (por un equipo de 25 expertos) para dar lecciones de manera programada, eficiente y controlada.

Cuando era posible, se reforzaba el uso de equipos de cómputo para la enseñanza. Se alentaba a los padres de los clientes o *estunidades* a participar en la “diversión” de la escuela ayudando a mantenerla limpia y se les permitía inscribirse para obtener un certificado en la Unidad de McAprendizaje. La labor del Gerente de la escuela consistía en asegurar que la calidad y la cantidad de los resultados fuera congruente con el *Manual de McGerentes*. Para ello, cada maestro tenía que llenar un *Manual de Fechas Estelares* cada vez que llevaba a cabo una tarea, como cumplir un objetivo de lectura. Las medidas de aprovechamiento (McObjetivos) eran evaluadas por el gerente del área y los resultados se publicaban semanalmente; también se colocaban en una pantalla situada fuera de la escuela.

Se ofrecía a los padres un servicio de AutoMac por si deseaban tener un “profe para llevar” (o video, CD, disco flexible, etc., McHogar). Los padres podían elegir (en un “Congreso de Clientes”) otra empresa para el siguiente período de franquicias. O bien, si contaban con los medios, podían sencillamente dirigirse en auto a otra tienda educativa con la (vana) convicción de que otra escuela de “educación rápida” podría resultar mejor. ♦

4.4.7/ *Los límites del consumismo*

La capacidad de optar por la salida cuando se trata de un servicio público está claramente limitada por otros factores no considerados por Hirschman: factores económicos y financieros. Tómense por ejemplo los casos de los seguros de gastos médicos y la educación privada. Si una persona cree que la pres-

tación del Estado se ha deteriorado al punto de que debe considerar otras opciones, puede decidir que ya tuvo suficiente y elegir el sector privado. No obstante, no todas las personas pueden hacerlo. La capacidad de optar por “salirse” del servicio público para elegir una prestación privada está limitada por los recursos financieros y el estatus socioeconómico.

En esas condiciones, la capacidad de hacer efectiva la salida está distribuida de manera inequitativa. Aquellos que se encuentran en semejante posición pueden sentirse presos, pues tienen una mínima o nula capacidad de optar por la salida y su voz puede no ser fructífera (Hirschman, 1970b: 44-54), lo que no tendría relación alguna con la lealtad hacia el servicio nacional de salud sino que sería una expresión de su dependencia del servicio. Tal vez deseen elegir el servicio privado, pero no podrán darse el lujo de hacerlo. En ese caso la dependencia/lealtad tiene por consecuencia la eliminación de la salida y la opción de la voz como el único recurso: el voto, los partidos políticos, el uso de los medios de comunicación masiva. Aun así, como señala Lindblom, la opción de la voz sufre de bastantes problemas (Lindblom y Woodhouse, 1993: 104-113).

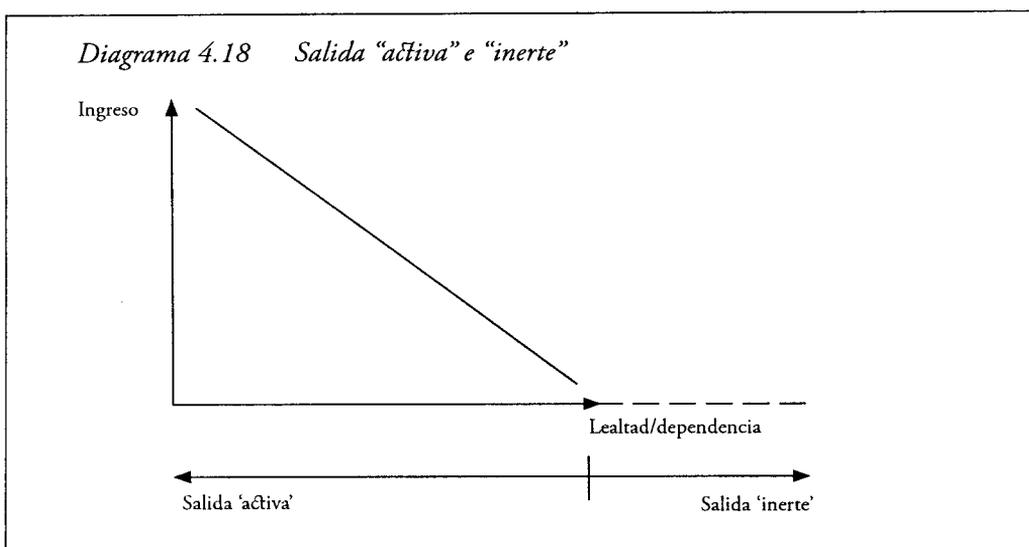
El problema de la salida como modalidad de respuesta es que, si bien todos los ciudadanos tienen, formalmente, equidad en cuanto a su voz, aunque la efectividad de dicha voz no esté equitativamente distribuida, la salida es una respuesta que no está al alcance inmediato de todos y, en muchos casos de políticas públicas, puede no estar al alcance de nadie, excepto de los más acaudalados. Por ende, tal vez no haya alternativas o éstas sean demasiado onerosas para todos con excepción de unos cuantos. En algunos casos, tal vez sea imposible salir de las “externalidades” de un bien público: algunos bienes y servicios impactan a todos, aun cuando haya miembros de la comunidad que eligen no usarlos. Es posible contar con un sistema de seguridad privada, pero eso no excluye a nadie de la delincuencia que hay en la sociedad ni de los disturbios que pueden estallar frente a la puerta de su hogar, aun cuando ese hogar esté a dos millas de una reja de seguridad.

De ahí se desprenden dos cuestiones. La primera es que los diseñadores de las políticas pueden tratar de mejorar la capacidad de los ciudadanos de aprovechar al máximo el sector público. Pueden ver la “mercantilización” de los servicios bajo esta luz. Podría argumentarse que los mercados son más receptivos a la voz que las jerarquías. En ese caso, la estrategia consistirá en hacer del ciudadano un “consumidor” más efectivo y crear una relación en la que se da realce a la voz del “consumidor” mejorando el “acceso” a las agencias públicas (Lamb y Schaffer, 1981). Entre las medidas que pueden mejorar el “acceso” de los ciudadanos como un medio para dar realce a su voz destacan las siguientes:

- Ciudadanía (Ranson y Stewart, 1989; Hall y Held, 1989; Coote [editor], 1992).
- Mercantilización de los servicios públicos (Gyford, 1991; Stewart y Clarke, 1987; Winkler, 1987; Martin, 1993).
- Políticas de igualdad de oportunidades (Lupon y Russell, 1990).

La efectividad del acceso y la voz pueden, sin embargo, seguir siendo infructuosas al tratar de comunicar las respuestas de los ciudadanos ante los valores

e instrumentos de las políticas públicas. Siguiendo a Edelman, las políticas diseñadas para mejorar el acceso podrían ser simplemente un discurso para maquillar y no enfrentar el fondo de los problemas. En ese caso, el fracaso de la voz y las condiciones de dependencia (que no lealtad) pueden inducir a la desilusión: la salida inerte del proceso político (diagrama 4.18). En esa situación, los ciudadanos no expresan su inconformidad mediante el voto: podrían (cf. Lindblom y Woodhouse, 1993) sencillamente no molestarse en acudir a las urnas. La percepción de que las políticas públicas no tienen mucho que ver con ellos bien puede inducirlos a la apatía y a la abstención. De esta manera, la salida puede aparecer en ambos extremos del espectro: aquellos que pueden, “renuncian voluntariamente”; aquellos que no pueden, “desertan”. ¡Todo ello genera tensión adicional en aquellos miembros de la comunidad que se mantienen firmes!



El problema de la mezcla óptima

Al concluir su estudio, Hirschman llama la atención sobre la mezcla difícil de alcanzar: el equilibrio entre la salida y la voz:

A fin de retener la capacidad de combatir el deterioro, aquellas organizaciones que dependen básicamente de uno de los dos mecanismos de reacción necesitan una inyección ocasional del otro mecanismo. Es posible que otras organizaciones tengan que atravesar ciclos periódicos de alternancia entre la salida y la voz como actores principales. Finalmente, puede ser útil tener conciencia de las tendencias hacia la inestabilidad de cualquier mezcla óptima al mejorar el diseño de instituciones que necesitan tanto la salida como la voz para mantenerse sanas.

(Hirschman, 1970b: 126)

El desafío de la formulación de políticas públicas en el mundo actual es alcanzar un equilibrio entre la necesidad de facilitar opciones que funcionen en

las condiciones de mercado donde la salida y la voz pueden ser efectivas, y el uso de modalidades de implementación y resultados en las que la prestación de servicios a los “clientes” también pueda ser equitativa. Asimismo, además de los argumentos acerca de si los consumidores (*sic*) pueden renunciar voluntariamente a los bienes públicos y si las distribuciones resultantes son justas, hay otras objeciones al modelo de la soberanía del consumidor (véase Potter, 1988). Hood (1986: 173-180), por ejemplo, plantea las siguientes limitaciones a los poderes de la salida y la voz:

- ¿Hay variedad de proveedores? La falta de variedad de proveedores disminuye significativamente el poder de la voz.
- ¿Hay variedad de marcas y grados de calidad?
- ¿El consumidor o usuario es el mejor juez de sus propios intereses? Tal vez no tenga los conocimientos suficientes para tomar decisiones informadas. Algunas necesidades pueden tener más mérito que otras.

Es claro que la soberanía del consumidor tiene sus limitaciones. El mercado de los bienes y servicios públicos es diferente del mercado de los pasteles de carne de cerdo y la pasta de dientes, y esas limitaciones efectivamente restringen la posibilidad de poner en práctica un modelo puro del consumidor. En la práctica (y también en la teoría), ser un ciudadano es más que ser un consumidor. Hood (1986: 181-186) señala la posibilidad de identificar algunas otras vertientes argumentativas en contra del modelo del consumidor:

- Argumentos paternalistas que muestran la imposibilidad de dejar al ciudadano promedio tomar decisiones acerca de asuntos de los que sabe poco o nada.
- La competencia hará caer los estándares hasta el más bajo nivel de calidad y grado de seguridad.
- El estrés y la tensión de los proveedores como resultado de la soberanía del consumidor harán más difícil, si no es que imposible, la vida de los que se encuentran en el sector de prestación de servicios.
- Los costos promedio de la producción caerán para acentuar la uniformidad del producto.

Estas objeciones a la teoría y la práctica de operativizar un modelo del consumidor para la implementación y los resultados obliga a considerar qué se sabe acerca del funcionamiento real de las nuevas modalidades de implementación, lo que conduce al tema de la evaluación de las políticas. ¿Cómo evaluar el éxito o fracaso de las nuevas modalidades de implementación y los resultados? En un estudio sobre el cambio en la prestación de servicios públicos en Gran Bretaña, Le Grand y Bartlett aportan el siguiente marco para evaluar “cuasi mercados” en la política social (el servicio de salud, los servicios comunitarios, la educación y la vivienda). Los autores señalan que los objetivos de los “cuasi mercados” en el campo de las prestaciones sociales son una mezcla de valores: mejorar la eficiencia, la receptividad, las opciones y la equidad. Asimismo, proponen que para lograr esas mejorías hay que cumplir con las siguientes condiciones, algunas de las cuales ya se han mencionado:

- *Estructura del mercado.* Para que los cuasi mercados logren sus objetivos, debe haber una situación de competencia entre muchos proveedores y compradores. Si hay un monopolio, será necesario eliminarlo, pero si no es posible, debe haber un poder compensatorio.
- *Información.* Debe haber información independiente y accesible acerca de los costos (para los proveedores) y la calidad (para los compradores).
- *Costos de transacción e incertidumbre.* Los costos de las transacciones, particularmente en relación con la incertidumbre, deberán mantenerse al mínimo. Los costos extra de las transacciones no deben ser superiores a lo que serían en los sistemas administrativos que están reemplazando.
- *Motivación.* Los proveedores deben estar informados por motivos financieros. Deben estar motivados a responder a las señales del mercado. Los compradores deben estar motivados a lograr el bienestar de los usuarios.
- *Competencia destructiva o cream-skimming.* No debe haber incentivos para que proveedores o compradores discriminen entre usuarios en favor de aquellos que resultan menos costosos (Le Grand y Bartlett [editores], 1993: 33-34).

Como era de esperarse, las conclusiones de los colaboradores que participaron en el proyecto no son homogéneas:

Las reformas de tipo cuasi mercado son todavía incipientes y es demasiado prematuro pretender predecir sus consecuencias en el largo plazo [...] pero podría resumirse el argumento hasta ahora diciendo que las reformas que implican a la autoridad distrital de salud como comprador de cuidados a la salud y al departamento de prestaciones sociales como comprador de cuidados sociales no parecen ofrecer muchos beneficios en términos de eficiencia, opciones y receptividad, pero tal vez tampoco tengan un impacto adverso considerable en la equidad; por otra parte, las reformas en cuestión de vivienda, educación, la tenencia de fondos para médicos generales y la administración de la atención a la salud parecen ofrecer mejoras reales en eficiencia, receptividad y opciones pero, a menos que se reduzcan los incentivos para la competencia destructiva, podrían tener un efecto pernicioso en la equidad. (Le Grande y Bartlett [editores], 1993: 218-219)

Sin embargo, como señalan estos autores, este tipo de evaluación resulta problemática; implica establecer comparaciones con otros sistemas imperfectos y está limitada por el hecho de que las reformas toman tiempo. Los sistemas estatales o jerárquicos para brindar cuidados a la salud, vivienda y educación han existido durante mucho más tiempo y eso permite su evaluación. Para que la evaluación de los nuevos sistemas de implementación y resultados sea justa y metodológicamente sólida se requiere más tiempo, que permitirá definir si funcionan mejor, peor o igual. Sin embargo, siguiendo a Harold Wilson, antiguo Primer Ministro de Gran Bretaña: “una semana es tiempo largo cuando se trata de política”. A ello podría añadirse la máxima de Keynes que reza: “a la larga, todos estaremos muertos” (!). Por ende, aunque es necesario evaluar las políticas y los problemas, el asunto de las evaluaciones está plagado de dificultades, y el tiempo no es la menor de ellas. En la sección 4.5. se volverá a analizar las dificultades que entraña la evaluación.

4.4.8/ *La mezcla control-consenso*

Al analizar la mezcla de instrumentos, mecanismos y modalidades de gobierno que pueden componer determinado ámbito de políticas públicas, es importante considerar la relación entre dos series de metas y valores: el deseo de control y la formación de consensos sociales. Etzioni (1968) define el problema de la siguiente manera:

Control: el proceso de especificar la situación preferible y revisar los procesos en curso a fin de aminorar la lejanía en relación con dicha situación. Formación de consensos: proceso mediante el cual las perspectivas de los miembros de una unidad social se transmiten a las capas de control y se reducen las diferencias entre ellas (pág. 668).

Aunque no hay una sustitución simple ni lineal, en general, el incremento de un elemento significa el decremento del otro (pág. 481).

En la práctica, puede decirse que las diferentes mezclas antes comentadas representan formulaciones a lo largo de esa línea de sustitución. El desarrollo de mecanismos de tipo mercantil y otras reformas al sector público a partir de la década de 1980 fueron resultado de las crecientes presiones por controlar los costos de los bienes y servicios públicos e incrementar la eficiencia y efectividad de su prestación. La nueva gestión del sector público ha estado orientada básicamente al control al preferir la “gestión práctica”, la medición del desempeño, el control de los resultados, la fragmentación de unidades, la competencia, la disciplina y el recorte de costos (véase Hood, 1991: 4-5). Una de las principales características de este proceso de control ha sido la decisión de crear una relación entre el ciudadano y los servicios públicos y las agencias parecida a la que se genera entre el consumidor y el mercado.

Como se señaló antes, hay límites a la noción de que el consumidor de salud o educación puede compararse con el cliente de una tienda. El riesgo es que la nueva mezcla del sector público, al lograr el control, haya minado y subvertido el otro aspecto de la mezcla: la construcción de un consenso social, cívico o político. Al enfatizar el control mediante enfoques cuasi mercantiles, la cuestión de cómo se relacionan los ciudadanos con el orden político o público se ha dejado hasta cierto punto de lado. El propio Etzioni ha sostenido la necesidad de atender este problema con políticas para reconstruir la función de la comunidad, la familia y las asociaciones en una sociedad activa (véase Etzioni, en la sección 1.6 y 1993a, 1993b y 1994).

Las políticas públicas no sólo se ocupan de las tres E (economía, eficiencia y efectividad), sino también de las dos P: participación y política. Tampoco se limitan a las variables “salida, voz y lealtad”, también incluyen “voz, oído y respeto” (véase Healey, 1993). No obstante, es a través del fomento de las habilidades democráticas y la “conciencia social” (Etzioni, 1968: 224) que la construcción de consensos tiene lugar en la mezcla de las políticas públicas. Sin embargo, el desarrollo de la educación política individual y comunitaria ha estado ausente de gran parte de lo que ha pasado como remezcla o “reinención”

(Osborne y Gaebler, 1992) de las políticas públicas. El enfoque “comunitario” del gobierno local quizá sea la excepción a esta regla, pero en tantos otros ámbitos de políticas públicas y sistemas de implementación y resultados se descuida la relación del ciudadano con el proceso de las políticas públicas *qua* política para favorecer los controles gerencialistas y obviar la rendición de cuentas y la construcción de consensos en la esfera política.

Jurados de ciudadanos

Sin embargo, hay algunos indicios de que la mezcla control-creación de consensos podría evolucionar de manera tal que haga de las políticas públicas una fuente de aprendizaje público. Ejemplo de ello es la popularización en varios países (particularmente Alemania y Estados Unidos) de los “jurados de personas” en los que los ciudadanos participan en la toma de decisiones al someter a testigos (especialistas, políticos, burócratas, gerentes, grupos de interés y otros) a conainterrogatorios al estilo jurídico. El resultado final es un informe que puede constituir un insumo valioso para el proceso de las políticas públicas (véase Stewart *et al.*, 1994). En palabras de John Stewart:

Frecuentemente se argumenta que al público no le interesa participar. La apatía es el enemigo y muchos miembros del gobierno tendrán historias de iniciativas de participación pública que han fracasado. Pero esas iniciativas han operado con demasiada frecuencia en contra de la lógica del comportamiento humano. Los jurados de ciudadanos se basan en instituciones conocidas y sólidas. Una autoridad local podría recurrir a un jurado de ciudadanos para poner a prueba propuestas sobre la clausura de una escuela o algún asunto de planeación [...] Podrían explorarse problemas propios del orden público [...] los grupos de mediación que reúnen intereses en conflicto, las encuestas de opinión con carácter deliberante y los referendos y reuniones electrónicas, todos estos elementos, así como los jurados de ciudadanos, pueden pensarse como parte de una estrategia para fortalecer la democracia.

(Stewart, 1994)

Seminarios de decisión y el argumento a favor de los *think-tanks* sociales

Otro enfoque que puede desarrollarse a partir de instituciones conocidas y sólidas es la técnica de los seminarios de decisión de Lasswell y su idea de los “planetarios sociales” (véanse Lasswell, 1959, 1960 y 1970b; Cunningham, 1981; Ershkowitz, 1981; Gorrell *et al.*, 1993 y la sección 3.10.5). En este modelo, los ciudadanos no están al final de la línea de implementación y resultados, sino activos en la orientación de las opciones, y la selección y evaluación de la mezcla. El punto central de este proceso debería ser (en la era de la información) la biblioteca y otra institución dedicada al conocimiento, como un museo, donde la sociedad/comunidad/región o cualquier otra unidad social pueda pensar acerca de su trayectoria, sus realidades actuales, las tendencias probables a futuro y los tipos de directrices o control que le gustaría ejercer en relación con sus problemas y oportunidades, fortalezas y debilidades. Lasswell sugiere la pertinencia de contar con exposiciones que faciliten el abierto intercambio de valores, ideas, creencias, información, temores, esperanzas y sueños.

El planetario social sería un lugar donde la comunidad pudiera observarse a sí misma, imaginar posibilidades y explorar problemas. Podría convertirse en un espacio donde las escuelas, iglesias, organizaciones de voluntarios, colectivos comunitarios, universidades, etc. de una localidad pudieran presentar argumentos, imágenes, ideas y planes. El objetivo sería incrementar el autoconocimiento y la conciencia de la sociedad a fin de crear un foro para el enriquecimiento de la agenda política.

Se alentaría a los ciudadanos a emplear este entorno rico en información para organizar, por ejemplo, jurados de ciudadanos, actividades de planeación urbana, debates sobre problemas sociales y económicos, foros vecinales, etcétera. De esta manera, la formulación de políticas se transformaría en un espacio para la politización y el análisis: un proceso de aprendizaje y no un nexo entre la implementación y el consumo. Ahora, más que nunca antes, existe la capacidad de utilizar instituciones públicas como el sistema de jurados, las bibliotecas y los museos como (véase Lasswell, 1963) *think-tanks* sociales “prototipo” en los que hombres y mujeres, jóvenes y ancianos participan activamente en la reflexión sobre su sociedad, la toma de decisiones, el moldeo de valores y la construcción de consensos.

❖ La idea de los *think-tanks* sociales o “planetarios”

Lasswell previó la posibilidad de que los “planetarios sociales” ampliaran la utilidad de los seminarios de decisión (véase la sección 3.10.5) hacia la totalidad de la comunidad.

A partir de la idea de un planetario en el que las personas pueden observar el cielo, Lasswell propuso adaptar este principio para la observación social o el autoanálisis (cf. “conciencia social” de Etzioni y la “sociedad autodirigida” de Lindblom):

Los participantes se liberan de sus cuevas perceptivas del presente. La técnica del planetario permite asignar un peso proporcional a versiones alternativas del futuro o del pasado [...] En principio, toda comunidad puede construir su propio planetario social y enfatizar los objetivos locales, la historia local y los prospectos locales [...] Es un medio de dar importancia a instituciones que en muchos lugares luchan débilmente por obtener reconocimiento público. Me refiero, por ejemplo, a los museos de arte, a los museos de la historia local y los museos de historia natural. El marco contextual de referencia (la orientación hacia el futuro y la toma de decisiones) es una “inyección de estímulo”. Hace que el pasado sea relevante al presente y al futuro [...] En muchas circunstancias, será conveniente amalgamar el planetario social con un programa que comprenda todos los museos y recursos culturales de la capital de la localidad, ciudad, región, nación o zonas transnacionales correspondientes [...] La sociedad puede cambiar gradualmente hasta que las personas aprendan a vivir inmersas en la imaginación del futuro y también en el recuerdo del pasado [...] En ese entorno configurador [...] podrán tomarse decisiones individuales con un nivel respetable de racionalidad.

(Lasswell, 1959: 106-112)

¿Cómo serán, considerando el enfoque del análisis de las políticas públicas de aquellos influidos por Habermas y otros teóricos críticos (véanse las secciones 2.7.3, 3.10.4 y 3.10.5) y a la luz de la experiencia de los “jurados de ciudadanos”?

- Un complejo de edificios dentro de una comunidad, donde también puede haber salas para que los jurados de ciudadanos puedan analizar y contribuir a la formulación de las políticas.
- Oficinas para el personal administrativo del sistema de jurado de ciudadanos.
- Una oficina para el director y el personal que administra el *think-tank*.
- Instalaciones para los investigadores dedicados a la investigación de y con la comunidad (véanse, por ejemplo, Rice *et al.*, 1994; Phillimore y Moffatt, 1994).
- Oficinas para personas trasladadas temporalmente de otras organizaciones (universidades, departamentos de planeación y empresas) para trabajar en el *think-tank*.
- Exhibidores para fomentar el pensamiento comunitario.
- Instalaciones para proyección de video, películas y presentación de obras de teatro.
- Tecnología de comunicaciones (cómputo y video) para apoyar el trabajo de redes entre los *think-tanks*.
- Salas para organizar seminarios de decisiones donde los diseñadores de las políticas, las personas y los profesionales de las políticas públicas puedan participar en análisis y debates continuos y de largo plazo en torno a diversos temas y problemas.
- Recursos bibliográficos.
- Instalaciones de apoyo técnico para las actividades.
- Instalaciones de asesoría comunitaria y personal que funja como “defensores” de los ciudadanos*.
- Salas para consultas políticas (para que los políticos electos se entrevisten con los ciudadanos).

* Prototipo de este sistema es la idea de mejorar las capacidades de los ciudadanos en cuanto a la defensa de alguna causa. Por ejemplo, Bill Montgomery reporta un esquema de esta índole en el propio rincón del mundo del autor, en el municipio de Barnet en Londres:

Lo más destacado de la nutrida reunión anual fue la firma de un acuerdo tripartita entre la nueva administración del Ayuntamiento de Barnet, la Autoridad de Salud de Barnet y Choice. Este acuerdo representa el inicio de las operaciones de un servicio de defensoría nuevo y mejorado a cargo de Choice en el municipio [...] Choice trabaja para asegurarse de que todos los usuarios de los servicios comunitarios tengan voz en la forma en que éstos funcionan. En particular, da asistencia a personas discapacitadas y a otros individuos para que planteen sus necesidades y expectativas. Asimismo, representará sus intereses en modalidades que quizá no podrían llevar a cabo por sí mismos. El plan en Barnet es apoyar la defensoría de todos los usuarios de los servicios, con el objetivo a largo plazo de crear un sistema totalmente independiente, cuya propiedad y administración queden en manos de los usuarios.

(Edgware y Mill Hill Times, 24 de noviembre de 1994: 20) ♦

Los *think-tanks* sociales o “planetarios” podrían coadyuvar al crecimiento de una sociedad que reflexiona sobre sí misma, aclara sus valores y está consciente e informada, una sociedad que no es pasiva ni ignorante. Los *think-tanks* sociales podrían contribuir a ampliar y dinamizar la agenda de las políticas públicas y a contrarrestar la influencia de otras organizaciones en la esfera de las ideas. Etzioni señala que en esa “sociedad activa”:

se invertiría una mayor proporción de activos en medidas políticas, y la reflexión intelectual gozaría de un estatus mayor y más público. El estatus combinado de la actividad política y la actividad intelectual se acercaría al estatus de los procesos económicos en la sociedad moderna.

(Etzioni, 1968: 7)

En otras palabras, con el tiempo el “público y sus problemas” (como expresara Dewey, 1927) podrían estar más directamente vinculados y participar en formas de “racionalidad comunicativa” (véanse Dryzek, 1987 y la sección 3.10). El ciudadano podría pasar de ser un “consumidor” a ser un “coproductor” de las políticas públicas. Hupe, por ejemplo, reporta que en el desarrollo de formas de “coproducción” para la oferta de prestaciones sociales en los Países Bajos: “los clientes [...] ya no son vistos como meros ciudadanos calculadores, sino como componentes integrales de la estructura para la implementación de las políticas públicas” (Hupe, 1993: 149). La “coproducción” de las políticas es un fenómeno que otros autores han notado (Bouckaert, 1993 y Mattson, 1986) y ha encontrado un acicate en las reformas del sector público que han introducido formas más mercantiles y redes, desplazando a la burocracia al estilo weberiano. Por lo tanto, un enfoque comunicativo de políticas públicas podría desarrollarse a partir de la cambiante y cada vez más compleja mezcla de sistemas de implementación y resultados que ha surgido en la última década y años subsiguientes. La ciencia de las políticas públicas debería funcionar (tal como deseaba Lasswell tiempo atrás) de manera tal que facilitara la interacción entre el público y sus problemas ayudando a aclarar valores, formular argumentos, hacer investigación en y para las comunidades (véanse, por ejemplo, Rice *et al.*, 1994; Phillimore y Moffatt, 1994; Lincoln y Guba, 1985 y la sección 4.5.4), y a nutrir y ampliar el debate público. Es decir, debería contribuir en la producción de lo que Stacey (1994: 89) denomina “conocimiento popular” y a la producción del conocimiento profesional y de las políticas públicas.

El ciudadano (a diferencia del consumidor) es productor y consumidor. Por ende, el modelo de la salida, la voz y la lealtad omite otra cualidad de la vida política en una democracia: la aportación. El ciudadano debe ser visto como alguien capaz de participar activamente en la aportación productiva a las políticas públicas. Esto requiere que el Estado tenga el objetivo de interesarse tanto en promover aquello que Etzioni (1968: 24) denomina conciencia social, como en promover la eficiencia, la efectividad y la economía, tal como ha sucedido en años recientes.

Al remezclar la relación entre el control y la construcción de consensos se aborda otro ámbito crucial de las políticas públicas: la evaluación. Como se verá más adelante, el proceso de evaluación ha estado básicamente enmarcado en valores gerenciales o técnicos. Sin embargo, si se considera que el control posee una dimensión política y social más amplia, entonces la evaluación debería proporcionar una importante oportunidad para el aprendizaje social y promoción de habilidades democráticas (véanse las secciones 4.5.4 y 4.6.4) o la “ciudadanía” activa (Coote [editor], 1992 y Warren *et al.*, 1992). En este modelo, los ciudadanos deben participar activamente en la aportación de insumos para la evaluación de las políticas públicas de maneras más significativas que depositando votos en una urna o poniendo pies en polvorosa. No debería ser el monopolio del gerente, especialista o burócrata (véase Lindblom, 1990). En la práctica, desde luego, siempre ha sido así (para consultar críticas al paradigma dominante de la evaluación, véase la sección 4.5.4).

Control y rendición de cuentas

Un aspecto esencial de la mezcla control-consenso son las modalidades y los métodos de la rendición de cuentas. Ésta tiene dos dimensiones: política y gerencial (véase Hughes, 1994: 240-255). En la última década, aproximadamente, la principal característica de la mezcla de la rendición de cuentas es el grado en el que se ha pensado que los enfoques gerenciales son aplicables al sector público. La distinción política/administración tal como la enmarcaran Wilson, Weber y otros autores, postula que la tarea primordial del proceso político es hacer que los mecanismos burocráticos del Estado rindan cuentas de sus actividades. La fuerte competencia en la asamblea legislativa y entre partidos se considera como la vía fundamental para controlar y orientar a la burocracia (véase Weber, 1991: 43). No obstante, los argumentos de aquellos que se pronunciaron a favor de la privatización y las reformas gerencialistas del sector público en la década de 1980 ponen en duda la efectividad de la política como un medio para controlar la burocracia. Day y Klein (1987: 51) argumentan que la sociedad y el gobierno se han tornado más complejos, así que la noción relativamente sencilla de que los votantes eligen representantes como servidores públicos que rinden cuentas se ha transformado en una teoría poco convincente. Al analizar la rendición de cuentas en cinco servicios públicos distintos (salud, policía, agua, educación y prestaciones sociales), concluyen que se requiere una mezcla de rendición de cuentas en lo político/comunitario, complementada con el uso de técnicas gerenciales concentradas en el desempeño de los responsables finales de la prestación de los servicios públicos, para que la rendición de cuentas sea una realidad¹⁰. Los autores concluyen que la rendición de cuentas

debe analizarse en función de las instituciones en lo individual, pero como un sistema entretelado en la estructura de la vida política y social como un todo [...] [sin embargo] esto podría, a su vez, propiciar una complejidad excesiva en la maquinaria de la rendición de cuentas y al mismo tiempo crear callejones sin salida. Así, ¿por qué no concentrarse menos en los vínculos formales o las instituciones y participar más en un diálogo cívico con el objetivo de recrear por lo menos algo de la gran visibilidad y lo directo de la rendición de cuentas cara a cara con la que empezó la historia de la palabra?
(Day y Klein, 1987: 248)

En la práctica, el entretelado de la rendición de cuentas en la estructura social y política se ha dado a través de la privatización y la introducción de los sistemas gerenciales, las formas de control presupuestario y la evaluación y medición del desempeño en la mayoría de los países miembros de la OCDE (véanse Hughes, 1994: 247 y OCDE, 1991, 1992, 1993a y b). Aunado a ello, aparece la idea de cultivar la orientación/cultura “del cliente” en las agencias y entre el personal del sector público (véanse Hughes, 1994: 248-250 y OCDE, 1987). No obstante, la noción de que también es necesario desarrollar una forma de rendición

10 El texto de Gloria del Castillo “El aseguramiento de la calidad en la educación superior en México: una experiencia exitosa de política pública” muestra la introducción de indicadores de desempeño en Instituciones de Educación Superior públicas y privadas. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

de cuentas más ateniense, cara a cara, en la que los ciudadanos puedan ser partícipes de un “diálogo cívico” ha gozado de mucha menos visibilidad que las reformas gerencialistas. Como se ha dicho antes en esta sección, el control también tiene que ocuparse del tema relativo a las formas en que los ciudadanos pueden hacer aportaciones reales y significativas al proceso a fin de mejorar las dimensiones políticas o cívicas de la rendición de cuentas. De hecho podría argumentarse que, al tratar de “mejorar” el modelo político de control, el gerencialismo bien podría estar socavando al gobierno representativo, destruyendo así, en mucho, las esperanzas de desarrollar una democracia más participativa (o “activa” según Etzioni). Siguiendo las elocuentes palabras de Andrew Massey:

No es posible juzgar a la administración pública con los mismos estándares reservados para los comerciantes minoristas, ni es posible administrarla con los mismos criterios. No hay leyes de administración generales aplicables por igual a la esfera pública y a la privada [...] El gerencialismo es un baluarte muy débil para defender al gobierno democrático de las malas prácticas, independientemente del sinnúmero de cartas ciudadanas que se inventen. La dificultad de los observadores al evaluar las reformas de la Nueva Derecha radica en la escala del tiempo y la información. Los propios indicadores de desempeño del gobierno han cambiado y han adquirido un tono más gerencial; mientras, las preguntas en torno a la moral, la integridad y el servicio público tardarán años en encontrar respuestas [...] El énfasis de la Nueva Derecha se sitúa en la gestión y el control como vía para asegurar la rendición de cuentas del Estado, delegando el poder al mercado y al consumidor individual. En pocas palabras, ha sido un intento por desvanecer al Estado. Así no se protege la libertad. La sabiduría de los Padres Fundadores de Estados Unidos tenía claro este punto: si tan solo los hombres fueran ángeles, podríamos prescindir del gobierno. (*Massey, 1993: 200*)

El riesgo es, como sostiene Massey, que los controles gerencialistas que buscan erosionar al Estado acaben por destruir los cimientos de los sistemas políticos (como el británico y el estadounidense) que han brindado libertad generación tras generación:

Para la Nueva Derecha y su obsesión con la eficiencia, la rendición de cuentas puede aparecer como una especie de serpiente de Aristo, un “aborrecible reptil” sibilante y punzante. Sin embargo, constituye la base gracias a la que ambos países han evitado al gobierno autoritario: la rendición de cuentas puede ser ineficaz, “pero pobres de aquellos que, indignados, osen aventurarse a aplastarla”. (*Massey, 1993: 200-201*)

Con esta resonante defensa de la teoría del gobierno representativo retumbando en los oídos, se invita al lector a analizar la cuestión de cómo evaluar las políticas públicas en la práctica.

❖ Vincular la implementación de las políticas, la evaluación, la investigación y la sabiduría popular

J. Popay y G. Williams (editores), *Researching the People's Health*, 1994

Este libro constituye un excelente vínculo entre los tipos de temas tratados en la sección 4.4.8 respecto de la relación de las personas, como "consumidores" y ciudadanos, con la producción, implementación y evaluación de los servicios. También debería leerse en el contexto de lo abordado en las secciones 4.5.4 y 4.7.

La obra analiza dos grandes temas: el papel de la investigación social en la política de salud y la relación de los conocimientos elementales y especializados con la definición y evaluación de la política del cuidado a la salud.

En cuanto a la función de la investigación, los autores llaman la atención hacia el hecho de que las ciencias sociales tienen una importante contribución por hacer a la política de salud, pero dicha contribución ha estado terriblemente desaprovechada, infradotada e infravalorada (Klein, ya citado). Si bien se ha reconocido en más de un pronunciamiento oficial que los científicos sociales tienen, en efecto, una importante función que cumplir, la investigación de los impactos de las políticas ha ejercido una influencia relativamente insignificante en el proceso de las políticas públicas. Hunter, por ejemplo, afirma que existe una urgente necesidad de profundizar la interacción entre los analistas, los profesionales y los diseñadores de las políticas públicas, tanto en Gran Bretaña como en otros países (Hunter, 1994: 26-29).

Uno de los problemas es que la evaluación de los impactos de la política de salud realmente constituye una cuestión metodológica compleja. Siguiendo el comentario de Andrew Long:

Aunque los impactos ocupan un lugar prioritario en la agenda de la formulación de políticas, los avances no son contundentes. A pesar de que el objetivo último de los servicios de salud sea mejorar la salud de los pacientes, sigue siendo difícil medir los impactos en este sector. De hecho, no se dispone de una taxonomía convenida. Esto se debe, en parte, al insuficiente desarrollo de un marco teórico y a la escasez de personas capacitadas para desarrollar, aplicar e interpretar mecanismos para la medición de los impactos [...] Las evidencias de efectividad e impactos, así como el énfasis en los beneficios y el impacto en la salud aportan un enfoque aparentemente racional y neutral en relación con los valores, y los medios para racionalizar la salud y la asistencia social. Debajo de la gama de cuestiones técnicas en la evaluación de los impactos subyacen valores políticos y sociales que deben ser explícitos. (Long, 1994: 162 y 175)

El autor considera que la agenda de largo plazo debe centrarse en la aclaración de los valores implicados en la evaluación cuyo objetivo es determinar si la política en cuestión culmina en una mejoría o en un deterioro. El tema de la clarificación como una de las metas de la investigación es retomado a través del otro tema del libro: el papel del conocimiento no experto y la participación de los legos, que se menciona en la sección 4.4.8. Varios autores enfatizan la manera en que la mayor participación de usuarios/clientes/ciudadanos ha sido considerada como un componente cada vez más vital en los nuevos diseños de la investigación.

Ejemplo interesante de ello es el estudio de accidentes infantiles en Glasgow (Corkerhill), en el que participó la población local. En lugar de llevar a cabo la investigación sobre la comunidad, los investigadores trabajaron con no expertos en el análisis del problema de los accidentes infantiles y elaboraron recomendaciones para disminuir su frecuencia. La contribución escrita para el libro reconoce a numerosos autores, entre ellos algunas de las personas de la localidad que participaron en el proyecto, como Cathie Rice. La conclusión es que, si bien este trabajo no constituye un "patrón modelo" para mejorar la seguridad infantil: "La combinación de investigación y trabajo de equipo de los padres nos parece una vía efectiva para producir datos locales y explorar maneras de mejorar la seguridad de los niños en las comunidades" (Rice *et al.*, 1994: 132).

La metodología de la Evaluación Rápida (RA), un método para identificar y priorizar necesidades comunitarias de salud, constituye otro ejemplo de investigación diseñada a fin de que las personas asuman el papel de participantes y productores y se alejen del papel de objetos o conejillos de indias. Los autores señalan la necesidad de repensar la relación entre los tomadores de decisiones y los usuarios, y de hacer de los ciudadanos parte integral del proceso de evaluación. Este ejercicio implicará, afirman, un "viraje de paradigma en el que la perspectiva comunitaria será el principio rector para el establecimiento de prioridades en los servicios de salud" (Ong y Humphris, 1994: 80).

Como observan los propios editores del libro, se está generalizando la opinión de que deben crearse las condiciones para la participación real de los no expertos en la investigación y evaluación de la política de salud (Popay y Williams, 1994a: 2, 6). El autor del presente libro cree que esa conclusión encierra una relevancia urgente para otros ámbitos de las políticas públicas. Esto significa que (como se comentó en la sección 4.4.8) la voz de los legos debe ser tomada en serio y que el realce de esa voz debe ser motivo de preocupación tanto de los analistas como de los diseñadores de las políticas públicas. ♦

4.5/ Evaluación

❖ Textos clave

El libro de texto en el campo de la evaluación es de Rossi y Freeman (1993). La obra cubre los puntos básicos de la investigación "tradicional" de la evaluación. Además, puede acompañarse de un excelente cuaderno de ejercicios de los mismos autores.

El lector no necesita ir más allá de una variedad de libros publicados por la editorial Sage (incluidas las obras de Rossi y Freeman) para adquirir conocimientos sólidos sobre la evolución del tema:

- Dolbeare (editor) (1975) aporta una revisión al tema a mediados de la década de 1970.
- Saxe y Fine (1981), sobre la experimentación.
- Palumbo (editor) (1987) ofrece una colección de textos en los que se revisan los cambios en la evaluación y los nuevos marcos.

Acerca de nuevos enfoques de evaluación, véanse:

- Lincoln y Guba (1985).
- Guba y Lincoln en Palumbo (editor) (1987) presentan una explicación de su enfoque "naturalista".
- Miller (1984) y Bobrow y Dryzek (1987), sobre el enfoque "de diseño".
- Cook (1985), sobre el multiplismo.
- El ensayo de Rita Mae Kelly sobre la política de los métodos de investigación en Palumbo (editor) (1987) es una lectura importante acerca del desarrollo de nuevos enfoques de evaluación. La sección dedicada a los enfoques alternativos (4.5.4) está inspirada en su artículo.

Sobre el impacto de la auditoría, véanse Henkel (1991) y Power (1994). ♦

❖ La evaluación de las políticas públicas: el vínculo entre la teoría y la práctica

Rist (editor) (1995) representa uno de los más exhaustivos estudios sobre la evaluación y constituye una obra de referencia indispensable para analizar la función y el impacto de la evaluación en el ciclo de las políticas públicas. Contiene algunos de los más importantes artículos sobre el tema publicados en Estados Unidos y Europa. La obra se divide en tres partes:

- Evaluación de las políticas en el ámbito de las políticas públicas:
 - Perspectivas teóricas.
 - Evaluación de las políticas e instrumentos de las políticas.
 - Evaluación de las políticas y utilización de las políticas.
 - Evaluación de las políticas y gobernanza.
 - El ciclo de las políticas públicas:
 - Formulación de las políticas públicas.
 - Implementación de las políticas públicas.
 - Rendición de cuentas de las políticas públicas.
 - Evaluación de políticas por sector:
 - Medio ambiente.
 - Seguridad social.
 - Educación.
 - Desarrollo económico.
 - Relaciones laborales.
 - Energéticos.
 - Protección al menor.
 - Vivienda. ♦
-

4.5.1/ *Las modalidades y las etapas*

La evaluación implica dos aspectos interrelacionados:

- La evaluación de la política específica y los programas que la constituyen¹¹.
- La evaluación de las personas que trabajan en las organizaciones responsables de la implementación de la política y los programas.

Esta sección del libro está dedicada a la evaluación en el contexto de dos marcos dominantes: como forma de análisis racional (4.5.2) y como herramienta para la administración de los “recursos humanos” (4.5.3). Asimismo, se hace un repaso de las perspectivas crítica y alternativa de la evaluación en la formulación y la ejecución de las políticas públicas (4.5.4). Estas secciones siguen, en términos generales, las etapas en el desarrollo cronológico de la evaluación en los últimos treinta años, o poco más:

- 4.5.2 Las décadas de 1960 y 1970 vieron el surgimiento del tema en su forma moderna, marcada por la publicación de obras como las de Campbell y Stanley

11 El caso presentado por Iliana Yaschine *et al.* ofrece un ejemplo de evaluación de un programa, en este caso un programa que forma parte de la política de combate a la pobreza en México.

(1966) y Suchman (1967), y la fundación de la publicación periódica *Evaluation Review* en 1976. Como señala Henshel en referencia a Estados Unidos, donde el desarrollo de la evaluación fue más amplio, “en la década de 1970 el mensaje esencial de la investigación sobre la evaluación repentinamente cobraba un estatus de culto del sentido común, y los gobiernos estatales y federales se apresuraron a solicitar la evaluación de muchos programas” (Henshel, 1990: 214) ¹².

- 4.5.3 En la siguiente década, cuando se expandió la sensación de que, en palabras de Robert Martinson, “nada funciona” (en Lipton *et al.*, 1975), la noción de la evaluación de las políticas públicas se amplió para dar cabida a ideas y técnicas desarrolladas en el mundo empresarial, particularmente con la incorporación de APO, ARH y las auditorías a la gestión del sector público. De hecho, algunos habrían argumentado que, en más de un sentido, el surgimiento de la evaluación y la “auditoría” en el gobierno ha propiciado un nuevo “Estado evaluador” y el nacimiento de una “sociedad auditora” (Neave, 1988 y Power, 1994).
- 4.5.4 Sin embargo, a la par de la conversión del gobierno a los métodos gerencialistas de evaluación en la década de 1980, surgió una creciente incomodidad entre algunos analistas acerca de las afirmaciones y aplicaciones de la evaluación inspirada en las ciencias sociales y el gerencialismo.

❖ Mary Henkel, *Government, Evaluation and Change*, 1991

En este libro la autora analiza la cambiante cultura de la gestión en el sector público de Gran Bretaña, basada en la economía, la eficiencia y la efectividad. Henkel estudia tres tipos de instituciones: la función aún en desarrollo de la Comisión de Auditoría; el Cuerpo de Inspectores de Prestaciones Sociales en su transición hacia una entidad más gerencial y el Servicio de Asesoría de Salud encargado de la revisión colegiada del servicio de salud.

La autora muestra la importancia de los vínculos entre las tradiciones del conocimiento, los valores y los patrones de autoridad que en gran medida moldean la forma en que la evaluación impacta las organizaciones. Concluye que el cuadro resultante revela un viraje de los supuestos y valores profesionales hacia modalidades de evaluación más institucionales y gerenciales. El tránsito a las nociones gerenciales de la evaluación ha llegado hasta la promoción de las fuerzas del mercado. Henkel señala que las fronteras entre la política, la gestión y el mercado se debilitan rápidamente.

No obstante, detrás de este proceso se encuentra la tensión entre la teoría de la evaluación, alejada del positivismo, y la evaluación en la práctica, que ha buscado ser altamente positivista al creer en la posibilidad de medir las cosas. Para la autora esto evidencia que el gerente está desbancando al profesional. Por lo tanto, el surgimiento del Estado evaluador refleja un cambiante orden de valores, mas no el nacimiento de una era de nueva objetividad. En la práctica, los argumentos políticos y técnicos se descomponen y derraman. Henkel considera que la evaluación ha hecho de la necesidad de juicio y sensibilidad algo más y no menos urgente. ♦

¹² En México, la evaluación de los programas federales empezó a ser obligatoria en la década de 1990. En el caso presentado por Iliana Yaschine *et al.* sobre el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se destaca cómo, desde su concepción, el programa estableció mecanismos de evaluación y grupos de control para conocer el impacto del mismo.

4.5.2/ La evaluación como análisis racional

Hay muchas definiciones de la evaluación. Thomas Dye ofrece una excelente definición general al señalar que la evaluación de las políticas significa “aprender acerca de las consecuencias de las políticas públicas” (Dye, 1987: 351)¹³:

La investigación de la evaluación de las políticas es el análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos de las políticas y los programas públicos en curso sobre sus objetivos, en términos de las metas que pretenden alcanzar.

Otra académica prominente en el ámbito de la investigación de la evaluación, Carol Weiss (1972: 6), ha propuesto distinguirla de otras formas de análisis de las políticas públicas a partir de seis aspectos:

- Está diseñada para la toma de decisiones y orientada al análisis de los problemas según los definen los tomadores de decisiones, no los investigadores.
- Tiene un carácter discrecional. La investigación busca evaluar a partir de las metas de los programas.
- Se trata de investigación arraigada en un entorno de políticas públicas, no en un entorno académico.
- Suele implicar el conflicto entre los investigadores y los profesionales en la práctica.
- Es raro que se publique.
- Puede involucrar a investigadores en problemas de lealtad con agencias de financiamiento y mejora del cambio social.

La investigación de la evaluación se ocupa de dos dimensiones: cómo medir una política contra las metas que pretende alcanzar y cuál es el impacto real de la política en cuestión. Este capítulo está dedicado al análisis de la evaluación como una actividad vinculada a la medición del desempeño de las metas. Los estudios de impacto, por otra parte, se encargan del efecto de determinada política como un todo o bien el proceso mediante el cual se da la implementación. La sección 4.7 está dedicada al análisis del impacto/proceso.

El análisis de la evaluación incluye una serie de enfoques o técnicas principales:

- Técnicas que miden la relación entre los costos y los beneficios y la utilidad.
- Técnicas que miden el desempeño.
- Técnicas que recurren a experimentos para evaluar las políticas y los programas.

Palumbo (1987) sugiere la posibilidad de entender mejor la función de estas técnicas relacionando el “ciclo de las políticas” con el ciclo de la información. El diagrama 4.19 presenta la modificación de este modelo para mostrar la forma en que el ciclo de las políticas se relaciona con la información y el análisis eva-

13 El caso ilustra el sentido de aprendizaje de la evaluación misma que ha servido para reformar algunos aspectos del programa Oportunidades.

luativos. En las etapas de establecimiento de la agenda/definición del problema, la investigación de la evaluación interviene en la definición del tamaño y la distribución de un problema, la previsión de las necesidades y la definición de grupos y áreas objetivo (véase Rossi y Freeman, 1993: 57-103).

Diagrama 4.19 El ciclo de las políticas y el ciclo de la información



Fuente: tomado y adaptado de Palumbo (1987: diagrama 1.1)

La etapa del “diseño de las políticas” implica técnicas de análisis de las decisiones para “identificar medios alternativos para alcanzar los fines del programa con el objetivo de encontrar la alternativa rentable” (Palumbo, 1987: 40). El uso de técnicas para medir la relación entre los costos y beneficios y la efectividad de las políticas y los programas tiene una aplicación evidente en la etapa de evaluación dentro del proceso de las políticas públicas. Una amplia variedad de técnicas de presupuesto (SPPP, APO y presupuesto con base cero) se deriva del impacto del ACB. Particularmente, estas técnicas enfatizan la necesidad de incorporar los cálculos de costos y beneficios a los procesos de presupuestación.

La siguiente etapa de Palumbo, la legitimación de las políticas, implica la evaluación política de la aceptación de la política pública o programa en cuestión por parte del público y las partes interesadas. Es decir, a primera vista, un ejercicio particularmente no racional ni técnico (en comparación con la teoría y la práctica del ACB). Sin embargo, como observa el propio Palumbo, el uso de medidas de apoyo/antipatía tal como aparecen reflejadas en las encuestas de opinión constituye uno de los enfoques favoritos de los tomadores de decisiones modernos. Esta “racionalización” de la opinión pública a modo de permitir

a los diseñadores de las políticas la elaboración de juicios/evaluaciones acerca de la legitimidad de las políticas públicas y los programas puede parecer consistente con la lógica intrínseca al ACB: que todos los factores de una decisión pueden y deben cuantificarse a fin de contar con fundamentos más racionales para la toma de decisiones. Esta forma de medir la opinión también puede incorporarse a programas a través de la introducción de tablas publicables de satisfacción/insatisfacción del “cliente” con la prestación de servicios públicos (el caso de la Citizen’s Charter en el Reino Unido). La legitimación de la información de la evaluación también adopta la forma de consultas legislativas y revisión y adjudicación jurídica (Hogwood, 1987: 190-222; Peters, 1986: 63-76).

Evaluación formativa

La evaluación que ocurre durante la implementación de una política o programa implica el análisis del “grado en el que se está implementando y las condiciones que promueven una implementación exitosa” (Palumbo, 1987: 40). Por lo tanto, la etapa de la implementación requiere una evaluación “formativa” que monitorea la manera en que se está administrando o gestionando un programa, con el objetivo de proporcionar retroalimentación útil para mejorar el proceso de implementación. Rossi y Freeman (1993: 163) describen este tipo de evaluación como una modalidad orientada a tres preguntas:

- (1) hasta qué punto el programa está llegando a la población objetivo adecuada,
- (2) en qué medida la prestación de servicios es consistente con las especificaciones del diseño del programa y (3) qué recursos se han gastado o están gastándose para llevar a cabo el programa.

Cada vez más, el monitoreo del proceso de implementación proporciona a los diseñadores de las políticas, a las partes interesadas y a los gerentes herramientas para evaluar la implementación de un programa y utilizar la información a fin de corregir y/o controlar el proceso de implementación y resultados de las políticas más efectivamente. El monitoreo puede adoptar la forma de diversos tipos de “sistemas de información de gestión” (SIG) para brindar un sistema de información centralizada capaz de crear una rutina de recopilación de información (Isaac-Henry, 1993: 97) (el procedimiento se ha depurado bastante gracias al uso de equipos de cómputo). Los SIG facilitan la acumulación y organización continua de información para alimentar el proceso de toma de decisiones gerenciales. El enfoque se introdujo en el Reino Unido en la década de 1980 con el desarrollo de los Sistemas de Información de Gestión para los Ministros (MINIS), cuyo objetivo fue ofrecer información de mejor calidad y con mayor regularidad a los ministros acerca de lo que sucede en sus departamentos. Posteriormente llegó la Iniciativa de Gestión Financiera (FMI) (1982), diseñada para brindar información a los gerentes y ayudarles a cumplir sus objetivos más efectivamente (véase Massey, 1993: 46-51).

Una de las principales técnicas propias del enfoque SIG de la evaluación es la aplicación de medidas de desempeño como fuente primordial de información acerca de la efectividad y eficiencia de la implementación y los resultados de las

políticas. Se trata de una forma de evaluación que ha alcanzado un lugar preeminente desde fines de la década de 1970, cuando se registró una creciente demanda de eficiencia medida por la relación insumos/resultados debida a las presiones sobre las finanzas públicas. Las medidas del desempeño pueden variar, pero una característica clave es que tienen por objetivo llegar a un coeficiente de insumos/resultados de servicio. Cuando no es posible, la medida de desempeño puede expresar la eficiencia con la que se usan determinados recursos: cuántos/cuánto podría o debería de haberse logrado y cuánto se logró. Ésta es una medida de desempeño muy común en el ámbito del transporte público o los hospitales.

Por lo tanto, la evolución de la evaluación del desempeño debe entenderse en el contexto de la necesidad de controlar las finanzas públicas y alcanzar mayores niveles de costo-efectividad, eficiencia y efectividad. Sin embargo, este control no es neutral ni puramente técnico, aunque los autores con gran disposición al positivismo planteen semejante argumento. Los ID (indicadores de desempeño) contienen una gran carga de valores, política y poder. Al igual que con el ACB derivado de la economía de la asistencia social, es necesario formular importantes preguntas acerca de quién fija los criterios de la medición, cómo se calcula, quién hace las preguntas y qué temporalidad se elige para la evaluación. ¿Quién define lo que cuenta como eficiente y efectivo, o qué significa costo-efectividad? Los ID revelan datos cuantitativos, pero puede resultar poco convincente leer que más de x representa una calidad que puede ser o no medible. Al mismo tiempo, ¿es “justo” o metodológicamente consistente comparar medidas de desempeño? ¿Es posible comparar una escuela o un hospital con otro en base a determinado ID? La cuantificación tiene límites. La simple aseveración de que determinado servicio ha crecido en x por ciento no tiene significado alguno si no se consideran las dimensiones no cuantitativas; tampoco considera los problemas de justicia o equidad. Más de x no implica la distribución justa de x entre los usuarios. A veces, más quiere decir peor. Este tipo de información puede satisfacer a quienes solicitan los datos, pero no a aquellos que los implementan y usan en la vida real.

Las medidas del desempeño no significan nada por sí mismas. El analista de políticas públicas se interesa en la dinámica política y los valores con los que se han construido las medidas y la interpretación que se hace de los datos. El argumento a favor de los ID sostendría que éstos encierran múltiples beneficios: determinan los avances hacia el cumplimiento de las metas, identifican áreas problemáticas y contribuyen a mejorar la gestión del personal. Sin embargo, una perspectiva más crítica argumentaría que los ID simplemente aumentan la capacidad del Estado de controlar a las organizaciones y las personas. Para los defensores de los ID como parte de una medida para auditar el desempeño, la cuestión clave es la integridad y el profesionalismo de aquellos que diseñan e implementan la auditoría (Flint, 1988). Para los críticos, en todo caso, el surgimiento de los ID es una señal del viraje de poder, dentro del gobierno y las organizaciones a cargo de la implementación, de manos de los profesionales y

administradores a las manos de los auditores y contadores (Power, 1994 y Carter, 1989)¹⁴.

❖ Un argumento a favor de la medición del desempeño en el sector público

El uso de mediciones e indicadores de desempeño en actividades humanas en las que no hay “resultados netos” como en la esfera empresarial resulta problemático. En un texto publicado en 1988, el economista Peter Jackson confronta a los críticos de los ID (indicadores de desempeño) argumentando que si se desea mejorar la calidad de los servicios prestados en el sector público el uso de mecanismos para medir el desempeño es absolutamente vital. Jackson afirma que la idea de que hay enormes diferencias entre el sector público y el privado es un tanto exagerada. Las mediciones del desempeño pueden constituir un sustituto efectivo de las ganancias a fin de mejorar la gestión en escuelas, hospitales, gobiernos locales y otros servicios. El autor identifica una gama de funciones que los ID pueden cumplir para mejorar la gestión:

- Incrementar la rendición de cuentas.
- Aportar la base de la planeación y el control de las políticas.
- Brindar información importante para dar seguimiento a actividades organizacionales.
- Ofrecer información para postmórtems de gestión estratégica *a posteriori*.
- Aportar la base de un sistema de evaluación del personal.

En todo caso, para funcionar bien como “espejos” que reflejan actividades, los ID deberían, idealmente, tener nueve características:

- Mostrar consistencia con el transcurso del tiempo y entre una unidad y otra.
- Hacer comparaciones entre similares.
- Ser claros y estar bien definidos.
- Medir sólo la responsabilidad del gerente.
- No ser independientes del entorno en el que se toman las decisiones.
- Ser exhaustivos y reflejar importantes áreas de preocupación.
- Limitarse a esferas clave del desempeño.
- Ser relevantes a las necesidades y condiciones específicas de la organización.
- Ser realistas en la definición de objetivos.

(Jackson, 1988: 12)

Aunque existe el riesgo de caer en una interpretación demasiado mecánica de los ID, de encontrar dificultades de definición, problemas para medir el resultado y asegurarse de que un ID no provoque situaciones no deseadas, Jackson considera que las medidas bien diseñadas e implementadas pueden mejorar el costo-efectividad (economía, eficiencia y efectividad), y que cumplen una función en la mejoría de la prestación de servicios públicos. Dicho esto, en su conclusión enfatiza las limitaciones de estos instrumentos.

Los indicadores de desempeño son un medio para ayudar a una gerencia responsable a tomar decisiones eficaces. Sin embargo, no constituyen un sustituto mecánico del buen juicio, la sabiduría política o el liderazgo.

(Jackson, 1988: 15)

Desde luego, un cínico (o realista) puede señalar que el buen juicio y el liderazgo prudente han escaseado en los dos mil años de historia humana registrados. ♦

14 El texto de Gloria del Castillo “El aseguramiento de la calidad en la educación superior en México: una experiencia exitosa de política pública” es un ejemplo de una evaluación de desempeño realizada mientras la política está siendo implementada. En el caso que se expone, la evaluación fue programada por el gobierno federal e implementada por las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas.

Evaluación acumulativa

En la siguiente etapa del ciclo de las políticas de Palumbo (impacto), la información de la evaluación es “acumulativa”; es decir, busca medir la manera en que la política/el programa en cuestión realmente ha impactado los problemas que pretendía atender. Ya se ha destacado la función de la evaluación de impacto (EI) al revisar las herramientas para el análisis de las decisiones en el Capítulo III. Entre ellas destacan la IEA y la evaluación del impacto tecnológico. Al abordar la EI durante la etapa del ciclo posterior a la implementación, la evaluación tiene por objetivo llegar a un cálculo aproximado de los efectos netos y brutos de la intervención. Básicamente, se trata de una modalidad comparativa de investigación: comparar, por ejemplo, el antes y el después; comparar el impacto de la intervención en un grupo y en otro, o entre el grupo que fue sometido a la intervención y otro grupo que no lo fue (grupo de control); comparar qué pasó con lo que podría haber pasado de no haber intervenido, o comparar la manera en que diferentes regiones del país recibieron distintos impactos de la misma política pública. Independientemente de la medida empleada, el cuantificacionismo no puede disfrazar el hecho de que la evaluación del impacto es una actividad metida hasta las rodillas en un mar de valores, creencias, políticas partidistas e ideología, y hace del hecho de “demostrar” que una política ha tenido tal o cual impacto algo profundamente sospechoso¹⁵. Como se verá en relación con la “terminación”, la idea de que el proceso de las políticas públicas está motivado por un cálculo racional de costos y beneficios del impacto no se confirma en la vida real. De León (sección 4.6.1) argumenta, por ejemplo, que la terminación es básicamente una decisión informada políticamente más que racionalmente, resultado de la “evaluación” del impacto.

Uno de los más importantes modelos de evaluación de impacto se refiere a la realización de una especie de experimento. Los enfoques experimentales en la investigación de la evaluación son un intento por aplicar los principios de la experimentación a los problemas sociales y de otra índole. Este ejercicio implica diversas técnicas. Es posible que un experimento tenga por objetivo estudiar un problema antes y después de la intervención. También puede usar un grupo de control y un grupo experimental para después compararlos entre sí y medir la efectividad de determinada intervención con respecto a una situación (de control) en la que no hubo intervención alguna¹⁶.

El ejemplo “de libro de texto” es el de un experimento realizado en Estados Unidos a fines de la década de 1960 a fin de probar el efecto del impuesto al ingreso negativo en la disposición a trabajar. Se dividió una muestra de 1,300 familias en cinco ciudades de Nueva Jersey y Pensilvania en grupos experimentales y grupos de control con el propósito de probar el efecto del ingreso seguro

15 El caso presentado por Ivico Ahumada sobre las diversas evaluaciones de impacto realizadas al Programa de Capacitación para el trabajo en México es un buen ejemplo de que, en gran medida, la continuación/terminación de una política pública es ante todo una decisión política. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

16 El caso sobre la evaluación del programa Oportunidades de México, presentado por Iliana Yaschine *et al.*, destaca el uso de técnicas experimentales y cuasi-experimentales de evaluación.

en los hábitos laborales de los colectivos más desfavorecidos. Se recogieron datos durante un período de tres años. Al principio, la interpretación de los datos demostraba que el impuesto al ingreso negativo no tenía un efecto real en la motivación para trabajar (Watts, 1969). No obstante, los mismos datos, en manos de RAND, arrojaron conclusiones muy distintas (Dye, 1987: 368-3699). Todo esto es un indicio de que la experimentación no produce datos concluyentes: la interpretación lo es todo. La experimentación enfrenta una serie de problemas en tanto modalidad de evaluación:

- La sociedad es algo complejo. ¿Cómo llevar a cabo un experimento que excluye tantos factores? ¿Qué juicios influyen en el establecimiento de los parámetros de los factores a analizar?
- En vista de lo anterior, ¿cómo diseñar la investigación para lograr resultados “buenos” cuando los experimentos enfrentan limitaciones de fondos y tiempo?
- No sólo hay limitaciones de costos y tiempos; el experimento también depende de problemas de gestión e implementación.
- ¿Es posible llevar a cabo experimentos sociales que impliquen la comparación de grupos que, con toda probabilidad, serán muy distintos uno de otro?
- En los experimentos sociales la gente podría estar/estará consciente de que es objeto de experimentación (el supuesto efecto Hawthorne).
- ¿Qué pasa con las cuestiones morales? ¿Es correcto que un grupo sea privado de recursos o que otro sea usado como conejillo de Indias? A las personas podría no agradarles la idea de ser objeto de experimentación.
- Desde un punto de vista político, los experimentos toman tiempo. Es posible que los diseñadores de políticas no dispongan de tiempo o que cuando finalmente se haya terminado el experimento la situación haya cambiado.

Los críticos de la evaluación experimental añadirían más puntos a esta lista (Edwards *et al.*, 1975; Scioli y Cook, 1973). Sin embargo, la experimentación bien puede resultar adecuada y ser “científicamente sólida” en ciertas circunstancias. Bobrow y Dryzek (1987: 148) señalan que esas circunstancias son “la disponibilidad de un problema de políticas públicas bien estructurado, razonablemente estático y altamente sujeto a descomposición, con consenso acerca de los criterios por aplicar. Cada vez son más raras esas circunstancias en el mundo de hoy”.

Aun así, la cuasi experimentación por parte del gobierno en problemas altamente complejos (como la política de asentamientos urbanos) sigue siendo una opción atractiva. Dye presenta sólidos argumentos fundados en aspectos prácticos: “Es sumamente costoso para la sociedad comprometerse con programas y políticas de gran escala en las esferas de la educación, las prestaciones sociales, la vivienda, la salud, etcétera, sin tener una idea real de lo que funciona” (Dye, 1987: 372). Esta perspectiva popperiana (véase la sección 1.6) acerca de la pertinencia del cambio gradual a fin de probar su eficacia cuenta con más de un adepto (Rivlin, 1971; Campbell, 1969, 1973 y 1982; Saxe y Fine, 1981).

❖ Un argumento a favor de la experimentación

Donaid Campbell ha sido un influyente defensor de la experimentación como medio para mejorar la evaluación. Este autor se ha pronunciado a favor de un uso más extenso de los métodos experimentales y ha planteado la idea de una "sociedad experimentadora" donde la "dialéctica de los argumentos experimentales" (Campbell, 1982: 330-331) generaría un proceso de políticas públicas comprometido con el idealismo, tanto en sus medios como en sus fines. La experimentación dentro de la sociedad experimentadora daría pie a un nivel superior de aprendizaje y un énfasis en los problemas, no en la propugnación de soluciones. Saxe y Fine (1981) amplían la perspectiva de Campbell argumentando que si la formulación de políticas transita de la promoción de políticas hacia la experimentación de políticas se concederá una función más amplia a la ciencia y la investigación, además de permitir una participación ciudadana más activa. Además, sostienen que la sociedad experimentadora constituye una respuesta a los limitados recursos a la disposición de los diseñadores de las políticas y el público, así como una vía para atender el problema de la inequidad en el acceso al poder. Harold Lasswell también fue un gran defensor de la experimentación como una forma de evaluar las innovaciones en materia de políticas públicas (véase Lasswell, 1963). El término que usó para referirse al método de la experimentación en pequeña escala fue "desarrollo de prototipos". Él mismo participó en dos experimentos "prototipo" sobre la introducción de la toma democrática de decisiones: el proyecto Vicos en Perú y el proyecto del Instituto Psiquiátrico de Yale. El primero se refiere a los indígenas Vicos del Perú (véase Dobyns *et al.* [editores], 1964); el segundo fue un experimento de participación en un hospital psiquiátrico (véase Rubenstein y Lasswell, 1966). Para Lasswell, la experimentación (oficial/no oficial) en pequeña escala no sólo era una manera de probar ideas y evaluar reformas; también era una forma de desarrollar las aptitudes y los conocimientos de los participantes:

La experiencia prototipo no sólo constituye un medio para mejorar las prácticas institucionales y los conocimientos científicos en general; crea un nuevo cuerpo de activos y pasivos que puede ser útil para difundir o bloquear la innovación en cuestión. Las situaciones prototipo exitosas tienden a crear una élite de individuos informados y especializados que pueden adquirir ventajas adicionales al continuar desempeñando sus actividades a favor de la meta (la "causa").

(Lasswell, 1963: 122)

En Merelman (1981: 492-496) y Lasswell (1963) aparecen reseñas del desarrollo de prototipos de Lasswell. ♦

4.5.3/ La evaluación y la administración de recursos humanos

❖ Algunas ideas, términos y textos clave

En el ámbito de las políticas públicas, "evaluación" también implica el control a través de la evaluación/valoración/medición del desempeño/monitoreo de las personas que trabajan en el sector público, tanto aquellas que tienen contacto directo con el público como aquellas que ocupan cargos gerenciales/de políticas públicas. Es importante que los estudiantes de políticas públicas entiendan los orígenes de estos enfoques y la ideología y los valores que a ellos subyacen, pues han desempeñado un papel muy importante en el contexto del discurso de la "gestión" del sector público. La lectura de la obra de prominentes teóricos de la gestión es esencial, particularmente los libros de Peter Drucker, el padre de la "administración por objetivos" (APO). En general, uno de los estudios más útiles sobre el tema hasta la fecha pertenece a Beardwell y Holden (editores) (1994).

Un libro de texto líder en este campo, publicado por el Institute of Personnel Management y escrito por Thomason (1988) define la "evaluación del desempeño" en la "administración de recursos humanos" (ARH) como un proceso que implica:

- 1 La identificación de tareas a realizar, así como los criterios a emplearse para medir un desempeño exitoso.
- 2 La evaluación del desempeño dado, mediante la valoración de los resultados cuando éstos son medibles, o de los esfuerzos o comportamientos relevantes registrados cuando los resultados no son medibles.
- 3 La determinación del monto de la recompensa, la remuneración o la "reafirmación" a darse para mejorar, mantener o potenciar el nivel actual de desempeño.
(Thomason, 1988: 328)

Sobre los orígenes de la ARH, véase Collin (1994a).

La principal aportación de la APO a este modelo consiste en haber aminorado el carácter de arriba hacia abajo de la evaluación al introducir un enfoque más "participativo". El superior y el subordinado participan en un diálogo y una negociación para el establecimiento de los objetivos. A la par que la APO hay otra gama de técnicas agrupadas bajo la categoría Desarrollo Organizacional (DO), un campo de particular relevancia para la redacción de textos de administración empresarial muy populares, como las obras de Peters y Waterman (1982). El enfoque del DO tiene por objetivo lidiar con la incertidumbre que enfrentan las organizaciones; éstas tienen que sobrevivir y prosperar en medio del caos, por lo que necesitan "ajustarse adecuadamente" al entorno. Por lo tanto, el DO busca modificar el entorno interno a fin de coadyuvar a las organizaciones a manejar mejor su entorno "externo". Las "variables de las personas" (*sic*) constituyen el foco principal de los consultores de DO que se contratan a fin de mejorar la "flexibilidad", las capacidades "de aprendizaje" de las "partes interesadas" y la "salud" de la organización:

En lugar de los enfoques de arriba hacia abajo para la definición de tareas y otros requisitos, el énfasis se coloca en el desarrollo de asociaciones para la toma de decisiones. En lugar de un enfoque de capacitación, se brindan prestaciones para el aprendizaje [...] En lugar de una estructura burocrática, se apunta al desarrollo de un sistema de cooperación.
(Thomason, 1988: 494)

En tanto enfoque de aprendizaje, el método DO aplica diversas estrategias para fomentar el compromiso, la autodirección y el autocontrol en las variables de las personas. Thomason (1988: 473-474) señala las siguientes estrategias:

- Descentralización de la toma de decisiones: alejarse de los sistemas centralizados de control para adoptar sistemas en los que se enfatizan las decisiones cuando se está cerca del punto de acción e implementación.
- Cooperación, no competencia: tratar de aminorar el conflicto entre las personas y la organización.
- Desarrollo de sistemas en los que sea posible ventilar los conflictos.
- Fomento de la receptividad de la gente a las necesidades reales de la situación.
- Incremento de la comunicación entre los individuos, grupos y departamentos.
- Modificación de estructuras y procedimientos que obstaculizan el desempeño.
- Mejora y desarrollo de las capacidades de las personas dentro de la organización.

El movimiento de la "calidad" también puede entenderse como una nueva forma de evaluación de las personas. La idea de la Gestión de Calidad Total (GCT) es enfatizar la importancia de la calidad en todos los niveles de la toma de decisiones y la implementación y resultados. El objetivo consiste en crear sistemas donde los proveedores de servicios están motivados por las "necesidades del cliente" y la "satisfacción del cliente", no por necesidades y evaluaciones internas.

Originalmente desarrollada para la línea de producción y los sistemas mecánicos, la GCT ha sido adoptada en el sector público como una vía para la construcción de un proceso continuo de evaluación en el que “hacerlo bien” se logra con sistemas de monitoreo y verificación, y desarrollando actitudes más receptivas por parte del personal ante las quejas de los clientes. La OCDE reportó que en 1992 más de doce países estaban adoptando programas de calidad: Canadá, Francia, Japón, los Países Bajos, Finlandia, Grecia, Turquía, Portugal, España, Dinamarca, el Reino Unido y Estados Unidos (OCDE, 1992: 13).

La *British Standards Institution* (BSI) define el enfoque a partir del establecimiento y mantenimiento de un sistema “que demostrará a sus clientes su compromiso con la calidad y capacidad de satisfacer sus necesidades de calidad”. El estándar 5750 del BSI, publicado en 1979, se convirtió en punto de referencia para otros países en la década de 1980. En 1987 la Organización Internacional de Normalización (ISO) publicó su serie 9000, la cual aporta un conjunto de estándares de calidad reconocidos internacionalmente. En su evolución dentro del sector público, el enfoque de la GCT enfatiza los siguientes pasos:

- Conocer al “cliente”.
- Diseñar “productos” y servicios para satisfacer estas necesidades.
- Contar con el respaldo de una “garantía” en el desempeño.
- Incluir instrucciones claras en los servicios y productos.
- Efectuar una entrega oportuna.
- Ofrecer servicios de apoyo.
- Utilizar la retroalimentación del cliente para verificar la calidad.
- Trabajar a partir de esta información.

(Junta de Capacitación del Gobierno Local, 1989: 42)

Aunque la noción de que los servicios públicos pueden estar definidos por la satisfacción del “cliente” de la misma forma que las decisiones de las empresas del sector privado que producen bienes y servicios en el mercado enfrenta serias limitaciones (Flynn, 1990: 108-109), la teoría de usar sistemas que integran la evaluación continua de las persona y los programas dentro del proceso de implementación y resultados ha demostrado ser una adición atractiva a las herramientas de la gestión del sector público y del “no lucrativo” (véanse Stewart y Walsh, 1990; Flynn, 1990; De Sario *et al.*, 1991; Osborne y Gaebler, 1992; Drucker, 1990b; para consultar una crítica desde el punto de vista del trabajo, véase Martin, 1993). ♦

La mayor parte de la bibliografía sobre la evaluación en la esfera de las políticas públicas se ocupa de la evaluación de programas y políticas. No obstante, en el marco gerencialista se incluye la evaluación de las personas *qua* “recursos humanos”. A la par del desarrollo de las técnicas de evaluación SIG ha crecido la adopción de técnicas denominadas de “administración de recursos humanos” (ARH) y desarrollo organizacional (DO) en los sectores públicos de la mayoría de los países industrializados (OCDE, 1992: 11). Entre las técnicas para la evaluación de “personas” (a diferencia de los programas y las políticas) tomadas de la ARH y el DO destacan las siguientes:

- Esquemas de pago relacionados con el desempeño.
- Evaluación y valoración del personal.
- Estrategias de desarrollo organizacional.

El objetivo de una estrategia de ARH es, tal como señala un libro de texto (Thompson, 1990: 307), cambiar a las personas para que se vuelvan más:

- Comprometidas (es posible mejorar el compromiso).
- Competentes (es posible desarrollar las competencias y así mejorar la calidad del producto y la productividad).
- Rentables (idealmente, los costos deberían ser bajos y el desempeño alto...).
- Empáticas con las metas de la organización (¿hay acuerdo entre los valores y las expectativas de todas las partes?).

Una de las características clave del enfoque es integrar la administración del “personal” a la estrategia corporativa descentralizando la administración de recursos humanos (*sic*) al nivel de gerentes de línea en lugar de dividirla en tareas a cargo de funcionarios y gerentes especializados del área de personal. El enfoque de ARH subraya que el objetivo es mejorar el “desempeño” mediante el desarrollo de un sentido de compromiso en cada empleado en lugar del simple cumplimiento de órdenes o instrucciones jerárquicas (Storey, 1989). Este mayor compromiso se logra:

- Reclutando a las personas adecuadas (véase Wright y Storey, 1994).
- Enfatizando la capacitación en todos los niveles (véase Holden, 1994).
- Evaluando habitualmente al personal (véase Roberts, 1994).
- Recompensando el desempeño (véase Roberts, 1994).

La idea de recompensar el desempeño en la práctica ha significado un intento por vincular las zanahorias y los garrotes de la capacitación y la evaluación a los incentivos monetarios. Según un informe de la OCDE de 1992:

En Nueva Zelanda, los regímenes de pago con base en el desempeño funcionan desde 1988 con el establecimiento de un sistema de rangos de tabuladores de remuneración, pero ha habido manifestaciones de preocupación en torno a los problemas de deslizamiento de los salarios y complejidad administrativa. En Noruega se ha implementado un nuevo sistema de pagos que permite que cargos del mismo nivel tengan acceso a diferentes alternativas salariales en función del desempeño y otros factores. En Suiza se introdujo una nueva legislación para permitir “que se tome debida cuenta del desempeño de un funcionario público”. El gobierno británico está en proceso de renegociación de la mayoría de los convenios de pago dentro del servicio público; uno de los objetivos de la renegociación es desarrollar un vínculo más directo entre el pago de los individuos y su desempeño. Y en Estados Unidos se implementó una nueva ley que incluye, entre sus características principales, el requisito de desarrollar e instituir sistemas que fortalezcan el vínculo entre la paga y el desempeño.

(OCDE, 1992: 11)

Los sistemas de pago vinculados al desempeño están diseñados para generar un marco en el que es posible evaluar a los individuos y/o grupos con base en el grado en el que han cumplido metas y objetivos definidos y medidos. Se trata de una herramienta estándar dentro del paquete de los enfoques de APO y GCT en el sector privado, en el que existen “mínimos” claros de desempeño en función de los resultados y las ganancias. Sin embargo, en el contexto de las burocracias y los servicios públicos hay problemas relacionados con la filosofía de que el dinero (y el propio interés) es el mejor motivador. Niskasen, uno de

los primeros defensores de la paga por desempeño, consideraba que la introducción del sistema al sector público haría que el propio interés en la reducción de costos y el incremento de las “ganancias” serviría para aminorar el deseo de los funcionarios públicos de maximizar los intereses mediante grandes presupuestos, orientándolos a preferir paquetes de paga más voluminosos (Niskanen, 1973¹⁷). Hasta ahí lo que había que decir sobre la teoría.

En la práctica, sin embargo, la recompensa por “desempeño” está plagada de dificultades. ¿El dinero es la mejor motivación de los servidores públicos y los profesionales en el sector público? ¿Quién lleva a cabo la evaluación? ¿Qué medidas tomar para evaluar el desempeño? ¿Cómo medir el “incremento” en el desempeño de docentes, personal de enfermería y policías? ¿Se recompensa el desempeño individual, con todos los riesgos que implica en cuanto a crear divisiones y resentimiento? ¿Se recompensa a grupos y “equipos” (*sic*)? La experiencia señala que la evaluación y recompensa del desempeño es un campo político minado (Osborne y Gaebler, 1992: 156-158), además de ser algo problemático en el nivel de la administración del personal (Thomason, 1988: 328-399 y Roberts, 1994). No obstante, como señala el estudio de la OCDE, es un campo minado que los diseñadores de políticas alrededor del mundo están decididos a atravesar en su búsqueda de una mejor disciplina financiera y un mejor control del sector público. Vista en un contexto histórico, la adopción de técnicas de ARH en el “nuevo” sector público, como la paga por desempeño, es el más reciente experimento de una larga lista de técnicas racionales que empezaron a usarse en la década de 1960 con el SPPP, la planeación corporativa y los SIG. La principal diferencia es que si bien las técnicas de planeación analítica, gerencial y corporativa de las décadas anteriores se enfocaban a la mejoría de la racionalidad de la toma de decisiones y del “sistema”, la ARH se ocupa de mejorar la racionalidad (entendida como desempeño) cambiando la motivación, la cultura y las actitudes de los “humanos” que trabajan en la caja negra de las políticas públicas.

❖ El gobierno y los gurús de la administración empresarial

La agenda de la nueva gestión del sector público ha quedado definida a partir de dos corrientes principales: la economía (elección pública) y la administración empresarial. La influencia de la economía en la agenda de las políticas públicas se reconoce ampliamente, sin embargo, el impacto de los teóricos y gurús de la administración ha sido igualmente importante. Su influencia ha sido particularmente prominente en el desarrollo de la dimensión “humana” de la evaluación, tanto en la práctica como en la retórica y las “palabras de moda” que se usan para referirse a temas de “recursos humanos”. Los lectores interesados en las ideas de muchos de los principales gurús deben de consultar las obras de Clutterbuck y Crainer (1990) y Kennedy (1991). Entre los grandes teóricos de la administración empresarial cuyas ideas han influido en el discurso de la gestión pública destacan los siguientes:

17 La edición en castellano es Niskanen, W.A., *Cara y cruz de la burocracia* (1980).

- **Peter Drucker** (1946, 1954, 1964, 1969, 1974, 1985 y 1990b). Sin duda, el teórico moderno más importante de la administración empresarial. Desarrolló las ideas de la APO en 1946 y vaticinó un importante número de tendencias en el sector público, entre ellas una tan importante como la privatización. El énfasis de Drucker en la necesidad de orientar una organización hacia sus clientes constituye un principio central de la “nueva gestión del sector público”, al igual que la idea de que las estructuras deben seguir estrategias. Drucker se ha pronunciado a favor de las estructuras descentralizadas y el autocontrol como aspectos vitales para mejorar la administración, la disciplina y el control (de arriba hacia abajo). La filosofía básica de la APO es la medición del desempeño y la calidad, así como el establecimiento de objetivos claros para las unidades y los individuos.
- **Peters y Waterman** (1982). La fuente más importante de ideas influyentes en la agenda de la gestión pública. Su libro titulado *In Search of Excellence* fue una sensación editorial y tal vez sea una de las obras más leídas sobre el tema. Tras estudiar a 43 exitosas empresas identificaron ocho características de la excelencia. Su libro introduce ideas acerca de la cultura, las organizaciones menos jerárquicas y más descentralizadas, la calidad, la misión, el desempeño y el liderazgo a una audiencia en el sector público no familiarizada con la bibliografía de la administración empresarial, de la que surgen dichos conceptos.
- **Charles Handy** (1976, 1986 y 1988). Al igual que Peters y Waterman, Handy es un autor cuya obra ha llevado la teoría y los teóricos de la administración empresarial (como Argyris, Schein y Bennis) al terreno de lo popular y lo legible a los ojos de los “gerentes” del sector público (y del sector “del voluntariado”).
- **Rosabeth Moss Kanter** (1977, 1983 y 1989). Kanter es una de las gurús modernas más populares, probablemente mejor conocida gracias a sus ideas sobre el empoderamiento dentro de las organizaciones como estrategia para mejorar el desempeño. La autora es una severa crítica de las jerarquías burocráticas y ha enfatizado la necesidad de descentralizar a la autoridad, vincular el pago al desempeño, la importancia de crear una cultura empresarial y alentar las empresas individuales. No debe pensarse en el personal como gastos indirectos, sino verlos como fuentes de valor. Las organizaciones deben ser vistas como asociaciones, y al empoderar y valorar a las personas, los negocios “posteriores a la era empresarial” podrán ser más y no menos administrables.
- **W. Edwards Demming** (1982). Estadístico estadounidense a quien se le atribuye la base del éxito económico japonés, a partir de unas conferencias sobre sus métodos de círculos de calidad que impartiera a una receptiva generación de gerentes de la posguerra. En Estados Unidos y otros países se hizo caso omiso del círculo (planeación, implementación, verificación y acción) hasta las décadas de 1970 y 1980, cuando se evidenció la ventaja de Japón sobre estas naciones. Los especialistas se preguntaban por qué Japón había logrado un milagro económico e identificaban el “Círculo Demming” con su énfasis en la gestión de calidad como parte clave de la respuesta. En la década de 1980 las ideas de la GCT se pusieron de moda y el enfoque de la “calidad” se incorporó rápidamente a la nueva agenda que influiría en la conformación del sector público (véase, por ejemplo, Gaster, 1991). ♦

Evaluación y control

El surgimiento de la ARH (Administración de Recursos Humanos) en el “Estado evaluador” puede interpretarse, desde una perspectiva crítica, como la extensión del poder del Estado de vigilar y controlar los procesos organizacionales y a sus “clientes” objetivo. Visto así, el desarrollo de nuevas técnicas puede interpretarse como mejoras a las capacidades del Estado para llevar a cabo aquello que Dandeker (1990: 37) ha clasificado a partir de tres actividades clave:

- Recopilación, almacenamiento y recuperación de información.
- Supervisión de personas.
- Monitoreo y control del comportamiento.

Por lo tanto, el nuevo gerencialismo representa un viraje considerable en el poder organizacional, un tránsito del administrador y profesional al “gerente” y el “contador” (Miller y O’Leary, 1987), y de la “administración del personal” a la “administración de recursos humanos” (Storey, 1989 y Storey [editor], 1989). Este cambio significa que las técnicas de evaluación son básicamente formas para modificar la “cultura” y el comportamiento, más que mecanismos “sistémicos” u organizacionales. La tendencia en la evaluación ha sido un tránsito cada vez más marcado hacia la modificación del comportamiento de las personas dentro de las organizaciones, no de las organizaciones como sistemas. En este sentido, el Estado evaluador constituye una forma más desarrollada de la vigilancia taylorista. En las palabras de Dandeker:

puesto que la vigilancia implica un intento deliberado de monitorear y/o supervisar objetos o personas, se encuentra más depurada en organizaciones formales que poseen una o varias metas claramente expresadas, así como una estructura administrativa formal para alcanzarlas [...] Es un indicio del proceso de largo plazo de la racionalización de la acción social como la observara Weber.
(*Dandeker, 1990: 38*)

A Weber le interesaba la dominación en las diversas etapas de la historia humana. La forma característica de la era moderna era el auge de la dominación social “legal-racional” en contraposición a las formas de dominación carismática o tradicional. Weber argumentaba que con el desarrollo de la burocracia “el desempeño de cada individuo se mide matemáticamente, cada hombre se convierte en una pieza más del engranaje de la máquina y, consciente de ello, su única preocupación es si logrará convertirse en una pieza más grande (Weber, en Mayer, 1956: 126-127).

Desde el punto de vista de Weber podría argumentarse que el Estado evaluador es el producto consumado del racionalismo industrial. Las modalidades de información cuantificable acerca del desempeño y los resultados son evoluciones derivadas de los cimientos racionalistas de la organización burocrática y tipo Bentham. El modelo organizacional radical argumentaría que el Estado evaluador no es sino una forma de vigilancia y explotación más sofisticada y depurada (véanse, por ejemplo, Giddens, 1987 y 1990; Morgan, 1986; Burrell y Morgan, 1979; Clegg y Dunkerly, 1980).

❖ Control y dominación: perspectivas radicales

¿ARH y APO como “panopticismo”?

Desde el punto de vista de las teorías de Foucault, el desarrollo de ARH y APO puede interpretarse como una extensión de formas de disciplina y control. Foucault tomó como modelo de control el diseño de prisión de Bentham en el que las celdas están dispuestas como un “panopticon” que

permite la vigilancia constante de los internos. Los prisioneros quedan sujetos a una forma rutinaria de control en la que toda acción puede ser observada. Con el tiempo, el poder del guardia sobre el prisionero se internaliza, y el prisionero se convierte en su propio carcelero. Los prisioneros no pueden escapar de la torre de vigilancia y, puesto que nunca saben si están siendo observados, quedan constreñidos a observar un buen comportamiento todo el tiempo:

no debe pensarse en el Panopti6n como en una edificaci6n de ensueño: es un mecanismo de poder reducido a su forma ideal [...] de hecho, se trata de una figura de tecnología política que puede y debe separarse de cualquier uso específico [...] Es un tipo de ubicaci6n de cuerpos en un espacio, de distribuci6n de individuos en relaci6n con sus pares, de organizaci6n jerárquica, de disposici6n de centros y canales de poder [...] Siempre que se trate con una multiplicidad de individuos a los que debe imponerse una tarea o comportamiento particular, puede usarse el esquema pan6ptico. Es [...] aplicable a todo tipo de establecimientos en los que se coloca a determinado númerode personas con el fin de vigilarlas dentro de un espacio no demasiado grande para poder ser cubierto o estar al alcance de otros edificios.

(Foucault, 1977: 205-206)

La principal característica de una disciplina pan6ptica es que el poder no se ejerce sobre el "exterior", sino que es internalizado por quienes son los objetos del control. Los indicadores del desempeño, la revisi6n colegiada, la auditoría, la evaluaci6n, etcétera, ¿son éstas variaciones del "sueño" pan6ptico? ¿El "Estado auditor" es un refinamiento del modelo de Bentham de un sistema más racional de controlar a las personas dentro de las instituciones? ¿Es por eso que, como señala Foucault, "las prisiones se parecen a las fábricas, escuelas, barracas, hospitales, y todos ellos se parecen a las prisiones"? (Foucault, 1977: 228)

Anthony Giddens y la vigilancia organizacional

La cuesti6n relativa a la forma en que las organizaciones están mejorando su capacidad de controlar a la gente constituye un tema importante en la obra de Giddens:

La vigilancia se refiere a la supervisi6n de las actividades de poblaciones de referencia en la esfera política [...] La supervisi6n puede ser directa (como en muchos de los casos comentados por Foucault, como las prisiones, escuelas, lugares de trabajo abiertos), pero su modalidad más característica es indirecta y se basa en el control de la informaci6n.

(Giddens, 1990: 58)

La recopilaci6n de informaci6n es vital para la generaci6n del poder administrativo ya que el control sobre los tiempos y los espacios de las actividades de los individuos posteriormente se transforma en parte de la organizaci6n. Una de las conexiones más importantes entre las dos formas de vigilancia es la relaci6n entre la acumulaci6n de "historia organizacional" y la acumulaci6n de historiales personales o registros personales de datos.

(Giddens, 1987: 154)

Stewart Clegg y David Dunkerly, *Organization, Class and Control*, 1980

A partir de una definici6n hegem6nica del poder (véanse Gramsci y la secci6n 2.7), Clegg y Dunkerly argumentan que la educaci6n gerencial ha tenido éxito al reproducir la ideología de las técnicas científicas en las organizaciones modernas que, sostienen, constituyen una poderosa forma de represi6n que controla a los estratos compuestos de supervisores y profesionales en las sociedades capitalistas, tal como lo consiguiera el taylorismo y sus aplicaciones modernas al obrero en la fábrica.

Nikolas Rose, *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self*, 1990

Este libro de Rose constituye un análisis crítico de la proliferación de formas de organización en las que los sentimientos, los deseos y las relaciones son el objetivo de nuevas formas de poder. Entre diversas "tecnologías de control", Rose incluye aquellas técnicas de administración y contabilidad diseñadas para controlar y persuadir formas de pensar y de actuar convenientes a las metas de la organización, pero con modalidades mucho más sutiles que el taylorismo y las relaciones humanas. El autor destaca de manera especial el nuevo gerencialismo anunciado a través de la publicación en 1982 de *In Search of Excellence*, de Peters y Waterman. Según esta nueva perspectiva:

El hombre está "esperando la motivación". La acción, innovación, actitud empresarial, excelencia, iniciativa y todo lo demás puede ver la luz cuando una empresa promueve la autonomía, los valores, la experimentación y la creatividad, y aprende de la innovación y evolución [...] Ya no existe una antítesis entre los motivos del individuo y los motivos de la organización. El ciudadano, en el trabajo y fuera de él, está comprometido con un proyecto para moldear su vida como individuo autónomo, impulsado por los motivos de la realización personal.

(Rose, 1990: 115)

J.A.C. Brown, *The Social Psychology of Industry*¹⁸, 1986

Esta obra de Brown se convirtió rápidamente en un libro de texto clásico después de la publicación de su primera edición en 1954. El autor repasa la totalidad de la evolución del tema y la obra no ha dejado de editarse. Deposita grandes esperanzas en la psicología como herramienta capaz de ayudar a humanizar la industria y en la posibilidad de que la industria moderna pudiera funcionar en pro del desarrollo del individuo, no de su represión. No obstante, en el epílogo de la edición publicada en 1986, Brown reconoce que los enfoques de las relaciones humanas pueden ser sujetos a crítica porque se limitan a mejorar las relaciones de poder, no consideran el conflicto de intereses, tienen una limitada idea de las necesidades psicológicas fundada en la producción y ven esas necesidades en un contexto cerrado.

Michael Power, *The Audit Explosion*, 1994

Al comentar la proliferación de auditorías financieras y administrativas en Gran Bretaña y en otros países industrializados, Power argumenta que atravesamos un período de "explosión de auditoría". El autor se muestra dudoso ante las afirmaciones en torno a las técnicas de auditoría (como el sistema BS5750, los círculos de calidad, la relación calidad-precio, los sistemas de evaluación y similares) para realmente mejorar la eficiencia o la calidad. En la interpretación de este autor, las evidencias muestran que el aspecto más relevante de esta explosión es la alarmante forma en que ha mejorado las capacidades de control y vigilancia policíaca de las gerencias. Power hace hincapié en la necesidad de dar un viraje y alejarse de los sistemas de control cuantitativo para adoptar enfoques (de aplicación evidente en Japón) que enfatizan los juicios cualitativos y la rendición de cuentas basada en la confianza.

Stanley Cohen, *Visions of Social Control*, 1985

Al igual que el libro de Rose, el análisis de Cohen sobre la manera en que se desarrollan nuevos métodos de control más invasivos tanto en el sector público como en el sector privado es particularmente relevante al desarrollo de una crítica del "Estado evaluador". Power (1994) lo aprovecha en su comentario sobre la "sociedad de la auditoría" (véase Cohen, 1985: 155-160).

¹⁸ La edición en castellano es Brown, J.A.C., *La psicología social en la industria* (1975).

Lenin y Taylor

El taylorismo ha resultado igualmente atractivo a la izquierda y a la derecha. En un texto que data de 1918, Lenin, por ejemplo, consideraba que el comunismo tenía mucho que aprender de Taylor:

Debemos organizar en Rusia el estudio y la enseñanza del sistema de Taylor y ponerlo sistemáticamente a prueba, adaptarlo a nuestras propias necesidades [...] debemos tomar en cuenta [...] por una parte [...] la organización socialista de la producción [...] y por otra parte [...] el uso de la compulsión...
(*Lenin, 1972: 25*)

La teoría crítica y las organizaciones como instrumentos de dominación

Robert Denhardt ha hecho un gran esfuerzo por aplicar la crítica de Habermas a la racionalidad instrumental y el argumento a favor del "discurso libre de restricciones" a fin de desarrollar un enfoque crítico de administración pública. Véanse, por ejemplo, Denhardt (1981a y b), Denhardt y Denhardt (1979) y Degeling y Colebatch (1984). ♦

En el centro de la evaluación enfocada en "las personas" y no en las políticas públicas o programas se encuentra la creencia de que se necesita ejercer mayor control sobre los burócratas y profesionales si se quiere asegurar la implementación individual y colectiva, efectiva y eficiente de los objetivos definidos por los diseñadores de las políticas. Desde un punto de vista crítico, es posible interpretar este tipo de gerencialismo como la extensión y continuación de la "locura" taylorista ante los grupos de "oficinistas" y profesionales que durante tanto tiempo fueron considerados distintos de los obreros o los grupos lucrativos (Doray, 1988). Puede decirse que el uso de métodos de "evaluación" previamente empleados en el sector privado confirma la teoría según la cual lo que realmente está pasando en las sociedades capitalistas es un proceso taylorista de empobrecimiento gradual de especialidades (véase Braverman, 1974) que habría empezado en las fábricas de la Gran Bretaña victoriana y continúa a ritmo acelerado en las instituciones públicas contemporáneas "postindustriales/postempresariales", donde la autonomía profesional y la racionalidad burocrática son desafiadas y corroídas.

❖ Evaluar las reformas gerencialistas

Dado el énfasis en la evaluación del desempeño y los resultados en el contexto del nuevo gerencialismo, no deja de ser decepcionante que, aun cuando se reconozcan las dificultades relacionadas con la evaluación, muchos países miembros siguen reportando la inexistencia de monitoreo o evaluación formal o sistemática de sus ejercicios de reforma gerencial en el sector público. Estados Unidos señala que muchas reformas incluyen el monitoreo constante y la publicación de informes de progreso, pero no hay un interés en el nivel/grado de mejoría de la gestión equivalente al interés en la evaluación de los impactos y resultados de los programas; incluso la aplicación de la evaluación de programas y el análisis de costo-beneficio como parte integral de la formulación de políticas es más una excepción que una regla...

(*OCDE, 1993a: 16*)

Los enfoques de la evaluación de las reformas gerenciales varían bastante de un país a otro; sin embargo, la OCDE identifica un conjunto de problemas de evaluación comúnmente asociados con dichos ejercicios:

La falta de datos fácilmente cuantificables:

- Dificultades para medir los avances en materia de productividad, eficiencia y prestación de servicios;
- Problemas para recopilar y analizar datos sobre la brecha entre objetivos y resultados, así como encontrar sus causas.
- Dificultades para establecer objetivos significativos y medir resultados.
- Altos costos de la evaluación.

La dificultad de determinar los impactos directos:

- Problemas para identificar los factores que influyeron en los impactos.
- El entorno político de la evaluación.
- Diferencias de prioridades y expectativas entre los grupos participantes.
- La orientación de la evaluación hacia proyectos experimentales y no hacia la reforma como un todo.

¿Realmente funcionan los objetivos y la evaluación del desempeño?

Cada vez hay más indicios de que los objetivos y la evaluación del desempeño podrían no ser todo lo que sus defensores prometieron. Un importante estudio (British Psychological Society, 1994) de los efectos de las técnicas de desempeño sostiene que la paga vinculada al desempeño y los sistemas de evaluación representan una dudosa contribución a la innovación y la creatividad. Los autores sugieren que los objetivos del desempeño y la evaluación del personal pueden causar muchos más daños que beneficios al reprimir, más que estimular, la creatividad. En otras palabras, el sector público podría estar caminando en una dirección absolutamente equivocada. En una época en la que podría cuestionarse seriamente la eficacia de las técnicas APO/ARH para cambiar a las organizaciones y mejorar el desempeño individual y corporativo dentro del sector privado, parece que los diseñadores de políticas alrededor del mundo están tratando de reformar sus disposiciones a fin de imitar el enfoque "motivacional" (*sic*) del mundo empresarial.

Para una reseña de las investigaciones acerca del éxito de la evaluación del desempeño, véase Roberts (1994). ♦

4.5.4/ Marcos alternativos para la evaluación

Al igual que tantos otros aspectos en la esfera de las políticas públicas, el análisis de la evaluación y las técnicas y métodos usados en la evaluación ha estado enmarcado por supuestos positivistas acerca del conocimiento y los métodos. Los fundamentos de las técnicas de evaluación se basan en la convicción de que es posible obtener medidas de desempeño de manera objetiva. Posteriormente, se usan los datos para planear, monitorear, controlar, informar y "evaluar". Sin embargo, en los períodos en que la formulación de políticas ha estado más nutrida de ideas provenientes de la evaluación gerencial y el impulso por cuantificar y controlar, los principios nodales de la evaluación han recibido acerbos ataques de parte de los analistas de políticas públicas. Para quienes se acercaron al estudio de la evaluación por vez primera en la década de 1970 (tal

es el caso del autor del presente libro), lo ocurrido en las décadas de 1980 y 1990 resulta un tanto desconcertante. Como señalaran Palumbo y Nachimas (1983: 1):

El campo de la evaluación atraviesa una crisis de identidad: ha sufrido una metamorfosis desde su ímpetu inicial en la década de 1960, cuando la investigación de la evaluación estaba dominada por una sola metodología y los académicos creían que su potencial era ilimitado. Lejos de la orientación única, ha surgido una serie de enfoques alternativos a la evaluación y una acuciante duda acerca de su futuro se ha colado sigilosamente en diversas publicaciones.

Estas dudas en torno al paradigma dominante (positivista, científicista, cuantitativo) habrían de profundizarse, así que hacia mediados de la década de 1990 el campo de estudio guarda poca relación con los libros de texto de las décadas de 1960 y 1970. Se encuentra más fragmentado y es más sensible a la naturaleza política y basada en valores de la actividad. Muchos críticos del paradigma dominante consideran al análisis de un programa o problema como un proceso esencialmente político, plagado de valores y carente de algún tipo de búsqueda científica de la verdad o de una respuesta objetiva. El presente libro ya consideró aspectos de ese enfoque crítico en otras secciones (2.7.3, 3.3.8, 3.10.4 y 3.10.5); se aconseja al lector estudiar esta sección de manera paralela al material en ellas contenido (sobre todo las anotaciones sobre Paris y Reynolds *et al.*). En este momento es pertinente profundizar el análisis de los enfoques críticos mediante la revisión de las ideas que plantean una visión radicalmente distinta de lo que la evaluación (y el análisis de las políticas) puede y debe ser en una sociedad democrática. Para ello, se presentan tres enfoques a modo de ilustración de los temas y las metodologías de lo que generalmente se conoce como evaluación “post-positivista”:

- El enfoque multiplista (Cook, 1985).
- El enfoque de diseño (Miller, 1984; Bobrow y Dryzek, 1987).
- El enfoque naturalista (Lincoln y Guba, 1985; Guba y Lincoln, 1987; Lincoln, 1990).

El enfoque multiplista

Los argumentos de Cook tipifican la desilusión con los métodos y la política de la evaluación como forma de análisis racional. Para Cook, así como no puede haber una opción de política pública o evaluación “correcta”, es necesario tratar de usar múltiples medidas desde diversos enfoques y métodos. Ya que la realidad es multifacética, las modalidades de análisis para la evaluación del “mundo real” enfrentado por los diseñadores de las políticas deben apuntar a una amplia variedad de opciones y datos. La selección implicará la “triangulación” entre aquellos que resulten más útiles o tengan mayores probabilidades de ser ciertos. Las explicaciones u opciones no se “demuestran”; se enfrentan unas a otras a fin de “ver cuál es superior” o más útil, no cuál es “certera”. Según Cook, las ciencias sociales “no se interesan en garantizar la verdad o la utilidad, sino en ofrecer interpretaciones defendibles de lo que está en el mundo exterior” (Cook,

1985: 45). En este sentido, la evaluación implica someter a prueba argumentos y afirmaciones basadas en conocimientos, más que plantear “la verdad” o “la solución correcta”. Debido a que no existe una manera de demostrar lo correcto, el proceso de la evaluación y el proceso de las políticas en general deberán de basarse en la importancia de asegurar un intercambio plural, multidisciplinario y abierto de conocimientos: ¡que se abran mil flores y se dé la bienvenida a la polinización cruzada!

El enfoque de diseño

El tema de los marcos múltiples también es componente nodal del enfoque “de diseño”, el cual puede ilustrarse a partir de las ideas de Trudi Miller y Bobrow y Dryzek. Es posible encontrar los orígenes del enfoque de diseño en la idea que planteara Simon (1969) acerca de la forma en que el diseño es un medio para comprender la realidad y también un medio para actuar sobre ella. En consecuencia, la “ciencia del diseño” constituye un campo de investigación en el que lo hecho también es objeto de estudio. El enfoque de diseño parte de la noción de que la formulación de políticas es una actividad que tiene que ver con consolidar valores o cumplir metas. En este sentido, no se diferencia de la actividad del ingeniero o el arquitecto. Los seres humanos “diseñan” la “realidad” que rodea a la formulación de políticas, por eso la idea de la posibilidad de ser “objetivos” ante un producto de valores humanos no constituye un fundamento adecuado para “evaluar” una realidad siempre cambiante, moldeada por los significados que los seres humanos crean e imponen al mundo. El enfoque de diseño rechaza la idea del análisis neutral o la convicción en la posibilidad de estudiar los problemas de las políticas desde el positivismo. Si, por ende, es imposible “observar” en un sentido científico, carente de valores, habrá de reconocerse que la formulación de políticas tiene que ver con los valores y la forma de clarificarlos y consolidarlos. El ensayo de Miller sobre cómo mejorar el desempeño en el sector público (1984), escrito desde esta perspectiva, marca un distanciamiento radical en relación con la bibliografía sobre el “desempeño”. Para Miller, mejorar el desempeño público constituye una meta deseada cuyos valores deben ser aclarados, idealmente teniendo en mente su aplicabilidad en circunstancias específicas a fin de cumplir la meta deseada. Lejos de las (falsas) afirmaciones de que las medidas de desempeño son “objetivas” y “carentes de valores”, Miller argumenta la necesidad de diseñar las metas de manera tal que se articulen (y no se confundan) los valores que puedan consolidarse en diferentes circunstancias. En otras palabras, más vale definir con claridad los valores que se buscan y no maquillar las metas con la jerga del análisis pseudo-científico que estudia la conducta humana o las predicciones para el futuro. Al rechazar la totalidad del espíritu de la “medición del desempeño” como un enfoque científico o racional para mejorar el desempeño del sector público, Miller aporta una muy necesaria crítica de uno de los desarrollos más significativos en el ámbito de las políticas públicas en décadas recientes: su obra es lectura obligada.

Bobrow y Dryzek (1987) plantean una versión general más desarrollada del enfoque “de diseño”. Dicha versión toma en cuenta muchas otras aportaciones

al marco de diseño. Es posible encontrar otras exposiciones de este enfoque en la obra de Dryzek (1987, 1989, 1990 y 1993). Vale la pena empezar por una declaración general de la postura de Dryzek:

no es posible llevar a cabo un análisis de políticas que sea defendible sin ocuparse también del proceso político en el que están implicados tanto el análisis como las políticas [...] el mito de la neutralidad es destruido. Los analistas no pueden evitar tomar partido ante cuestiones sumamente elementales de la estructura política. Pueden elegir aliarse con la tecnocracia autoritaria o con la democracia liberal. Mi postura es que el análisis defendible de las políticas debe aliarse con la comunicación abierta y la participación irrestricta: en otras palabras, con la democracia participativa y discursiva.

(Dryzek, 1993: 229)

El enfoque “de diseño” está fundamentalmente enraizado en la aprehensión del contexto de múltiples marcos y múltiples realidades cargadas de valores y política que caracteriza a la formulación y el análisis de las políticas públicas. Siguiendo a Bobrow y Dryzek, el diseño de las políticas “al igual que todo tipo de diseño, entraña la búsqueda de impactos valorados a través de actividades sensibles al contexto del tiempo y el espacio. Estas actividades giran en torno a factores que pueden verse afectados por la voluntad humana” (Bobrow y Dryzek, 1987: 19). Sin embargo, a diferencia del diseñador en la esfera de la ingeniería o la arquitectura, el analista y el diseñador de las políticas públicas enfrentan un mundo mucho más complejo y caótico, donde cohabitan muchos valores e intereses, y hay poco control. Los autores proponen un esquema o procedimiento para el análisis de políticas por diseño (Bobrow y Dryzek, 1987: 200-211). Es importante destacar que no lo presentan como una serie lineal de etapas, sino como un “proceso recursivo, en el que las etapas posteriores pueden preceder y reabrir etapas previas” (pág. 211):

1 Abordar los valores.

Esclarecer los valores que se buscan: su complejidad, sincronización, cantidad, prioridad, etcétera.

2 Capturar el contexto.

Es decir, el entorno externo al proceso de las políticas, así como el proceso de las políticas dentro del cual la política en cuestión tendrá efecto:

- Complejidad.
- Incertidumbre.
- Potencial de retroalimentación.
- Control.
- Estabilidad.
- Público (quién obstaculizará/promoverá una política).

3 Elegir los enfoques adecuados.

¿Qué marcos usar para analizar un problema/una política/un programa?

4 Aplicar los enfoques adecuados.

Interpretación del problema y metas de desempeño según la perspectiva de los diferentes marcos:

- Identificación y recopilación de la información necesaria.
- Invención y estipulación de alternativas de políticas públicas.
- Evaluación y comparación de alternativas de políticas públicas.

¿Cuál es el mejor (/peor) resultado que puede producir una alternativa en relación con los impactos valorados? ¿Cuál es la probabilidad de cada uno? ¿Cuál es el rango posible de error en estos juicios? ¿Hasta qué punto una alternativa rendirá una retroalimentación clara y rápida? ¿La alternativa es sólida (es decir, capaz de sortear una amplia gama de condiciones y evoluciones futuras) o frágil (se descarrilará fácilmente si el futuro no se desarrolla conforme a lo esperado)? Por último, ¿cuán clara o turbia es la promesa de alternativas rivales? (pág. 209)

El objetivo de este proceso no es “evaluar” en el sentido propio del libro de texto, sino analizar diferentes maneras de observar los problemas desde la perspectiva de diversos marcos de valores y metodología. El énfasis se coloca en la construcción de argumentos y la depuración de la “calidad del debate”. Idealmente, esta disparidad de perspectivas derivará en un consenso y una síntesis capaces de informar las decisiones. Los marcos son herramientas para el debate y el diálogo crítico, no técnicas para generar o proporcionar “respuestas”, “hechos”, “costos o beneficios”.

El enfoque naturalista

La idea del desarrollo de un diálogo crítico entre una gama de diversos marcos también es un componente básico en el modelo de evaluación más radical, formulado por Guba y Lincoln (1987). De los tres enfoques abordados en esta sección, el modelo de Lincoln y Guba es el más estrechamente vinculado con la “evaluación” como una etapa bien diferenciada dentro del ciclo de las políticas públicas. Las observaciones de Cook y Bobrow y Dryzek se aplican al proceso de la formulación de políticas como un todo y a la función de las ciencias sociales y el análisis de las políticas en dicho proceso, mientras que Lincoln y Guba sitúan sus argumentos en gran medida en el contexto de la investigación sobre la evaluación. Estos autores plantean lo que consideran las cuatro “generaciones” de la evaluación:

- *Técnica*: después de la primera guerra mundial, con el desarrollo de las pruebas de inteligencia, aptitudes y logros, la evaluación era vista como un ejercicio técnico de medición. El papel del evaluador era visto como el de un “técnico”.
- *Descriptiva*: durante la década de 1940 surgió una nueva generación dedicada a la descripción de “patrones, fortalezas y debilidades” de determinados objetivos. El papel del evaluador era, además del de un técnico, el de un “descriptor”.
- *Valorativa*: en las décadas de 1960 y 1970 la evaluación se convirtió en una ciencia valorativa que recurría a la investigación de objetivos y la aplicación de normas para medir la eficiencia y efectividad de los programas. La función del evaluador se transformó en la de un juez.

- Por último, Guba y Lincoln (1987: 208) sostienen estar inmersos en una “cuarta generación” de modelos “receptivos” de evaluación:

estos modelos no se enfocan a los objetivos, las decisiones, los efectos u otros criterios de organización similares, sino a las afirmaciones, preocupaciones y temas planteados por los miembros de diversos públicos interesados, es decir, públicos implicados en la evaluación de una u otra manera.

En este movimiento incluyen la evaluación esclarecedora (Parlett y Hamilton, 1972); la evaluación enfocada a la utilización (Patton, 1978 y 1987) y la evaluación de confrontación (Wolf, 1979), además de su propia evaluación “naturalista”. Lo que tienen en común es la creencia en el pluralismo de los valores y la idea de que la evaluación es una forma de negociación más que una búsqueda de la “verdad” objetiva. En la cuarta generación, la evaluación considera las construcciones de los “actores” como foco primordial de investigación, y cree que en toda evaluación habrá una multiplicidad de construcciones. Por lo tanto, se trata fundamentalmente de un proceso político en el que el conocimiento es resultado de la negociación. De ello se desprende que la evaluación debe fundarse en la colaboración amplia y plena de todos los actores del programa: agentes (proveedores de financiamiento, implementadores), beneficiarios (grupos objetivo, adoptantes potenciales) y “víctimas” excluidas, y que debe haber oportunidades para que los actores realicen una aportación en todas las etapas de la evaluación, desde la definición de los términos de la investigación, sus objetivos y diseño, hasta la recopilación, análisis e investigación de datos. En este sentido, la evaluación es un proceso de aprendizaje/enseñanza, y el papel del evaluador es mediar y facilitar el aprendizaje, la enseñanza y el cambio. Debe ser un proceso abierto, pluralista y divergente en el que se construyen “realidades”, no un proceso en el que se descubre “una” realidad. El objetivo es que la evaluación aporte un debate dialéctico entre todas las partes interesadas, lo que a la larga debería de producir un consenso o síntesis.

Los autores reconocen que hay problemas para introducir el enfoque de la cuarta generación al mundo real (Guba y Lincoln, 1987: 255-257). No es un enfoque fácil e inmediatamente integrable a los enfoques “legítimos” vigentes. Las implicaciones de la evaluación naturalista-cualitativa-negociada que promueven son que la investigación social entraña relaciones de poder, relaciones que no cambian fácilmente. El carácter abierto y democrático del proceso también plantea el tema de los tiempos y los costos: “las evaluaciones de la cuarta generación terminan cuando se acaban el tiempo y el dinero, no cuando se ha formulado una serie completa de preguntas” (Guba y Lincoln, 1987: 277). Todo ello sugiere que la cuarta generación de la investigación de evaluación ofrece en realidad una crítica a la democracia liberal y señala la posibilidad de que nuevas formas de investigación social constituyan la base de un nuevo tipo de política. En palabras de Rita Mae Kelly:

La política y la investigación de las políticas van de la mano. Una vez reemplazados los cimientos positivistas del enfoque de las ciencias sociales aplicado a la investigación de las políticas con el multiplismo post-positivista o la investigación natu-

ralista, ¿no hemos asumido un nuevo tipo de política? [...] me parece que esta nueva lógica de la investigación es bastante compatible con las nociones que se desarrollan acerca de una sociedad de individuos con intereses compartidos y equilibrados, lejos de los intereses separables, hostiles y competitivos al estilo de Thomas Hobbes [...] En este momento, nuestros fundamentos metodológicos para la investigación de las políticas públicas se adelantan a nuestra comprensión ontológica de la política y la naturaleza humana. Una consecuencia de esa anomalía es que cuando nuestras evaluaciones e investigaciones no reconocen la política del significado, dominan las élites o sus sustitutos. No se le hace un servicio a la verdad ni a la democracia.

(*Kelly, 1987: 294*)

4.6/ Cambio y continuidad en la formulación de políticas públicas

4.6.1/ Después de la evaluación

En lo que respecta a un enfoque simple de etapas de políticas públicas, la evaluación representa cierto tipo de “retroalimentación” al interior del proceso de las políticas que tiene por consecuencia el cambio en las políticas y los programas. Sin embargo, no hace falta pensar demasiado en este modelo para darse cuenta de su ingenuidad, por decir lo menos. Siguiendo el argumento de Charles Lindblom, el proceso de las políticas simple y sencillamente no es una máquina racional. El cambio en las políticas difícilmente puede explicarse en función del impacto de una “evaluación” racional o de una investigación. Como señala Carol Weiss, en el mejor de los casos, el conocimiento de los problemas de políticas públicas no aporta respuestas capaces de modificarlas directamente, sino

datos antecedentes, generalizaciones e ideas empíricas que afectan la forma de pensar de los diseñadores de las políticas acerca de los problemas. Influye en su conceptualización de los temas con los que trabajan [...] Frecuentemente les ayuda a darle sentido a sus acciones después de los hechos [...] en ocasiones los hace conscientes de la grandiosidad exageradamente optimista de sus objetivos a la luz de lo exiguo de los recursos del programa. A veces les ayuda a reconsiderar la totalidad de las estrategias de acción para lograr los fines deseados...

(*Weiss, citado en Lindblom, 1990: 270*)

La evaluación (en tanto investigación racional) puede moldear la forma en la que se enmarcan los términos del debate y los participantes bien pueden echar mano de ella a fin de defender su causa o sus intereses o sus definiciones de los problemas. Sin embargo, no hay una historia convincente que relate acerca de la evaluación como motor del cambio en las políticas públicas. La evidencia de este proceso “de economía” racional (Bardach, 1976) no apoya la idea de que la terminación es resultado del tipo de procedimientos y métodos de evaluación detallados por Rossi y Freeman (1993). Como reconocen los autores, el papel del análisis racional en las decisiones pertinentes a las políticas está algo limitado. “Una evaluación no es sino un ingrediente del proceso político de equilibrar intereses y tomar decisiones. El papel del evaluador se parece al de un testigo

especializado que brinda la mejor información posible dadas las circunstancias; su papel no es el de ser juez y parte” (Rossi y Freeman, 1993: 454).

En consecuencia, y dado lo anterior, podría argumentarse que las críticas del enfoque por etapas hacia el ciclo de las políticas públicas como un enfoque irreal y engañoso están del todo justificadas. El cambio en el proceso de las políticas públicas es infinitamente más complejo de lo que sugieren el modelo “de la caja negra” y el modelo “por etapas”. Esta sección se concentra en dos aspectos del análisis del cambio:

- Cambios en el “espacio de las políticas públicas”: ¿cómo se da el cambio en los objetivos, valores, creencias, propósitos y prioridades de las políticas?
- Cambios en el “espacio organizacional”: ¿cuál es la relación entre los cambiantes valores, creencias, objetivos, etc., y el contexto organizacional o institucional de las políticas, y viceversa?

A fin de analizar estas dimensiones del cambio en las políticas públicas se recurre a tres tipos de enfoque:

- Enfoques del ciclo de las políticas (véase la sección 4.6.2).
- Enfoques organizacionales (véase la sección 4.6.3).
- Cambios en las políticas y aprendizaje de las políticas (véase la sección 4.6.4).

4.6.2/ *Enfoques del ciclo de las políticas públicas*

❖ **Textos clave**

El final parece un buen punto de partida: Bardach (1976) y su texto sobre la terminación y Kaufman (1976) sobre el porqué de la inmortalidad de las organizaciones gubernamentales; después, May y Wildavsky (editores) (1978) sobre el ciclo de las políticas públicas. Este último incluye el importante ensayo de De Leon (1978) sobre la terminación.

De ahí se puede pasar a la lectura de Brewer (1978), De Leon (1983), Brewer y De Leon (1983), Peters (1986), Hogwood y Peters (1983), De Leon (1987), Hogwood y Peters (1985), Hogwood y Gunn (1984) y Hogwood (1992). ♦

Durante algún tiempo el enfoque del ciclo de las políticas públicas se mostró un tanto ambiguo acerca de las etapas de cierre dentro del proceso de las políticas. Después de la “evaluación” venía la retroalimentación, seguida de la adaptación o terminación. Sin embargo, a fines de la década de 1970 se dedicó más atención al tema de la etapa “post-evaluación”. Hubo especial énfasis en la cuestión de la terminación: ¿había terminación después de la evaluación; morían las políticas o las organizaciones? Dos de las primeras aportaciones suscitaron dudas acerca del problema de la muerte después de la vida. Kaufman (1976) analizó las organizaciones gubernamentales y concluyó que éstas manifiestan todas las características de la inmortalidad. Al analizar la terminación de las políticas, Bardach (1976) también concluyó que matar una política no es tan fácil ni fre-

cuenta como lo sugiere el concepto del ciclo de las políticas públicas. Posteriormente, la obra aportada por De León (1978) remarca también la necesidad de una teoría más depurada de la terminación de las organizaciones y las políticas. Estas ideas se analizan a continuación. En la década de 1980 el enfoque “por etapas” se difundió considerablemente y mejoró bastante gracias a los textos de Brian Hogwood y Guy Peters (1983), autores que aportan un modelo más completo de la fase post-evaluación. La presente sección hace uso de su modelo como proveedor de un “vocabulario” o marco para el análisis de los cambios en las políticas públicas.

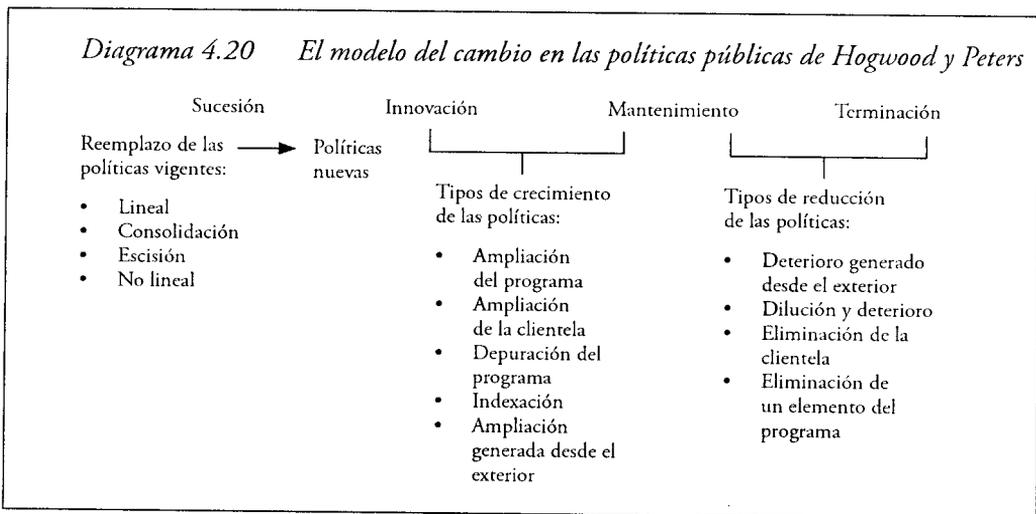
El punto de partida de Hogwood y Peters es que el cambio está ocurriendo constantemente en el proceso de las políticas públicas. Dicho cambio puede ser resultado de una evaluación de las políticas, pero tiene muchas más probabilidades de ser la consecuencia de los cambios en el entorno de las políticas públicas, el aprendizaje político o burocrático, o el desarrollo de ideas y estructuras organizacionales vigentes (Peters, 1986: 142). Además, el cambio en las democracias industrializadas suele ser parte del impacto de políticas previas. Como señala la OCDE: “La maduración del Estado de bienestar implica que la mayor parte de la administración esté dedicada a implementar políticas decididas por gobiernos anteriores. Las políticas públicas hoy constituyen un ámbito congestionado, donde conviven programas complejos, superpuestos e incluso rivales, dirigidos a categorías de clientes cada vez más específicas o claramente definidas” (OCDE, 1987: 26). Esto significa que los problemas y los cambios en las políticas suceden en un espacio ya existente, por lo que, siguiendo a Wildavsky, no es raro que las políticas públicas sean su propia causa, más que algo impulsado por un “problema” nuevo (Wildavsky, 1979: 70). (En cierto sentido, es similar a la idea desarrollada por Popper y Kuhn: véanse las secciones 1.6, 1.8, respecto a los problemas que ocurren dentro del marco de una teoría/paradigma, no en el exterior.) Por ende, una política “nueva” suele surgir a partir de una política vigente o superposiciones con programas ya implementados. El cambio en las políticas públicas también es resultado de políticas previas que pueden haber modificado o empeorado las condiciones, o cuya ineficacia ha quedado demostrada. Las limitaciones del crecimiento económico y las finanzas públicas también definen los márgenes de maniobra cuando se trata de cambiar las políticas.

Hogwood y Peters proponen la posibilidad de aprehender las variedades del cambio a partir de los siguientes tipos de cambio:

- *Innovación de políticas.* Cuando el gobierno participa activamente en un problema o un área “nueva”. En vista del hecho de que el espacio de las políticas modernas está bastante saturado, es probable que una política “nueva” quede enmarcada en el contexto de otras políticas relacionadas ya vigentes.
- *Sucesión de políticas.* Implica el reemplazo de las políticas vigentes por otras. El cambio no entraña cambios fundamentales de enfoque, sino que muestra continuidad con la política vigente.

- *Mantenimiento de políticas.* Es la adaptación de las políticas o los ajustes para mantenerla “marchando sobre ruedas”¹⁹.
- *Terminación de políticas.* Es la otra cara de la moneda de la innovación. La terminación implica el abandono o la “reducción paulatina” de una política o programa, y el recorte del gasto público en dicha política o programa. Se trata (mil disculpas a Monty Python) de una política muerta, una política que ha dejado de existir: una ex política.

La innovación y la terminación (la vida nueva y la muerte) se encuentran en los extremos del mismo continuo. La instauración de una nueva política y la terminación son acontecimientos poco comunes. Es más probable ver un cambio de política dentro del contexto de la sucesión de las políticas y en un entorno entre la innovación y el mantenimiento, el mantenimiento y la terminación (diagrama 4.20).



Vale la pena dedicar una mirada más detallada a estos tipos de cambio. Las características de la sucesión de políticas deben observarse en “el grado en el que los actores, el proceso de las políticas públicas y los impactos sustanciales del proceso de la sucesión estén moldeados por las políticas vigentes que la sucesión pretende reemplazar” (Hogwood y Peters, 1983: 131). Los autores postulan cuatro tipos de sucesión:

- *Lineal:* el reemplazo directo de una política/un programa/una organización por otra.
- *Consolidación:* modificar la presentación de un conjunto de políticas/programas/organizaciones para formar una disposición unificada.

¹⁹ El texto de Carlos Sojo y Guillermo Acuña que se presenta en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, es un ejemplo de ajuste y adaptación de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica iniciadas en 1970 y que continúan hasta la fecha.

- *Escisión*: separar una política/un programa/una organización en diversos componentes independientes.
- *No lineal*: compleja combinación de otros tipos de sucesión.

Tanto la sucesión como la innovación constituyen respuestas que implican un intento deliberado (intencional) por hacer un cambio. No obstante, el objetivo de los diseñadores de políticas en la sucesión es mantener, en gran medida, la continuidad de los medios y fines de las políticas, y participar en cierto grado de innovación respecto a las metas o disposiciones organizacionales para asegurar dicha continuidad. Llevada a su conclusión lógica, la sucesión puede terminar más cerca de la categoría de innovación de políticas. La innovación

implica el ingreso del gobierno en una actividad en la que antes no ha participado. Este cambio es de carácter intencional, pues los gobiernos normalmente no ingresan en nuevos campos de actividad por accidente. Cuando un área es nueva no existe una organización, una ley o gastos públicos precedentes. Todo ello debe establecerse desde cero.

(Hogwood, 1992: 18)

No obstante, en esta forma pura (tipo ideal), la innovación es poco común. Como se comentó en el Capítulo II, el problema de los temas “nuevos” es movilizar el suficiente apoyo para llegar a la agenda. Los temas “nuevos” tienden a estar enmarcados en el contexto de las políticas e instituciones vigentes. Desde luego, una política “nueva” puede, de hecho, no ser sino la “reencarnación” de otra. Por otra parte, los diseñadores de políticas pueden elegir vestir a una innovación en ropajes viejos a fin de lograr la aceptación de una política (y viceversa). Es más probable que la innovación implique “nuevas” mezclas de instrumentos de políticas públicas. Peters (1986: 7-10) ha identificado varios tipos:

- Leyes.
- Servicios.
- Dinero.
- Impuestos.
- Instrumentos económicos.
- Persuasión.

En el ámbito de las políticas públicas la innovación puede implicar pasar de la “persuasión”, como en el caso de las campañas de salud sobre el tabaquismo, al uso de impuestos más altos, al incremento en el gasto de servicios de educación para la salud, a leyes que prohíben fumar en ciertos lugares. Por lo tanto, la innovación puede verse como un proceso de cambio dentro de un continuo con el mantenimiento de las políticas (Hogwood, 1992: 21-23). Puede ampliarse un programa vigente, ensanchando su alcance, como es el caso de la expansión de las políticas de bienestar. Un programa puede ampliarse para acoger a un nuevo conjunto de clientes o desarrollarse para cubrir nuevos períodos o áreas geográficas. La expansión de las políticas puede ser consecuencia de una mejora en la calidad o los estándares de un programa en curso. Es posible mantener un programa mediante la indización a través de ajustes automáticos, o ampliarse debido

a las demandas generadas externamente (como resultado de factores demográficos).

❖ Innovación

No hay nada más difícil de emprender, más peligroso de realizar ni más incierto en su éxito que asumir el liderazgo en la introducción de un nuevo orden de cosas.
(*Maquiavelo, El Príncipe*)

Aquel que no aplique nuevos remedios debe esperar nuevos males, pues el tiempo es el innovador más grande.
(*Bacon, Ensayos, "Of Innovation"*) ♦

La otra dimensión del mantenimiento de las políticas se refiere a su relación con la terminación, es decir, cuando determinada política se mantiene en el contexto de recortes y reducciones en su alcance o recursos (Hogwood, 1992: 23-25). Las políticas en declive pueden estar considerablemente influidas, en primer lugar, por decadencias externas, como la caída en el número de menores en edad escolar; las políticas pueden decaer por dilución o deterioro (menos personal, baches, edificios de mala calidad); los recortes pueden efectuarse retirando grupos de clientela de un programa; puede eliminarse un componente específico de un programa. A la larga, esto provoca la eliminación absoluta del programa (terminación) y la introducción de una política que revierte totalmente la política anterior (revocación).

El ciclo completo en la terminación del ciclo de vida

Los problemas nacen, las políticas crecen, se marchitan y mueren. Sin embargo, aunque es relativamente fácil identificar la génesis de las políticas, el momento en que éstas mueren es menos certificable. Las políticas viejas, como los soldados viejos, parecen no morir nunca, y su ocaso requiere un dispositivo muy sensible para medir su deceso y extinción.

❖ Eugene Bardach, "Policy Termination as a Political Process", 1976

El interés en la etapa de la terminación dentro del ciclo de las políticas se manifestó más ampliamente en una serie de artículos publicados en *Policy Sciences* en 1976. En su artículo, Bardach (el editor de la obra) se muestra decidido a situar la terminación en el contexto de un proceso político en el que los intereses personales presentan reclamos de inequidad o injusticia cuando se intenta eliminar programas, políticas u oficinas. Para el autor esta distinción es importante en relación a cuánto puede incluirse bajo el concepto de la terminación. Bardach establece distinciones entre varios tipos de procesos de terminación: portazos o agonizantes lloriqueos. A quienes defienden la terminación los ubica en alguna de tres categorías: opositores, que consideran que la política en cuestión es mala; economizadores, preocupados con la asignación de recursos, y, por último, reformadores, que se pronuncian a favor de x a fin de adoptar y.

¿Por qué rara vez se intenta llevar a cabo la terminación? Bardach ofrece cinco razones principales:

- Las políticas están diseñadas para durar largo tiempo. Se han invertido enormes sumas en ellas.
- Los conflictos en torno a la terminación son asuntos brutales. Las coaliciones anti-terminación son poderosas y tal vez los diseñadores de políticas no tengan estómago para la pelea y la sangre derramada. El cambio es difícil para los públicos y los procesos.
- ¿Quién quiere reconocer que se equivocó?
- Los costos de la terminación pueden verse en términos del daño que ésta puede hacer a otros programas.
- No hay incentivos políticos para cesar las políticas. La política (*politics*) recompensa la innovación.

¿Cuándo puede hacerse? Sintetizando el material sobre el tema, Bardach sostiene que son cinco las condiciones que propician la terminación:

- Cuando llegan al poder nuevos gobiernos/administraciones.
 - Deslegitimación de la matriz ideológica en la que la política en cuestión está inmersa. El ejemplo que da el autor se refiere a la manera en que la opinión se volvió en contra de lo que Goffman denomina "instituciones totales".
 - Turbulencia que debilita el apego a las políticas vigentes.
 - Las políticas pueden haber sido diseñadas para su terminación en un momento específico.
 - Para amortiguar el golpe. La terminación de políticas puede estar diseñada para aminorar los daños de los afectados. ♦
-

Hogwood y Gunn (1984: 242-245) especifican los siguientes aspectos de las políticas públicas y las organizaciones que son parte de la terminación:

- *Funcional*. El fin de un servicio o responsabilidad. Puede ser el caso del gobierno que deja de participar activamente en la provisión de servicios de salud, transporte público, producción y distribución de energía. Se trata de una categoría claramente observable en distintas modalidades de privatización, donde el gobierno renuncia a la totalidad o parte del control de un servicio y lo cede al sector privado.
- *Organizacional*. En este caso, los diseñadores de políticas podrían elegir abolir una organización. No obstante, como señalaba Kaufman (1976) en la década de 1970, las organizaciones tienden a tener ciertas cualidades de inmortalidad y es probable que, lejos de ser abolidas, sean adaptadas, fusionadas o separadas.
- *Políticas públicas*. Esta forma de terminación tiene lugar cuando los diseñadores de políticas abandonan un enfoque vigente y adoptan una nueva estrategia o definición de los problemas.
- *Programas*. Las políticas incorporan medidas o instrumentos para implementar una meta de política pública. Es posible que un programa o instrumento sea eliminado como parte de la sucesión, innovación o mantenimiento de una política.

Como se señaló antes, la implementación perfecta es problemática; lo propio ocurre con la terminación perfecta. Hogwood y Gunn (1984: 247-248) establecen nueve factores que influyen en las dificultades de implementar la terminación:

- Renuencia intelectual.
- Falta de incentivos políticos.
- Permanencia institucional.
- Conservadurismo dinámico.
- Coaliciones anti-terminación.
- Obstáculos legales.
- Altos costos iniciales.
- Consecuencias adversas.
- Desidia y resistencia.

La interpretación de estos factores puede mirarse a través de diversos marcos, los cuales ya han sido abordados, por ejemplo:

- *Psicológico o conductual.* El razonamiento colectivo o *groupthink* (sección 3.7.2), por ejemplo, podría llevar a la conclusión de que las políticas públicas habitan un mundo en el que los principios fundamentales no se cuestionan. Un modelo psicológico podría argumentar que la razón por la que la terminación no tiene lugar es que la política o el programa en cuestión puede convertirse en un chupón (u “objeto de transición”) que crea un “área de ilusión” para proteger a los diseñadores de políticas del mundo real: una muñeca, una mantita vieja o un osito de peluche. El desafío a una política puede interpretarse como un desafío a la pérdida de la identidad individual o colectiva (Morgan, 1986: 220-223). Una política puede fracasar, pero la información acerca de ese fracaso puede ser pasada por alto, como en el caso de la disonancia cognitiva (sección 3.7.2). El fracaso puede provocar un compromiso aún más estridente con la política en cuestión, ¡no muy distinto de esas sectas cuya reacción ante el incumplimiento de la profecía es desarrollar una fe aún mayor!
- *Un modelo de poder.* Los marcos que se concentran en el poder argumentarían que los factores arriba identificados son resultado de la interacción y distribución del poder organizacional y los intereses al interior del Estado y la sociedad. La decisión de cesar por completo un programa o una política implicaría la confrontación de todos los intereses de aquellos que tienen mucho que ganar con el *statu quo*. Si la innovación significa necesariamente sacrificar algo, lo que en un mundo de suma cero es más que probable, los conflictos políticos dentro y fuera del gobierno son inevitables en una sociedad democrática liberal. Por ende, la política se manifestará de diferentes formas en sociedades diferentes, y podrá interpretarse de diversas maneras en función del modelo de poder que se aplique.

¿Evaluación o ideología como fuentes de la terminación?

En consecuencia, en la práctica, como señalan Cameron (1978) y De León (1978, 1982, 1983 y 1987), el cuadro que se dibuja a partir de los estudios de caso de la terminación en el gobierno revela que ésta no es algo frecuente, y que cuando sí sucede lo más probable es que sea resultado de la ideología y los “reformadores” que de la evaluación y los economizadores racionales. Estos autores sostienen que los valores, las creencias y la ideología desempeñan el papel dominante en las decisiones relativas a la terminación. De León (1987: 181) sintetiza de la siguiente manera los argumentos de la perspectiva ideológica:

la terminación de las políticas debe verse como un ejercicio en la toma de decisiones política y no analítica, es decir, como un ejercicio dentro de los valores en el que la mayoría de los “ajustes” se realizan en los márgenes [...] la ideología (ya sea revelada u oculta) es la fuerza motivadora y definitoria detrás de la terminación...

Por ello, la terminación (ya sea parcial o completa) ha estado siempre dirigida a programas individuales y no a políticas enteras u organizaciones “inmortales”, pues los programas individuales constituyen blancos políticamente más fáciles (De León, 1978 y Behn, 1978). Sin embargo, la evidencia muestra que, incluso en cambios políticos en gran medida motivados por la ideología, la terminación (aun parcial) es más retórica que realidad en las áreas nodales de las políticas públicas. Un buen ejemplo de ello es el historial del gobierno de Thatcher en relación con la reforma a la seguridad social comparado con la retórica que la acompaña. Como señala Bradshaw (1992: 98), las estructuras cambiaron, pero “a fin de cuentas [...] no hay gran diferencia”. En el mejor de los casos, el gobierno “manipuló” marginalmente aquello que Hogwood y Peters clasificarían como diversas combinaciones de mantenimiento y sucesión de políticas públicas. La terminación total o parcial de una política no constituye una realidad precisa u objetiva. Siguiendo el argumento de Bradshaw, la interpretación de los cambios a la política de bienestar en los años de Thatcher es cuestión de opinión, valores o ideología. El mantenimiento de una política a los ojos de uno puede significar “la muerte del Estado de bienestar” a los ojos de otro.

El cambio y la continuidad son marcos de valor. En este sentido, aunque el enfoque del ciclo de las políticas públicas ante el cambio aporta una estructura convincente que permite conceptualizar la formulación de políticas posterior a la evaluación, por definición los conceptos de innovación, sucesión, mantenimiento y terminación están totalmente cargados de valores. Qué cuenta como qué depende del tipo de juicios de valor empleados. Para un miembro de la “nueva” (*sic*) derecha, la reversión radical de una política o el recorte de los programas puede parecer un cambio muy menor, sólo un trocito de sucesión de políticas; para otra persona puede interpretarse como la muerte de la política social, la política regional, la política de salud o cualquiera otra. En el caso de las reformas “mercantiles” en los servicios de salud, es posible adoptar la postura de que dichos cambios han subvertido fundamentalmente las “creencias centrales” de la política de salud (al grado de su terminación) o argumentar que han servido para adaptar la política a las demandas de fines del siglo xx (suce-

sión de políticas). La posición de cada uno siempre depende de dónde está sentado... ¿o de su ubicación en una lista de espera!

❖ Ramesh Mishra, *The Welfare State in Capitalist Society*, 1990

Mishra argumenta que, a diferencia de las expectativas de muchos analistas, el Estado de bienestar no fue desmantelado en los últimos diez años. A pesar de la retórica, en la práctica los gobiernos se han mostrado renuentes, reacios e incapaces de ir mucho más allá de la terminación parcial de los programas en lugar de hacer cambios más radicales. En su análisis de una selección de países europeos, Estados Unidos, Canadá y Australia, el autor concluye que el patrón dominante refleja diversos grados de "repliegue" en países donde opera la ideología neoconservadora y de "mantenimiento" en países donde prevalecen modalidades más corporativistas de formulación de políticas. En el caso de Estados Unidos y Gran Bretaña, donde se ha registrado un alto nivel de motivación ideológica para el cambio, la terminación de las políticas de bienestar ha sido bastante parcial y ha estado mayoritariamente enfocada a recortar el gasto y los programas, más que en cambios más amplios y profundos en los objetivos y las organizaciones clave de las políticas públicas. Esta conclusión, con otros análisis del Estado de bienestar, ha enfatizado la continuidad de las políticas de bienestar más que la retórica de la terminación que tantas veces ha acompañado al cambio. Sin embargo, Mishra sostiene que este "desmoronamiento" y "erosión" del Estado de bienestar debe observarse en función del impacto de más largo plazo en la terminación parcial y el repliegue fiscal. Así, sugiere un enfoque incrementalista de la terminación; es decir, puede suceder durante un período más largo del que es posible discernir en el análisis de un período relativamente corto (una muerte lenta).

La bibliografía sobre el Estado de bienestar es útil para el estudio de la terminación, pues ilustra el impacto de la ideología (como señalara De León) y demuestra que, aun cuando haya un alto nivel de compromiso/retórica ideológica, la capacidad de los diseñadores de políticas de cesarlas "por completo" está limitada. Asimismo, parece que, tal como De León y otros autores han argumentado, los programas cesados son aquellos en los que la terminación es políticamente factible y encuentra una oposición relativamente menor por parte de grupos (débiles) afectados. El cese de los programas que benefician a las clases medias más acomodadas y articuladas puede tener más "sentido económico", pero no se lleva a cabo por temor a perder apoyo electoral (Mishra, 1990: 42). ♦

❖ Terminación para principiantes: algunos consejos básicos

Ya que la terminación parece tener algunos bemoles, ¿qué consejos básicos se pueden ofrecer a los futuros responsables de la terminación de políticas? La mejor lectura sobre el tema es el libro de Behn (1978), donde el autor presenta una lista de 12 pistas. Hogwood y Gunn, a partir de las obras de De León, Behn y otros, ofrecen cinco estrategias. El mensaje que con toda claridad transmite la bibliografía es que el responsable de la terminación debe concentrarse en las dimensiones políticas más que en los aspectos técnicos o racionales de determinado "blanco". Es extremadamente poco probable que un devastador trozo de análisis baste para una política, un programa o una organización. Así que, suponiendo que la terminación tenga algo de posibilidades, ¿qué factores hay que tener presentes?

- El mejor amigo del responsable de la terminación es Maquiavelo. Este autor tiene mucho que decir acerca de cuándo conviene usar el cuchillo, el hacha o el veneno, contra quién, cuándo es el momento adecuado, cuál es el grado de violencia adecuado. No salga sin él.

- Como Maquiavelo bien sabía, el mejor momento para la terminación es el instante en que se toma el poder o cuando hay una crisis. Si no se acercan las elecciones ni se avizora una crisis, el eficiente responsable de la terminación creará una crisis.
- Redefina los problemas. Los enfoques del establecimiento de la agenda enfatizan la importancia de definir el discurso y las condiciones del debate. Ésta es una de las grandes armas del arsenal de la terminación. Si es posible declarar que los problemas por los que se creó una política/un programa/una organización “ya no existen” o han adquirido una nueva forma, también es posible subvertir la totalidad de la lógica y la legitimidad de una política.
- ¿Hay que ir rápido o lento? Una vez más, Maquiavelo tiene grandes lecciones para el príncipe estudiante. Cada estrategia conlleva ventajas y desventajas. Avanzar lentamente permite acumular apoyos y consensos; pero el camino de la terminación se torna muy largo y, con el tiempo, el plan pierde su curso. Para Maquiavelo, si algo tiene que hacerse, hay que hacerlo con el menor derramamiento de sangre posible. Economice y sea veloz. Pero no olvide que Maquiavelo no vivía en una democracia pluralista. La “muerte lenta” puede ser efectiva a la larga, ya que puede hacer girar la tuerca un poco cada vez. Incluso puede venderse como el costo-efectividad o una mayor eficiencia. Sin embargo, usted sabe que las políticas no están seguras en sus manos.
- Muéstrese amable y cuidadoso mientras empuña el hacha. La terminación causará dolor y pesar a la gente. Muéstrese consciente de los problemas y tenga planes para minimizarlos. Esto, desde luego, cuesta tiempo y dinero.
- Delege la terminación para que las organizaciones tengan incentivos y se ocupen de sus propios recortes (acordes con la política que usted ha decidido); proceda a recompensar a quienes actúen con más ahínco. Déjelos guardar parte de los recursos.
- Diseñe políticas que incluyan fechas “de compra-venta” desde el principio. Es decir, establezca la longevidad específica de las políticas/los programas/las organizaciones (leyes con fecha de caducidad).
- Desacredite a la oposición. Otra vez, Maquiavelo resulta sumamente útil. En lugar de cooperar, hágase el jefe. Si, por ejemplo, una coalición “anti-terminación” está decidida a arruinar los planes, minimice su posición declarando que son un grupo de egoístas que anteponen sus intereses personales o profesionales al “INTERÉS PÚBLICO”.
- Divida y vencerá: frase favorita de los romanos y de Maquiavelo. Explote las divisiones organizacionales e institucionales (o la sección organizacional) que rodean a la política o programa en cuestión. Con suerte, se atacarán entre sí para asegurarse recursos y le ahorrarán el trabajo.
- Vaya en pos del más débil. Los programas más vulnerables a un ataque de terminación son aquellos con niveles más bajos de apoyo o que están dirigidos a los más desfavorecidos de la sociedad. Si quiere proceder a la terminación para recortar los gastos, no se enrede con la oposición organizada de la clase media, ataque a los pobres, los discapacitados, los indigentes. Tal vez le planteen algunos problemas éticos, pero como diría Maquiavelo, cuando se trata de política, lo mejor es dejar la moral de lado. ♦

4.6.3/ *Enfoques organizacionales*

El cambio, como lo reconoce el enfoque del ciclo de las políticas, tiene una dimensión organizacional. El cambio en las políticas públicas puede ser consecuencia del cambio organizacional, o éste bien puede constituir un cambio en las políticas, ya sea mediante la sucesión, la innovación, el mantenimiento o la terminación. En todo caso, la forma de explicar o enmarcar el “cambio” en las organizaciones es algo que requiere sensibilidad ante el hecho de que existen

múltiples modelos/metáforas de las que puede echarse mano para explorar el significado del cambio, o cómo y por qué el cambio ha sucedido. Por lo tanto, al considerar el cambio organizacional, el estudiante de las políticas públicas enfrenta, como señala Golembiewski (1990: 127), “un complejo y contradictorio cuerpo de análisis” que cubre el ámbito de la organización y el comportamiento en el sector público. Si se empezara por formular una pregunta “sencilla”, como por ejemplo: “¿cuáles son las fuerzas que propician el cambio en las organizaciones del sector público?”, se encontraría toda una gama de explicaciones rivales acerca de cómo acometer la tarea de responder a ella.

Desde un punto de vista weberiano, el triunfo de las modalidades burocráticas de organización fue consecuencia inevitable del desarrollo del capitalismo industrial moderno. Según este modelo, el cambio organizacional estuvo determinado por la competencia entre empresas; la competencia entre Estados y un mayor control estatal, y las demandas de igualdad ante la ley. Las formas del cambio organizacional en este modelo pueden explicarse en los cambios que tienen lugar en la motivación de las sociedades industriales por alcanzar una mayor eficiencia racional. A medida que el capitalismo cambia, lo propio ocurre con la racionalidad organizacional. Como modelo parece explicar el declive del paradigma de “la administración pública” y el auge del paradigma de “la gestión”. Para Weber, el impulso hacia la racionalidad produciría un capitalismo compuesto por un gran Estado burocrático y organizaciones del mercado. Así, el destino de la humanidad sería estar encarcelados en la “celda de hierro” de la burocracia hasta que, como él mismo expresara en su ensayo “La ética protestante y el espíritu del capitalismo”, “se quemara la última tonelada de carbón fosilizado” (Weber 1930²⁰: 181-182).

La relación entre el cambio organizacional y la sociedad industrial plantea el impacto que una “sociedad postindustrial” podría tener en el patrón del cambio organizacional. ¿Qué sucede cuando se quema la última tonelada de carbón o cuando se despide al último minero del carbón? El análisis del cambio organizacional desde una perspectiva “postindustrial” plantearía que en las condiciones del mundo “postmoderno” las organizaciones se diversificarán, y ya se están diversificando. Stewart Clegg (1990), por ejemplo, argumenta que una de las principales características del capitalismo “post-fordista” es que las organizaciones están tendiendo a mostrar menos convergencia y más divergencia en su reacción ante las nuevas condiciones que se imponen a fines del siglo xx. Para Clegg, ningún modelo puede, por sí mismo, explicar convincentemente los cambios que han sufrido las organizaciones modernas, o más bien “posmodernas”. Lejos de que el capitalismo produzca modalidades organizacionales similares alrededor del mundo, como algunos habrían creído (Chandler, 1962), la realidad de las organizaciones capitalistas modernas es que hay una gran variedad de maneras en que las distintas culturas construyen y reproducen las organizaciones. Clegg argumenta que la organización “posmoderna” tiende al cambio dirigiéndose a una menor “burocracia”, menos jerarquías, más énfasis en los mercados y el “empoderamiento”,

20 La edición en castellano es Weber, M., *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1969).

mayor flexibilidad y más interacción intra-organizacional (Clegg, 1990: 203). Partiendo de las ideas del “posfordismo”, Hoggett (1987) sostiene que los cambios en los modos de producción que apuntan hacia un mundo “post-fordista”, donde hay un viraje de la producción en masa, las organizaciones centralizadas y los productos estandarizados hacia las estructuras organizacionales “en red” y descentralizadas, están impactando al sector público. Para este autor, el gobierno local está modificando sus modalidades de organización a medida que las fuerzas “post-fordistas” traen consigo organizaciones con menos personal, son menos jerárquicas y más “horizontales”, más descentralizadas, con múltiples tareas, basadas en trabajo “de equipo”, más flexibles, más orientadas a la información y más receptivas a los ciudadanos *qua* “clientes”.

Las críticas hacia este tipo de argumentos, planteados por los “postmodernistas” *et al.*, señalan como una cuestión de opiniones la idea de que la sociedad moderna es “post”. En las palabras de Christopher Hood respecto a la nueva gestión del sector público (NPM) en Gran Bretaña y otros países:

Los escépticos pueden dudar si realmente existe un fuerte vínculo entre el cambio en el sector gubernamental y las dinámicas tecnológicas en un contexto más amplio [...] si el “post-fordismo” explica la NPM, lo que necesita explicación es por qué la NPM se ha desarrollado en países que nunca fueron realmente “fordistas”, particularmente Nueva Zelanda, el país donde tal vez se haya aplicado la NPM con más ahínco. (Hood, 1990: 207)

Sayer (1989), por otra parte, discrepa de la noción de que la industria moderna es “post-fordista” y pregunta si el propio término no será poco útil cuando se trata de entender el cambio. Los partidarios de la regulación” disputan la teoría de que el cambio en la organización del Estado es resultado de fuerzas tecnológicas y sostienen que la adopción del presunto “post-fordismo” en el sector público tiene más que ver con la respuesta de los políticos a la crisis económica mediante la regulación del Estado a fin de facilitar la supervivencia del capitalismo. (Si se desea consultar una reseña de este debate, véase Cochrane, 1993a: 81-93.)

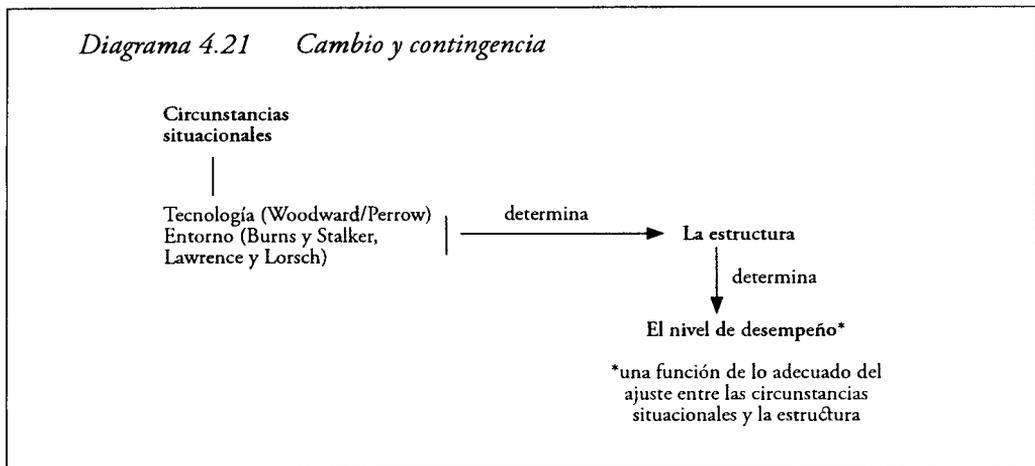
El autor de este libro tiende a estar de acuerdo con Harvey (1992) en cuanto a la naturaleza poco convincente del post-industrialismo/fordismo/modernismo como marco para explicar el cambio organizacional. Si se analizan las fuentes de la reforma organizacional en el sector público no cabe duda de que surgen de enfoques industriales/fordistas/modernistas, particularmente de la APO y la GCT. Esto no quiere decir que el cambio organizacional haya incorporado o “citado” elementos del post-industrialismo/fordismo/modernismo, tales como las organizaciones “menos jerárquicas” y la “descentralización”. Pero esto ha ocurrido (como la McDonaldización) en el contexto del paradigma dominante: el taylorismo (cf. Ritzer, 1993).

Cambio y contingencia

Los teóricos de la contingencia argumentarían que el hecho de que McDonalds no coincida con el “tipo ideal” de la organización post-fordista/moderna/

industrial confirma que lo importante cuando se trata de comprender el cambio organizacional es la forma en que las organizaciones cambian a fin de satisfacer las demandas de entornos y tecnologías diferentes. Por ende, los enfoques que se concentran en el impacto de la tecnología en las organizaciones (Woodward, 1965 y Perrow, 1965) esperarían variaciones en la forma en que éstas desarrollan un “buen ajuste”. Aunque determinista (al igual que algunos argumentos post-fordistas) el enfoque de la contingencia no esperaría un patrón o tipo común de organización post-fordista (o cualquier otro adjetivo) del sector público. Lo mismo sucedería si se aplicaran las teorías de la contingencia que señalan la importancia de que la organización se moldee para ajustarse a su entorno más amplio (Burns y Stalker, 1961; Lawrence y Lorsch, 1967; véase el diagrama 4.21).

Diagrama 4.21 Cambio y contingencia



Sin embargo, desde el punto de vista del sector público, hay ciertas deficiencias en estas teorías que tratan la forma en que las empresas y compañías cambian para ajustarse al entorno o son moldeadas por la tecnología. Dichas teorías no consideran la cuestión del poder, algo vital en el análisis de las organizaciones que no son tan libres de cambiar como las empresas que pertenecen al sector privado. La principal fuente de cambio en una organización del sector público se encuentra en los tomadores de decisiones que disponen del poder y la legitimidad para propiciar el cambio, o por lo menos intentarlo. En este punto, hay dos críticas a las teorías de la contingencia de Woodward y de Lawrence y Lorsch que tienen gran relevancia para el entendimiento y la explicación del cómo y el porqué del cambio en las organizaciones que conforman el sector público: la elección estratégica y la ecología poblacional.

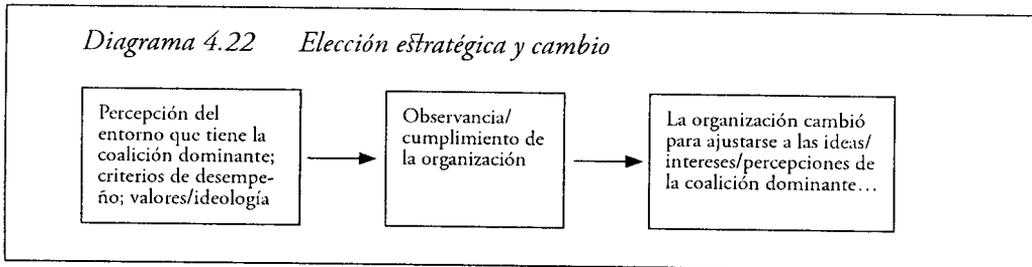
Elección estratégica y cambio. La teoría de la elección estratégica, vinculada a John Child, argumenta que las organizaciones no son esas entidades carentes de poder que sugieren los modelos de la contingencia. La dimensión clave ausente en esos análisis es la forma en que aquellos que detentan el poder *perciben* el entorno y, en consecuencia, eligen estratégicamente los criterios de

desempeño y la estructura organizacional que consideran más apta para el entorno según su perspectiva. Como señala Child, el cambio en una organización es

[un] proceso esencialmente político en el que las limitaciones y oportunidades son funciones del poder que ejercen los tomadores de decisiones a la luz de valores ideológicos.

(Child, 1972: 2)

Este modelo, en el que el poder y la ideología desempeñan el papel principal en cuanto al encuadre de la percepción del entorno y las estructuras posibles, es claramente aplicable al sector público, donde los tomadores de decisiones (burócratas y políticos de alto nivel que conforman la “coalición dominante”) moldean (en el sentido que da Dunleavy a la palabra) la estructura y los objetivos de la organización en el contexto en el que construyen la realidad del entorno (diagrama 4.22).



Además de esta construcción de la imagen del entorno, los tomadores de decisiones gozan de la capacidad de elegir los tipos de entorno en los que prefieren operar. (La toma de decisiones empresariales implica elegir en qué mercados entrar; los educadores deciden qué cursos impartir; los sindicatos eligen qué tipo de miembros aceptar.) Los tomadores de decisiones en organizaciones grandes (como el gobierno) también “disponen de facultades suficientes para influir en las condiciones predominantes” manipulando el entorno (Child, 1972: 40).

❖ El entorno, ¿está “dentro” o “fuera” de la organización?

La definición que aporta Hall del término “entorno” (1977: 304-312) incluye las siguientes dimensiones o condiciones:

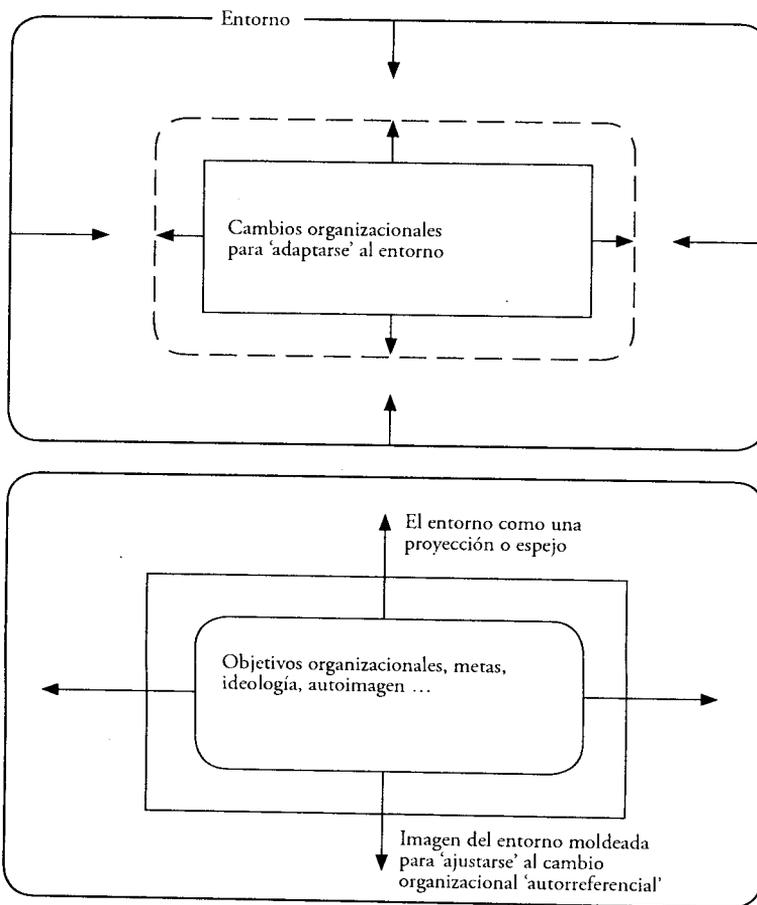
- Tecnológicas.
- Legales.
- Políticas.
- Económicas.
- Demográficas.
- Ecológicas (físicas y organizacionales).
- Culturales.

Pero, ¿dónde se encuentran dichas condiciones? La teoría de la contingencia supone que las condiciones del entorno son fundamentalmente "externas" a la organización. El objetivo del cambio es propiciar un mejor "ajuste" en relación con las condiciones.

Por su parte, el modelo de la elección estratégica plantea el tema relativo a la forma en que los tomadores de decisiones también fabrican y manipulan los entornos. Esta idea evoca el argumento formulado por Morgan (1986: 235-245). Las organizaciones tienen imágenes de sí mismas que proyectan hacia el "entorno". Como "autorreferenciales" puede decirse que moldean su imagen de la realidad del entorno a fin de ajustar las metas, los objetivos, los valores, las creencias y las ideologías que enmarcan la toma de decisiones (diagrama 4.23).

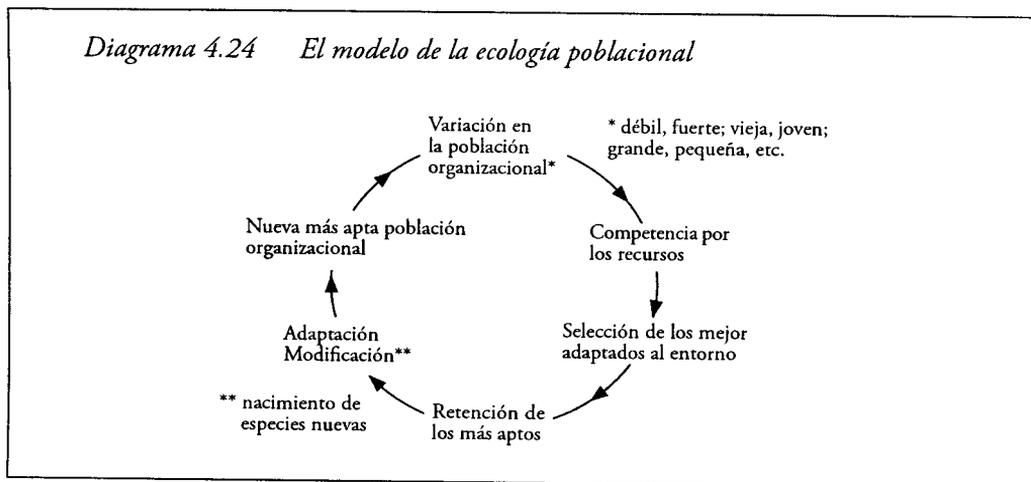
En este caso, el cambio organizacional implica comprender el poder de los tomadores de decisiones dominantes para enmarcar una imagen del "mundo real". Así, si la "coalición dominante" considera que el "mundo real" es un conjunto de condiciones (tecnológicas, legales, políticas, económicas, etc.), el cambio se da para ajustar tal análisis/ideología del supuesto "mundo real". ♦

Diagrama 4.23 La organización y el entorno



Una perspectiva ecológica. La crítica que ofrece el modelo de la ecología poblacional se basa en un tipo de determinismo rechazado por Child, pero no deja de aportar un marco que sí toma más en cuenta factores de considerable relevancia para la experiencia del cambio en las organizaciones del sector público. La ecología poblacional rechaza la idea de que las organizaciones tienen el poder de ajustarse al entorno, una idea central en el modelo que plantea la escuela de la contingencia. El modelo de la ecología poblacional se concentra en el poder del entorno para determinar el cambio organizacional (Aldrich, 1979; Freeman, 1982; Hannan y Freeman, 1977). El modelo está fundado básicamente en la idea de que la evolución dentro del mundo organizacional es semejante a la evolución en el mundo natural: hay una jungla allá afuera. En esa jungla sólo sobreviven los más aptos, predomina la selección natural, las organizaciones compiten, sobreviven, se adaptan o decaen y mueren. En esta lucha por la supervivencia, el propio entorno elige a los ganadores y los perdedores, y las organizaciones tienen que procurarse los recursos necesarios para existir. Este enfoque ha tenido mayor impacto en el análisis de las organizaciones en el sector público en relación con la aplicación de la teoría de “la dependencia de los recursos” (Pfeffer y Salancik, 1978). Ese enfoque ya ha sido analizado (sección 4.3.6). Al igual que la elección estratégica, el modelo de la ecología poblacional se presta a explicar la forma en que las organizaciones cambian dentro del contexto de las relaciones de poder (diagrama 4.24).

Diagrama 4.24 El modelo de la ecología poblacional



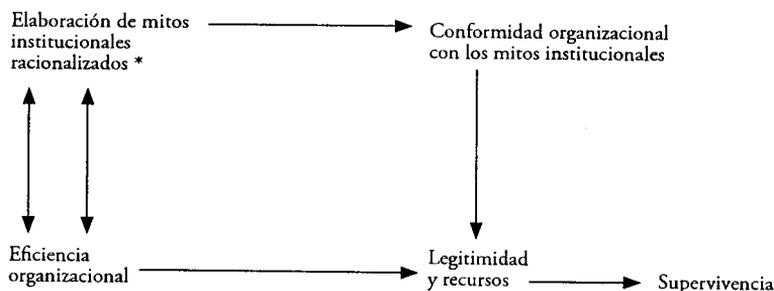
Estos marcos aportan historias coherentes de los cómo y los porqués de las organizaciones modernas. Sin embargo, para el estudiante de políticas públicas tal vez las explicaciones y teorías del cambio organizacional sean menos significativas que el hecho de que “nuevas” formas de racionalidad organizacional, eficiencia, calculabilidad y control en las empresas e industrias han servido como modelos del cambio en el sector público. Como señala Morgan (1986), importantes ejemplos de la clase de teorías que habrían de influir los cambios del sector público en muchos países en las décadas de 1980 y 1990 se construyeron

fuera del contexto de la teoría organizacional, aun cuando sí confirmaron gran parte del enfoque de la contingencia. Por ende, mucho del cambio en la teoría y en la práctica ha sido producto de la imitación. En términos teóricos esto ha significado que la “gestión del sector público” ha sido impulsada por ideas tomadas de la gestión en el sector privado (Metcalf, 1993) y, en consecuencia, como tema, ha mostrado un gran eclecticismo (Gunn, 1987).

En el ejercicio del gobierno moderno significa que el cambio ha estado en gran medida inspirado por lo que se percibe como ejemplos de “excelencia” (*sic*) y éxito en el mundo empresarial de diversos lugares del planeta. El enfoque institucionalista aporta una explicación convincente del porqué de esta imitación del éxito y la excelencia ha sido la fuente de grandes cambios en las organizaciones del sector público. Un análisis weberiano de los cambios que se han registrado en el sector público podría argumentar que se trata de una manifestación del imperativo burocrático hacia la coordinación y el control. Meyer y Rowan (1977) ofrecen un marco distinto, postulando que el cambio se suscita a medida que las organizaciones incorporan los “mitos” y “ceremonias” legitimadoras que están presentes en su entorno (compuesto por una red organizacional) a fin de asegurarse el éxito, la supervivencia y los recursos.

Por ende, las técnicas y reformas para la gestión del nuevo sector público pueden ser vistas como mitos y ceremonias que, de adoptarse y llevarse a cabo, añaden legitimidad, estabilidad y recursos. Con el tiempo, estos mitos y ceremonias tenderán a hacer a las instituciones más parecidas entre sí a medida que desarrollan un isomorfismo con su entorno. En este sentido, el cambio puede interpretarse menos como producto de la racionalidad weberiana y más como la adopción para adaptarse: realizar aquellas ceremonias que la organización debe ser vista realizando y seguir los mitos que construyen y legitiman el significado de la “eficiencia”. Apegarse a los cánones significa alcanzar el éxito, alejarse de los mitos y las ceremonias dominantes se traduce como fracaso (diagrama 4.25).

Diagrama 4.25 El cambio y la promulgación de un mito



*por ejemplo: mitos del mercado; rituales de los indicadores de desempeño

Fuente: tomado y adaptado de Meyer y Rowan (1977)

Di Maggio y Powell (1983 y 1991) también desarrollaron la idea del “isomorfismo institucional” como explicación del cambio organizacional. Su modelo isomórfico supone que las organizaciones existen en una “esfera” o “campo” de “proveedores, consumidores de recursos y productos, agencias regulatorias y otras organizaciones que producen servicios o productos similares” (Di Maggio y Powell, 1991: 65). Las esferas son resultado de un proceso de “estructuración” que consta de cuatro aspectos e implica el surgimiento de estructuras de dominación y coalición interorganizacional, un incremento en la carga de información de las organizaciones en una esfera, y el desarrollo de una conciencia mutua de los participantes en esa esfera. Una vez que las organizaciones están estructuradas en una esfera, ya sea debido a la competencia, el Estado o por profesiones, surgen fuerzas que las impulsan a parecerse cada vez más entre sí. El isomorfismo es ese proceso en el que las organizaciones se moldean para asemejarse a otras unidades que enfrentan condiciones similares. Este cambio puede ocurrir a través de tres mecanismos (Di Maggio y Powell, 1991, 61-64):

- *Coercitivo*: presiones formales e informales que unas organizaciones ejercen sobre otras de las que dependen. También incluye expectativas culturales en la sociedad donde se encuentran las organizaciones.
- *Mimético*: en condiciones de incertidumbre, el cambio puede ser consecuencia de copiar o imitar a otras organizaciones que parecen ofrecer una solución o un modelo.
- *Normativo*: los profesionales que trabajan dentro de las organizaciones pueden modificarlas para asegurarse de que éstas se asemejen al patrón organizacional preferido o dominante en su esfera.

El modelo tiene dos niveles de predicción, organizacional y de esfera:

- *Nivel organizacional* (Di Maggio y Powell, 1991: 74-76):
 - 1 A mayor dependencia de una organización en relación con otra, mayor similitud desarrollará la primera con la segunda en cuanto a su estructura, clima y comportamiento central.
 - 2 A mayor centralización del suministro de recursos de la organización A, mayor el grado en que dicha organización cambiará de manera isomórfica para parecerse a la organización de la que depende en cuanto a recursos.
 - 3 A mayor incertidumbre en la relación entre los medios y los fines, mayor el grado en el que una organización se moldeará a semejanza de las organizaciones que percibe como exitosas.
 - 4 A mayor ambigüedad en las metas de una organización, mayor grado en el que ésta se moldeará a semejanza de las organizaciones que percibe como exitosas.
 - 5 A mayor confianza en las credenciales académicas para seleccionar al personal gerencial y empleados, mayor el grado en el que una organización se parecerá a otras en su esfera.
 - 6 A mayor participación de gerentes organizacionales en asociaciones comerciales y profesionales, mayor probabilidad de que la organización sea o llegue a ser similar a otras organizaciones en su esfera.

- *Nivel de esfera* (Di Maggio y Powell, 1991, 76-77):
 - 1 A mayor grado de dependencia de una esfera organizacional en relación con una sola fuente de apoyo (o varias fuentes similares) para proveerse de recursos vitales, mayor nivel de isomorfismo.
 - 2 A mayor grado de negociación entre las organizaciones de una esfera y las agencias del Estado, mayor grado de isomorfismo en la totalidad de la esfera.
 - 3 A menor número de modelos organizacionales alternativos visibles en una esfera, más rápido índice de isomorfismo en dicha esfera.
 - 4 A mayor grado de incertidumbre en las tecnologías o ambigüedad de las metas dentro de una esfera, mayor el índice de cambio isomórfico.
 - 5 A mayor grado de profesionalismo en una esfera, mayor el monto de cambio isomórfico institucional.
 - 6 A mayor grado de estructuración de una esfera, mayor grado de isomorfismo.

La virtud del enfoque institucional que ofrece este modelo isomórfico es que aporta un marco con el que es posible analizar la interacción de los procesos del cambio interno y externo. A partir de los temas abordados en el presente libro, se ofrece una explicación convincente de la importancia que han adquirido los cambios en la estructura y el comportamiento del sector público moderno, así como su relación con la esfera privada y la esfera filantrópica. De particular relevancia son las predicciones acerca de la función de la incertidumbre y la ambigüedad que conducen a la adopción de modelos que parecen tener éxito. Los cambios que han tenido lugar en el sector público en varios países con una orientación más cercana al enfoque “gerencial” de la toma de decisiones, y particularmente la implementación y los resultados, respaldan la idea de que en condiciones de incertidumbre y ambigüedad los modelos del éxito son poderosos factores que influyen en la forma que adquiere el cambio organizacional.

La manía por la “excelencia” en la década de 1980 es un ejemplo de cómo los sectores públicos, en condiciones de considerable incertidumbre, no dudaron en decidirse por modelos que ofrecían una alternativa exitosa. Otro aspecto del modelo isomórfico que podría considerarse como una convincente interpretación de lo que ha sucedido en el sector público es la forma en que la dependencia organizacional dentro de un ámbito constituye una poderosa fuerza para la convergencia. Los tres mecanismos para el isomorfismo también aportan un marco útil para analizar la dinámica del cambio en la implementación y los resultados de las políticas públicas. Mucho ha sido resultado de la coerción; es decir, los gobiernos han buscado modificar la estructura, la cultura, las metas y la misión de las burocracias y los profesionales del sector público. De la mano de esa coerción aparece otro tanto de imitación: el sector público se ha esforzado en copiar las “buenas prácticas” y enfoques y técnicas exitosas del sector privado.

Las presiones normativas también han sido significativas en todo ello. Los profesionales tienen un interés natural en asegurarse de que las organizaciones acusen uniformidad y semejanza, lo que facilita el desplazamiento y los estándares profesionales. Los profesionales trabajan para moldear las organizaciones y

hacer que las universidades se parezcan, que los hospitales y las escuelas tengan procedimientos comunes, carreras y esquemas de recompensas similares. La competencia entre las organizaciones que dan empleo a un gran número de profesionales garantiza que éstas tratarán de parecerse cada vez más, con el fin de atraer personal y clientes/usuarios.

El modelo también aporta un marco para comprender las presiones que moldean la relación entre el sector del voluntariado, el sector público y el sector privado, en la que el sector del voluntariado es presionado para “aprender” y moldearse a imagen de las organizaciones de donde provienen sus recursos (Butler y Wilson, 1990). Por ende, los enfoques de la elección estratégica y la dependencia de los recursos no son del todo ajenos a la postura institucionalista que adoptan Di Maggio y Powell. La elección estratégica argumentaría que quienes pueden propiciar el isomorfismo y construir una imagen del entorno son las coaliciones de toma de decisiones. La dependencia de los recursos señalaría, además, que este proceso tiene lugar en un entorno en el que hay fuerzas determinantes, así como organizaciones poderosas y organizaciones débiles con una gran dependencia de los recursos y tienen más probabilidades de acoplarse al modelo organizacional dominante.

❖ Promover y administrar el cambio

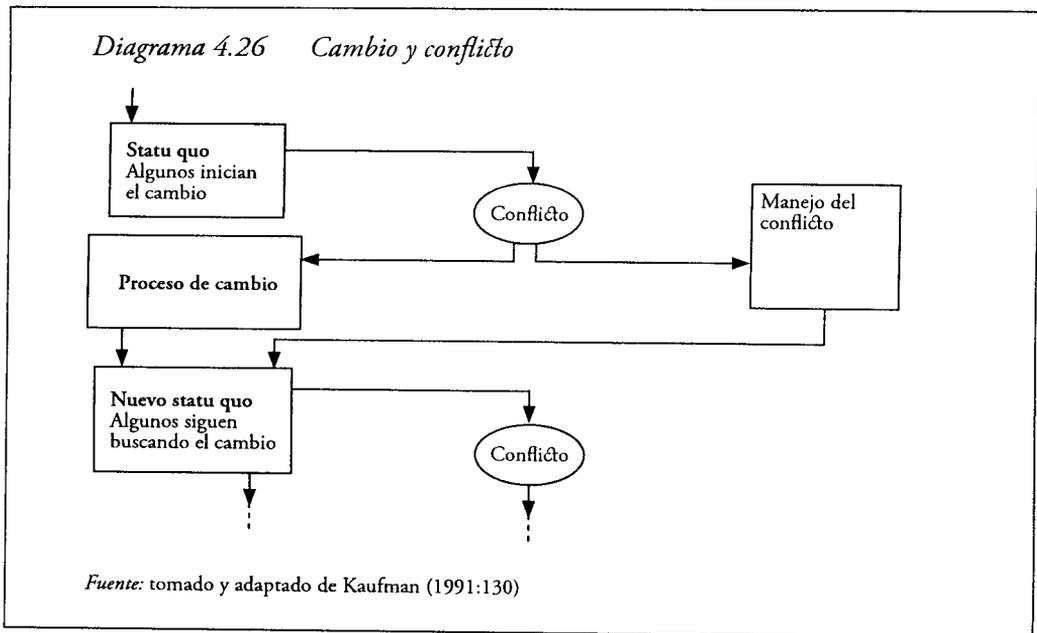
El enfoque gerencial del cambio se ocupa de “hacer que las cosas sucedan”, es decir, estudia la forma de lograr el cambio y de superar la resistencia al cambio (véase Hogwood y Gunn, 1984: 256-258). La aproximación al tema depende claramente de la “metáfora” de la gestión operativa. En el caso del sector público, en años recientes los enfoques gerenciales del cambio han llegado a ocupar un lugar importante en los debates sobre el tema. En su mayoría, los debates en torno al cambio se enmarcan en el discurso de la gestión del sector privado (para consultar una reseña de los enfoques gerenciales del cambio, véase Wilson, 1992).

Como se señaló antes, la obra de Peters y Waterman (1982) sobre la excelencia está considerada, en general, como el texto más influyente en el desarrollo de enfoques para el cambio en el sector público. Si se desea consultar una reseña de los marcos gerenciales para comprender y lograr el cambio, se recomienda al lector revisar cualquiera de los textos de uso tradicional en los cursos de administración empresarial (véase Huczynski y Buchanan, 1991: 520-546). Dentro de este marco tienden a predominar dos ideas centrales: la cultura y el liderazgo.

El enfoque gerencial ha enfatizado considerablemente el cambio en la “cultura” del sector público a fin de hacerla más empresarial y menos burocrática en un sentido weberiano de tipo ideal (véase Metcalfe y Richards, 1987). La génesis del enfoque cultural puede encontrarse en los primeros años de la década de 1980, cuando se publicaron las obras de Peters y Waterman (1982), y Deal y Kennedy (1982). El enfoque cultural subraya la importancia de las creencias, los valores, las actitudes, las normas y los supuestos en el análisis del funcionamiento de las organizaciones, más que de los factores ambientales o estructurales. En una época en la que el sector público era atacado (particularmente por la escuela de la elección pública) el atractivo del enfoque cultural consistió en ofrecer modelos de culturas organizacionales exitosas que podían servir para delinear nuevas formas de organización/gestión del sector público. Desde la perspectiva cultural, el cambio no es tanto un proceso que implica las estructuras del sector público como los supuestos y actitudes (o ritos, ceremonias y rituales) que sostienen dichas estructuras (Huczynski y Buchanan, 1991: 466), de lo que se deduce que el cambio puede interpretarse como un “proceso de aprendizaje” que permite a la organización adaptarse e innovar (Schön, 1971).

Aliado a esta perspectiva cultural del cambio aparece el papel del liderazgo en el acto de propiciar el cambio. Como ha señalado Lane (1987: 47), el llamado del "liderazgo" en el sector público a partir de la década de 1980 representa un fuerte contraste con las demandas de participación como modalidad de cambio en la década de 1970. El enfoque gerencialista ha enfatizado bastante el papel del liderazgo como facilitador del cambio. Nuevamente, cabe referir a los estudiantes a las secciones sobre liderazgo en los libros de administración empresarial para consultar los diversos enfoques del tema (Huczynski y Buchanan, 1991: 477-519). El énfasis que el paradigma gerencialista da al liderazgo plantea importantes preguntas respecto a las diferencias entre el cambio en el sector público y el cambio en el sector privado. Lane (1987: 61), por ejemplo, sugiere que si bien las líneas de demarcación entre el liderazgo en el sector público y el privado son problemáticas en una moderna economía mixta, sigue habiendo grandes diferencias entre las metas y los entornos de cada sector. Las metas de los líderes en el sector privado coinciden con los intereses privados, mientras que el líder de una organización del sector público tiene un "interés público" más amplio; al mismo tiempo, el entorno del sector público está menos sujeto a cambios repentinos que el líder de una empresa del sector privado. Sin embargo, los argumentos de Clegg (1990) apuntan hacia condiciones en las que la estabilidad del entorno tanto en el sector público como en el privado en una situación de postmodernidad es tal que el cambio vertiginoso es un hecho común tanto para el líder de la organización del sector público como para el líder empresarial. En semejantes condiciones de cambio vertiginoso e incertidumbre, el hecho de que el sector público imite al privado en cuanto a la administración del cambio en función de la cultura y el liderazgo parece confirmar las predicciones del modelo isomórfico planteado por Di Maggio y Powell (1983 y 1991).

Kaufman (1991; véanse también las secciones 3.7.7 y 4.3.8) subraya la necesidad de comprender la relación entre el cambio y el conflicto para administrar el cambio exitosamente. La autora postula el modelo que se ilustra en el diagrama 4.26.



Para esta autora, el proceso del cambio involucrará a diferentes actores, con diversos niveles de poder, representación, recursos y tipos de relación. Estará moldeado por el entorno y por las reglas de la decisión en el transcurso del tiempo (véase la sección 3.7.7). A fin de administrar el

conflicto, los actores realizarán movimientos unilaterales (litigación, boletines de prensa y llamados a aplicar las reglas) y movimientos colectivos (comunicación, negociación y mediación). ♦

4.6.4/ *El cambio y el aprendizaje en las políticas públicas*

En los comentarios acerca del enfoque del ciclo de las políticas públicas ante el cambio (sección 4.6.2) se señaló que las categorías empleadas para analizar los “tipos” de cambio son problemáticas en el sentido de su definición. La terminación, la sucesión, el mantenimiento y la sucesión, se advirtió, son conceptos cuyo significado puede variar de un sistema de valores o creencias a otro. ¿Es el uso de un marco de “tipos ideales” de cambio lo que limita la comprensión de un proceso que podría verse como algo básicamente vinculado a la forma en que cambian las creencias? ¿Tal vez no sean las *creencias* acerca de las políticas lo que necesita analizarse, sino los “tipos” de cambio? El enfoque desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith (editores) (1993), al que se ha hecho referencia en más de una ocasión, sugiere que la clave para el entendimiento (y la predicción) del cambio en las políticas públicas es la dinámica de creencias y el aprendizaje derivado de las políticas:

El aprendizaje orientado a las políticas implica alteraciones relativamente duraderas del pensamiento o las intenciones conductuales que son resultado de la experiencia, y que tienen que ver con el cumplimiento o la revisión de los preceptos del sistema de creencias de los individuos o las colectividades...

(Sabatier y Jenkins-Smith [editores], 1993: 42)

Su enfoque del aprendizaje (y, de hecho, el enfoque “de redes” en general) debe mucho a Hecló, quien argumentara que:

El desafío no consiste en descomponer el proceso o el contenido, sino en encontrar relaciones que los vinculen a ambos, no cosificar las colectividades como decisores individuales, sino comprender las redes de interacción de la que provienen las políticas. Considero que una perspectiva que ve las políticas en función del aprendizaje y la adaptación ofrece la mayor promesa de avance para estudios tanto analíticos como realistas de las políticas públicas.

(Hecló, 1972: 106)

Sabatier y Jenkins-Smith argumentan que el sistema de creencias constituye “la plantilla contra la cual medir el cambio en las coaliciones de políticas públicas y el contenido de las políticas” (Sabatier y Jenkins-Smith [editores], 1993: 54). Por lo tanto, el marco AC desplaza la atención del pensamiento en términos de etapas desde la evaluación hasta la terminación hacia una perspectiva del cambio como un proceso nutrido e impulsado por la interacción de un subsistema de políticas y acontecimientos externos y parámetros estables. Dentro de este modelo el cambio es conceptualizado como algo que implica la manera en que los subsistemas de las políticas “aprenden”. Aplicado a la bibliografía sobre la evaluación-terminación, el modelo predice exitosamente lo que parece ser una conclusión común al análisis por etapas: el núcleo de las políticas no

cambia significativamente con el transcurso del tiempo, excepto en aquellas ocasiones en que se registra un viraje importante en las creencias de las coaliciones subsistémicas dominantes. Predice también que el cambio es más probable en el nivel de los aspectos secundarios de las creencias de políticas públicas. (La cuestión del cambio significativo como un acontecimiento peculiar también aparece en el “modelo del equilibrio interrumpido”).

Los modelos del aprendizaje proporcionan un marco integrador para observar el cambio en el proceso de las políticas. Esto puede aportar un terreno común para los estudiantes de las políticas públicas y las organizaciones interesados en preguntas como las siguientes: ¿cómo “aprenden” los diseñadores de las políticas?, ¿cómo pueden las políticas públicas facilitar un proceso de aprendizaje organizacional?, ¿cómo pueden promover las políticas públicas un aprendizaje social más amplio?, ¿cómo puede “acelerarse” el aprendizaje? Estas preguntas han sido abordadas desde muy diversos puntos de vista.

Aquí es posible identificar dos modelos que se superponen: el modelo organizacional y el modelo del aprendizaje social.

❖ El aprendizaje de las políticas dentro de las organizaciones

Los modelos organizacionales del aprendizaje de las políticas públicas se concentran en la forma en que aprenden las personas y los diseñadores de las políticas en los contextos organizacionales. (Si se desea consultar la perspectiva de ARH sobre el aprendizaje, véase Collin, 1994b.) Los textos clave para el debate (además de Sabatier y Jenkins-Smith [editores], 1993) en el ámbito de las políticas públicas son los siguientes, siguiendo un orden básicamente cronológico de publicación:

- Deutsch (1963)
- Vickers (1965, 1968 y 1983)
- Beer (1966²¹ y 1975)
- Etzioni (1968)
- Schein (1969²²)
- Schön (1971)
- Hampden-Turner (1971²³)
- Argyris y Schön (1978)
- Argyris (1985)
- Etheridge (1981 y 1985)
- Metcalfe (1978, 1981 y 1993)
- Browne y Wildavsky (1984 y 1987)
- Morgan (1986)
- Metcalfe y Richards (1992)
- Lindblom (1990)
- Lindblom y Woodhouse (1993)
- Haas (1990)
- Collingridge (1992) ♦

En lo que respecta a las políticas públicas, el enfoque del aprendizaje encuentra su mayor desarrollo en el trabajo de Sabatier y Jenkins-Smith. Deutsch y Vickers (véanse las secciones 3.7.5, 3.7.6) fueron de los primeros autores en

21 La edición en castellano es Beer, S., *Decisión y control: el significado de la investigación de operaciones y la administración cibernética* (1982).

22 La edición en castellano es Schein, E.H., *Consultoría de procesos: su papel en el desarrollo organizacional* (1970).

23 La edición en castellano es Hampden-Turner, C., *El hombre radical: proceso de desarrollo psico-social* (1978).

aplicar ideas sobre el aprendizaje al proceso de las políticas. La obra de Stafford Beer influyó el enfoque cibernético del aprendizaje acerca de los sistemas “de auto-organización” para el aprendizaje a partir de la experiencia vital (y artificial). La obra de Etzioni (1968) titulada *The Active Society* (que ha alcanzado su mayor gloria en la década de 1990) es un argumento a favor de un sistema de gobierno de aprendizaje en el que la apatía podría conducir a una participación más activa por parte de los ciudadanos en el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Recomendaba grandes reformas a la organización del gobierno a fin de fomentar ese incremento en la participación ciudadana.

Schein y Hampden-Turner desarrollaron sus ideas sobre la organización tomando en cuenta la noción del aprendizaje a partir de la experiencia empresarial/gerencial y fueron precursores al poner sobre la mesa el tema del proceso del aprendizaje y las vías para mejorarlo. Schein, como consultor empresarial, sostenía que, idealmente, la relación entre el cliente y el consultor debía de dar lugar a un proceso de “aprendizaje mutuo”. Hampden-Turner propugnaba un viraje hacia las organizaciones “celulares”, donde el aprendizaje interactivo podría desarrollarse más efectivamente. Una de las obras clave en la década de 1970 y las que siguieron fue el estudio de Schön sobre el Estado estable, así como el trabajo que realizó con Argyris. Este estudio conjunto despertó un renovado interés en la aplicación del concepto del aprendizaje al comportamiento organizacional.

La perspectiva “gerencialista” en la esfera de las políticas públicas, fundamentada en las ideas del período, fue primero obra de Metcalfe en la década de 1970; este autor ha seguido desarrollando sus ideas sobre la relevancia del modelo de aprendizaje para definir una forma particular de gestión del sector público en la década de 1990. Otra de las primeras aplicaciones de un modelo de aprendizaje se encuentra en la obra de Etheridge (1981 y 1985), un autor que ha influido considerablemente las teorías de Maslow. Etheridge (1981) se concentra en el aprendizaje a partir de tomadores individuales de decisiones en organizaciones gubernamentales; posteriormente, (Etheridge, 1985) define el aprendizaje gubernamental como algo que implica “cambios en la inteligencia y la efectividad”. Argumenta que los cambios en la inteligencia operan mediante: un creciente realismo, la integración intelectual y el crecimiento de una perspectiva reflexiva (Etheridge, 1985: 66).

Browne y Wildavsky plantearon una teoría de la evaluación y la implementación como un proceso de aprendizaje continuo: la organización como un proceso de autoevaluación. Lindblom ha empleado el concepto para ampliar sus ideas sobre la reducción de los impedimentos en el proceso de la formulación de políticas. Collingridge aplica el modelo del aprendizaje (y el incrementalismo de Lindblom) al estudio de las “grandes” decisiones en Europa y Estados Unidos. Ernst Hass propone una aplicación de los modelos de aprendizaje a la toma de decisiones en los organismos internacionales y postula, a partir de Deutsch y otros enfoques (Argyris y Schön, y Etheridge), la posibilidad de rediseñar las instituciones internacionales (como la ONU y el Banco Mundial) con el fin de mejorar su desempeño.

❖ Aprendizaje y cambio

C. Argyris y D. Schön, *Organizational Learning*, 1978

Esta obra es una fuente clave del modelo del aprendizaje, al igual que el libro de Schön (1971). Argyris y Schön sostienen la existencia de una paradoja en la vida organizacional: las presiones para alcanzar la estabilidad y la necesidad del cambio. Esto genera un entorno complejo y confuso dentro del cual operan los individuos. Por una parte, tienen que desarrollar un pensamiento defensivo y competitivo; por otra, tienen que funcionar mostrándose cooperativos y en nombre de los intereses comunes. Aunque la "teoría defendida" es que las organizaciones son abiertas, comunicativas y participativas, la realidad (la teoría llevada a la práctica) es que tienden a operar de acuerdo con el llamado comportamiento del modelo 1:

- *Modelo 1, espiral sencilla.* En este modelo los individuos están motivados por el deseo de cumplir sus metas, disminuir su dependencia de los demás, reservarse sus ideas y sentimientos y protegerse del cambio. En este modelo el aprendizaje es independiente y autónomo. Su objetivo es defender la postura del individuo. Se trata de una modalidad de aprendizaje que produce conformidad, desconfianza, inflexibilidad y "hermetismo". Difícilmente será un modelo que favorece el cambio y la adaptación. (Pero con demasiada frecuencia es el modelo predominante en las organizaciones del sector público.)

Así, Argyris y Schön proponen una nueva teoría que permite un proceso de aprendizaje "de espiral doble":

- *Modelo 2, espiral doble.* Este modelo implica cultivar una toma de decisiones basada en información obtenida de manera abierta, interactuando con otros. El modelo 2 está vinculado a la investigación conjunta y la reestructuración de normas, estrategias y supuestos organizacionales a fin de fomentar una organización receptiva al cambio.

En el modelo 1, el aprendizaje tiene pocas probabilidades de lograr algo más que aportar una estrategia defensiva. Los autores argumentan que el modelo 2 proporciona las condiciones para el cambio y la adaptación. El modelo 1, defensivo, "contamina" (Argyris, 1985) el sistema de toma de decisiones, lo hace inflexible y hostil al cambio. El objetivo de la gestión debería ser fomentar un entorno favorable al aprendizaje "de espiral doble".

Les Metcalfe, "Public Management: From Imitation To Innovation", en Kooiman (editor), 1993

Metcalfe fue uno de los primeros en aplicar el modelo del aprendizaje; lo hizo en la década de 1970. En la década de 1990 presentó la siguiente evaluación:

En el entorno político de la gestión pública los procesos de aprendizaje entrañan dificultades particulares en cuanto a su creación y mantenimiento. El aprendizaje individual es un proceso psicológico. El aprendizaje organizacional es un proceso político. Una tarea crítica de la gestión pública es el desarrollo de capacidades institucionales en el nivel macro para administrar el entorno en el que opera la gestión privada. Sin embargo, los procesos políticos convencionales suelen bloquear el aprendizaje porque la ideología hace caso omiso de la evidencia o los intereses creados se resisten a la evaluación y el cambio de políticas [...] las reformas de la gestión pública tienden a verse como gestión por diseño y no gestión por dirección. Debería de ocuparse del diseño de sistemas adaptables en lugar de producir planes maestros para una reforma específica. (pp. 107-108)

Metcalfe sostiene que la nueva agenda de la investigación de políticas públicas debería dedicarse a las capacidades de aprendizaje de las redes interorganizacionales y el diseño de dichas redes a fin de mejorar la prestación de servicios.

¿Todo es cuestión de escala? ¿El incrementalismo es un modelo de aprendizaje inadecuado para las grandes decisiones que implican bastante planeación estratégica y a las que convienen otros modelos sistémicos más exhaustivos?

En este libro, el autor analiza una serie de grandes casos estratégicos: el transbordador espacial, la energía nuclear, el petróleo del Mar del Norte, el video texto, los planes de irrigación a gran escala y los sistemas para la construcción de rascacielos. Collingridge argumenta que el aprendizaje inteligente es un proceso de ensayo y error. En los estudios de caso muestra cómo no se recurrió al método de ensayo y error, por lo que sí hubo errores y fallos, y los proyectos "no lograron rendir los frutos prometidos [...] o si lo hicieron fue más por suerte que por buena administración" (p. 186). Las reglas del método de ensayo y error son las siguientes:

- No se realiza un exceso de ensayos: éstos son costosos incluso cuando fracasan.
- Los cambios son de carácter marginal.
- Los ensayos arrojan resultados rápidamente.
- La energía del escrutinio crítico es proporcional al costo de los errores.
- Muchos grupos diversos participan en el proceso de la decisión.
- Estos grupos comparten el poder político.
- La elección depende de las concesiones entre estos grupos.
- Las acciones se coordinan con interacción mutua, no están planeadas desde el centro. ♦

Las críticas al enfoque por etapas resultan de lo más reveladoras en el marco de la implementación-evaluación-terminación. Ninguno de estos conceptos parece brindar una explicación convincente de lo que sucede durante la etapa posterior a las decisiones en la formulación de las políticas. En este sentido, el enfoque del aprendizaje que desarrollaron Sabatier y Jenkins-Smith (editores) (1993) es un avance considerable en relación con el modelo heurístico del ciclo de las políticas. Siguiendo el argumento de Browne y Wildavsky (1974), la mejor explicación de la implementación y la evaluación consiste en presentarlas como una evolución continua e infinita cuyo análisis más preciso resulta de verlas como un proceso fluido en el que es imposible distinguir etapas específicas. El modelo del aprendizaje también ofrece un marco normativo bien diferenciado: la formulación de políticas públicas debería referirse a mejorar/ acelerar el aprendizaje en el propio proceso de formulación de políticas (cf. Lindblom y Metcalfe) y a facilitar un "aprendizaje social" más amplio.

Modelos de aprendizaje social

El enfoque del proceso social de aprendizaje adquiere una visión mucho más amplia (y más crítica) de la función del aprendizaje en el desarrollo humano y la resolución de problemas. Mientras que el modelo organizacional se concentra, en gran medida, en la élite de las políticas públicas en tanto individuos (véase, por ejemplo, Etheridge, 1981) u organizaciones (véase Haas, 1990), el enfoque del aprendizaje social se ocupa de la forma en que el aprendizaje sucede dentro de la sociedad como un todo, y de las vías para promover dicho aprendizaje. Los orígenes de este enfoque se encuentran principal mas no exclusivamente en los ámbitos de la planeación y los estudios del desarrollo.

❖ Textos clave

- Mumford (1938²⁴)
- Dunn (1971)
- Friedmann (1973, 1979, 1984 y 1992)
- Friedmann y Hudson (1974)
- Friedmann y Abonyi (1976)
- Michael (1973)
- Ackoff (1977)
- Korten (1980)
- Korten y Klaus (editores) (1984: la principal antología, incluye muchas de las obras clave)

Además, es importante situar estos textos en el contexto de Etzioni (1968), Schein (1969) y Hampden-Turner (1971), así como las ideas de Schön y Argyris. ♦

Es posible bosquejar brevemente la historia de las ideas. (Esta explicación se basa en la historia relatada por John Friedmann, y por Parsons, 1976.) La década de 1970 fue testigo de una creciente desilusión respecto a la tecnología, la tecnocracia, la grandeza y el centralismo. Como era de esperarse, surgieron profetas que señalaron el camino hacia disposiciones sociales y económicas alternativas que enfatizaron los valores de lo pequeño, la escala humana, la comunidad y la convivencia: entre los principales profetas se encuentran Kohr (1957, 1973 y 1975), Schumacher (1973²⁴) e Illich (1975a). Si bien tenían visiones atractivas de lo que debería ser, fueron mucho menos convincentes en cuanto a la forma en que ese mundo feliz llegaría a ser una realidad. El enfoque del “aprendizaje social” se desarrolló en el contexto de esas preocupaciones en torno a la comunidad y la necesidad de contar con nuevas formas de planeación para facilitar el desarrollo social y económico, así como salidas para abandonar las ideas cibernéticas y la teoría de sistemas. Dos autores fueron determinantes para el debate: Edgar Dunn y John Friedmann. La tradición dentro de la que puede ubicárseles –aunque con ciertas lagunas en el tiempo– tiene sus orígenes en las obras de Dewey (1927, 1938) y Mumford (1938), de Mumford pasa a Ebenezer Howard, y por ende al príncipe anarquista Peter Kropotkin, padre de la “ayuda mutua”.

El punto de partida para hacer un análisis del enfoque del aprendizaje debería de ser el estudio de los textos de Dewey y Mumford (particularmente este último) pues, como señala Friedmann (1984: 190), sus obras anuncian gran parte de las preocupaciones de los teóricos de la posguerra. Sin embargo, las ideas de Dewey acerca de la necesidad de un enfoque científico y abierto de planeación, así como la defensa que hace Mumford de la planeación como una forma de democracia y liberación humana no fueron retomadas sino hasta la década de 1970 con la publicación, en 1971, del libro de Edgar Dunn sobre el desarrollo económico y social como un proceso de aprendizaje social. Como economista, la obra de Dunn sigue el espíritu de la filosofía pragmática/experimental de Dewey.

24 La edición en castellano es Schumacher, E. F. *Lo pequeño es hermoso* (1978).

Dunn argumentaba que demasiado de las ciencias sociales se fundaba en una premisa engañosa, derivada de la física clásica. La idea de que es posible desarrollar el conocimiento y aplicarlo a los problemas sociales, como sucede con los problemas propios de la física, no toma en cuenta el hecho de que el aprendizaje humano es fundamentalmente social. El conocimiento humano no es externo al sistema social, está arraigado en él. Por ende, si se quiere aliviar realmente los problemas sociales y económicos, es indispensable advertir que el aprendizaje se desarrolla mejor en el nivel social. Dunn hizo un llamado al desarrollo de formas de organización capaces de facilitar la experimentación social evolutiva mediante la cual podría mejorarse el aprendizaje social.

Las implicaciones de usar “células” pequeñas para experimentar e innovar como base de la formulación de políticas públicas (y la planeación y diseño de estrategias) fueron objeto de la investigación de académicos posteriores. Tal vez la contribución más notable al paradigma fue la obra de John Friedmann titulada *Retracking America* (1973), donde el modelo es aplicado a la esfera de la teoría de la planeación. Desde esta perspectiva, la planeación se entiende como un proceso de aprendizaje enraizado en la “innovación social” y el “aprendizaje mutuo”. El objetivo es planear mediante la creación de una reserva de conocimientos de personas con diferentes aptitudes y habilidades frente a una tarea común. Los planificadores y especialistas deberían de abandonar su presunción de poseer el conocimiento “objetivo” y trabajar en la adopción de claros compromisos con los valores. El espacio más fértil para el aprendizaje mutuo es el diálogo dentro de relaciones basadas en la confianza, idealmente en grupos pequeños para que se incluyan las ideas de todos los participantes. Las implicaciones políticas de este modelo son una ruptura radical en relación con el enfoque del aprendizaje organizacional.

El enfoque del aprendizaje social es un modelo de planeación politizada. También es un modelo de cómo propiciar cambios innovadores “desde abajo”. Las prácticas sociales descentralizadas, no coordinadas y casi siempre con un apoyo financiero mínimo pueden parecer particularmente débiles e inútiles. Aun así [...] la organización celular alienta la formación de redes, movimientos sociales y coaliciones flexibles que pueden actuar como fuerzas muy poderosas en la lucha por el cambio estructural en disposiciones institucionales básicas, incluidas las de la gobernanza [...] Los Estados casi siempre han temido una política genuinamente enraizada en las bases: se prefiere el término participación y no el término empoderamiento. Pero la planeación politizada requiere una comunidad activa, que ejerza cierto control sobre las condiciones de sus medios de vida y que sea capaz de exigir el rendimiento de cuentas del Estado [...] El enfoque del aprendizaje social de la planeación puede hacer su mayor contribución [...] hacia la transformación de las estructuras de la gobernanza política. Los términos finales de esta lucha serían los siguientes: que la planeación “desde abajo” podría reflejar fielmente los intereses genuinos de las personas que participan en la producción de sus propias vidas.

(Friedmann, 1984: 194)

Como el propio Friedmann reconoce, se trata de un proyecto utópico, pero el enfoque aporta conocimientos importantes para adentrarse en el verdadero

mundo de las políticas públicas en la década de 1990. El modelo proporciona un marco alternativo al paradigma dominante de las políticas públicas como un proceso insumo-resultado, productor-consumidor. El enfoque del aprendizaje social sostiene que los hombres y las mujeres participan activamente en la producción de sus vidas en sociedad: no son simples consumidores al final del proceso de la implementación y los resultados. La democracia, el poder, la política y la participación son los medios de los que dispone la población para aprender de sí misma y de los problemas sociales, económicos y de otra índole. Por ende, la “resolución de problemas” es un proceso de aprendizaje público y, como señalara Dunn en 1971, si se quiere hacer un mejor trabajo cuando se trata de mejorar la condición humana en el futuro en comparación de lo que se percibe en la historia reciente, es fundamental encontrar maneras para mejorar las capacidades y oportunidades de la gente de aprender mediante las políticas públicas en lugar de limitarse a consumirlas. Las implicaciones de la manera en que se implementan y coproducen políticas probablemente constituyan la agenda del nuevo milenio tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo.

❖ ¿Un paradigma alternativo?

Korten (1984) plantea un marco para el desarrollo más “orientado a las personas”. Sus principales características son:

- Descentralización sustancial de los procesos de toma de decisiones.
- Toma de decisiones dominada por no especialistas, múltiples enfoques.
- Creación de entornos “propicios” en políticas públicas que alienten y apoyen a la gente para que resuelva sus propios problemas.
- Desarrollo de estructuras y procesos organizacionales capaces de “auto-organizarse”.
- Desarrollo de modos de producción y consumo basados en la propiedad local.

¿Esta agenda ha sido “traducida” a términos gerenciales/del mercado en la década de 1990? Compárese con Osborne y Gaebler (1992).

Si el lector desea consultar una explicación más reciente del concepto de empoderamiento y desarrollo de Friedmann, se recomienda la lectura de Friedmann (1992). ♦

4.7/ Promesas y desempeño: evaluar el impacto y los resultados

❖ Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy, 1992*

Analizar los cambios en las políticas a lo largo del tiempo evidentemente implica el uso de los indicadores disponibles [...] Sin embargo, muchos de los temas clave acerca de la calidad y el contenido de las políticas públicas no pueden ser capturados por las series

estadísticas principales [...] Existe el riesgo de que medir lo accesible y cuantificable implique perder de vista algunas de las preguntas más importantes que merecen consideración y que incluso se oculte más de lo que se revela. Particularmente en los últimos treinta años, muchas actividades importantes de los gobiernos occidentales adoptan formas no medibles a través de indicadores estándar como el gasto y el tamaño de la burocracia... (pág. 5)

David Marsh y R.A.W. Rhodes (editores), *Implementing Thatcherite Policies*, 1992

Ha habido pocas "revoluciones" en la política británica moderna comparables a la que se conoce como la "revolución Thatcher". Esta compilación de ensayos está dedicada al análisis de diversas áreas de políticas públicas desde la perspectiva de la evaluación del cambio y las continuidades. ¿El efecto Thatcher tuvo gran impacto en los resultados reales?

Las respuestas no son homogéneas. En cierto nivel, la revolución Thatcher sí marcó un cambio radical en la ideología gubernamental. Las políticas y las organizaciones cambiaron. Los autores de los ensayos argumentan que, en gran medida, la retórica y la realidad no coincidían.

Los editores concluyen que el efecto Thatcher ha sido sobreestimado debido a la concentración en la legislación y no en los impactos:

únicamente en el tema de la vivienda su gobierno implementó realmente sus políticas y cumplió sus objetivos políticos. En otras tres áreas fundamentales del cambio —relaciones industriales, privatización y gobierno local— mucho cambió en términos de la legislación, pero hubo muchos menos cambios en cuestión de impactos. Tomemos las relaciones industriales como ejemplo: la legislación redujo drásticamente las inmunidades de los sindicatos y los sindicalistas, pero no transformó las relaciones industriales en las bases sindicales, sin duda un área crucial, pues el objetivo clave de las políticas de Thatcher era modificar el equilibrio entre los sindicatos y los empleadores a favor de estos últimos. (pág. 186)

El estilo no consultivo de la formulación de políticas (gobierno fuerte), señalan, socavó las bases para la efectividad de la implementación de las políticas públicas. ♦

Después de cuestiones como el nacimiento, la vida y la muerte, un aspecto igualmente problemático del ciclo de las políticas públicas es "¿realmente una política puede hacer la diferencia?". Desde el punto de vista de Juanito o Juanita Público de Cualquierparte, Enalgúnlugar, uno de los temas que puede definir la forma en que ven su participación en el proceso político es su evaluación acerca de si los diseñadores de las políticas realmente entregan resultados. Ellos elaboran juicios de valor en torno a los resultados (véase Almond y Verba, 1989). Y, como se mencionó en el Capítulo II, los estudios sobre el comportamiento del votante en las democracias industriales revelan claramente que los electores tienden a concentrarse en la relación entre las promesas económicas y el desempeño cuando llegan las elecciones (véase Lewis-Beck, 1990: 151). Aquellos que sienten que el sistema político no puede hacer nada por ellos también elaboran juicios acerca de si la participación vale la pena en vista de los impactos probables (Lindblom y Woodhouse, 1993: 104-113). En lo que respecta al ciudadano *qua* consumidor, ésta es, por lo tanto, "la cuestión fundamental". ¿Cuál ha sido el impacto de la política de salud en la salud real de la sociedad? ¿Ha mejorado la política educativa a la educación? ¿La política

ambiental ha marcado una diferencia para el medioambiente? ¿La política “del orden público” ha hecho las calles más seguras y disminuido la delincuencia? En otras palabras, ¿el proceso de las políticas públicas ha mejorado, resuelto los problemas o empeorado la situación? Al enfrentarse a estas preguntas, probablemente el entrenado analista de políticas públicas responda que depende de cómo se evalúen los impactos de las políticas y qué se considere como “resultados”. Como señala Weiss (1972: 32): “frente a los mismos datos, cada persona puede llegar a conclusiones distintas” cuando se trata del funcionamiento o impacto real de determinada política²⁵.

❖ Evaluación de impacto

Según la definición de Rossi y Freeman (1993: 215):

Las evaluaciones de impacto se llevan a cabo para valorar si las intervenciones han tenido los efectos deseados o no. Este tipo de valoraciones no pueden realizarse con certeza, sino con diversos grados de verosimilitud [...] El objetivo básico de una evaluación de impacto es producir un cálculo de los “efectos netos” de una intervención, es decir, un cálculo del impacto de la intervención no contaminado por la influencia de otros procesos y sucesos que también podrían afectar el comportamiento o las condiciones en las que se ejecuta el programa social bajo evaluación.

Los métodos para la evaluación de impacto son los siguientes:

- Comparar un problema/situación/condición con el estado que presentaba antes de la intervención.
- Realizar experimentos que sometan a prueba el impacto de un programa en determinada área o grupo y compararlos con lo que ha sucedido en un área o grupo que no ha sido objeto de intervención.
- Medir costos y compararlos con los beneficios que han resultado de una intervención.
- Usar modelos para entender y explicar qué ha sucedido como resultado de políticas previas.
- Hacer enfoques cualitativos y sentenciosos para evaluar el éxito/fracaso de las políticas y los programas.
- Comparar qué ha ocurrido con las metas u objetivos específicos de una política o programa.
- Utilizar medidas de desempeño para evaluar el cumplimiento de metas u objetivos. ♦

Como sucede con todas las preguntas simples, responder qué efectos ha tenido una política es algo complejo y profundamente político. Evaluar el impacto de un programa de políticas sobre la “calidad de vida”, por ejemplo, implica la idea del significado de “calidad de vida”. Los impactos son producto de los “ingresos” políticos: expectativas, valores, convicciones y cultura. Por ende, podría decirse que el análisis de los efectos de las políticas gubernamentales está supeditado a “la ubicación del analista”. James Wilson ha formulado dos leyes para explicar las variaciones en el análisis de los efectos de las políticas. La primera ley estipula que si la investigación es llevada a cabo por aquellos que

²⁵ El caso presentado por Ivico Ahumada es un buen ejemplo de cómo diferentes evaluaciones de impacto tienen resultados distintos. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

implementan la política en cuestión (o sus colegas), entonces la investigación mostrará que los resultados son los deseados. Si (según la segunda ley) la investigación está en manos de analistas independientes, arrojará resultados negativos:

Los estudios realizados de conformidad con la Primera Ley aceptarán los datos que proporcione la agencia acerca de sus labores y efectos; adoptarán un calendario [...] que maximice la probabilidad de observar el efecto deseado; y minimizarán la búsqueda de variables que pudieran explicar el efecto observado. Los estudios realizados de conformidad con la Segunda Ley reunirán datos independientes de la agencia; adoptarán un calendario breve que minimice la probabilidad de que aparezca el efecto deseado o, si éste aparece, que permita argumentar que los resultados son temporales [...] y que maximice la búsqueda de otras variables que pudieran explicar los efectos observados.

(Wilson, 1973: 132-134)

En otras palabras, la evaluación del impacto real de las políticas en los problemas constituye un asunto básicamente vinculado a los valores, no a los hechos: las cifras pueden significar cualquier cosa que los diseñadores de políticas quieran. Esto puede traducirse en que la evaluación de impacto siempre incluye un sesgo favorecedor de investigaciones menos exhaustivas. Rossi (en Rossi y Freeman, 1993: 446) señala que esto puede deberse a la “ley de hierro” de los estudios de evaluación, según la cual cuanto mejor sea el estudio de la evaluación, ¡menores probabilidades tendrá de revelar efectos positivos! Por ende, el análisis cuantitativo de cómo ha impactado una política determinado problema puede simplemente ser una forma de legitimar el proceso de la formulación de políticas sin brindar ninguna evaluación satisfactoria acerca del funcionamiento real y el sentido de la política o problema. Cuando los diseñadores de políticas recurren a la investigación para sondear el impacto de éstas sobre la delincuencia, la indigencia, el desempleo, la salud, los estándares educativos, etcétera, moldean el contexto y la agenda en la que los problemas se definen y construyen. Por lo tanto, en este sentido, la evaluación de impacto es el regreso al inicio del ciclo de las políticas públicas: definición del problema y establecimiento de la agenda. El objetivo de la evaluación es mostrar cómo determinado programa o política “ha funcionado /no ha funcionado”, satisfecho o no sus metas, y así sustentar la construcción del problema y las propuestas de políticas públicas presentadas por el gobierno. Tales aseveraciones y construcciones en torno al impacto deben confrontar las evaluaciones realizadas por otros partidos políticos, grupos de interés, *think-tanks*, investigadores, etcétera, deseosos de demostrar que la política o el programa en cuestión no funciona y así fundamentar sus propias aseveraciones, definiciones y construcciones. Para los críticos del enfoque cuantitativo de la evaluación de impacto, la naturaleza política de evaluar el impacto de una política/programa significa que se requieren formas de evaluación más “cualitativas” (observación y trabajo directo con las personas y sus problemas) a fin de contrarrestar los efectos de distorsión y deshumanización de hechos y cifras aparentemente objetivas (Lincoln y Guba, 1985) (véanse también los comentarios sobre la mezcla control-consenso en la sección 4.4.8).

Los problemas de evaluar el impacto de las políticas se complican cuando se hacen comparaciones entre países. Cada país produce y usa datos distintos; esos datos provienen de contextos específicos, por lo que la comparación de conjuntos de estadísticas se convierte en un ejercicio muy dudoso. Sin embargo, aun cuando existen problemas metodológicos obvios en torno a la idea de comparar los impactos de las políticas, resulta que en el mundo moderno éstos se comparan usando datos de organismos internacionales, como la UE y la OCDE. Los analistas, los políticos y los diseñadores de políticas públicas quieren saber por qué diversos sistemas políticos tienen impactos reales diferentes: ¿por qué varía el crecimiento del PIB? ¿por qué los países destinan determinados porcentajes de su PIB a la salud, la educación, etcétera? ¿por qué el desempeño y la implementación efectiva de las políticas difieren de un país a otro? Como se señaló antes, las teorías de políticas públicas comparadas que tratan de explicar este tipo de patrones suelen ofrecer explicaciones contradictorias.

La política, los partidos y los resultados de las políticas públicas

Las investigaciones que datan de principios de la década de 1960 relacionadas con el impacto de la política partidista y la participación en el proceso de las políticas sobre los impactos reales en el desarrollo económico aportaron evidencias convincentes, con base en lo que sucede en Estados Unidos, de que los impactos de las políticas tienen poco que ver con la política partidista. En 1963, por ejemplo, Dawson y Robinson (1963) realizaron un estudio de la competencia entre partidos y los impactos en la economía y las prestaciones sociales en varios estados de Estados Unidos. El estudio señala que los niveles de competencia entre partidos tuvieron un efecto insignificante en el desarrollo económico de los estados estudiados. A partir de ello, Herbert Dye demostró, en 1966, con el uso de un modelo de regresión múltiple, que la consideración de un rango de medidas de resultados en un número de áreas de políticas públicas llevaba a la rotunda conclusión de que las variables del desarrollo económico eran mucho más relevantes a los impactos de las políticas que el proceso político (Dye, 1966, 1972: 244; Jenkins, 1978: 51-62). Resumiendo gran parte de la bibliografía sobre los estudios de resultados, a principios de la década de 1970, Fried sostuvo lo abrumador del argumento en contra de que la política y las políticas tuvieran algún impacto significativo:

De alguna manera, la naturaleza del entorno socioeconómico parece más importante que la naturaleza de la política en la comunidad que moldea las políticas comunitarias [...] Parecería que las limitaciones socioeconómicas son tales que la política urbana no se ve influida en lo más mínimo por el factor de quién controla al gobierno urbano...

(Fried, 1972: 71)

En todo caso, si se considera la investigación posterior, se encuentra que las conclusiones en relación con la elaboración de políticas fuera de Estados Unidos son mucho más favorables a la visión de que la política sí importa cuando se trata de los resultados de la formulación de políticas urbanas (Sharpe y Newton,

1984). En cuanto a la política económica, sin embargo, hay mucha bibliografía en la que se argumenta que el impacto de las políticas gubernamentales en diversos aspectos de los impactos económicos e industriales (PIB, empleo, productividad, inflación, etc.) es, en el mejor de los casos, marginal comparado con otros factores, como el impacto de la economía internacional y la “cultura” nacional (Weiner, 1981; Gomulka, 1979; Caves, 1980; Rose, 1984a y Grant, 1990). Asimismo, como se señaló en las secciones 2.11.7 y 4.6, el hecho es que la formulación y la implementación de políticas ocurren en el contexto de las políticas previas y el legado de las decisiones anteriores, lo que restringe fuertemente y limita las opciones y la innovación (véanse R. Rose, 1990; Rose y Davies, 1994).

❖ Partidos e impactos

Los partidos bien pueden tener un importante impacto en las políticas públicas (véase Budge y Keman, 1990: 132-158), y en este sentido pueden hacer la diferencia (véase Burns *et al.*, 1994, sobre la descentralización), ¿pero hasta qué punto influyen en los impactos de las políticas públicas? Los partidos pueden introducir diferentes políticas que reflejan sus valores y convicciones particulares pero, ¿realmente importa desde el punto de vista de “resolver” o mejorar los problemas?

La retórica de la política se enmarca en torno a la idea de que la elección de un partido sí puede significar esa diferencia. ¿Se trata de una perspectiva ingenua? Richard Rose (1984a, 1989) piensa que sí. Su argumento es que los partidos en el poder enfrentan graves limitaciones para realmente llevar a cabo un cambio en las políticas públicas, en particular: los compromisos del pasado, la opinión pública, la burocracia y las presiones internacionales sobre la política económica del país. En el caso de la economía británica, sostiene que la evidencia apunta hacia la siguiente conclusión: “En el mejor de los casos, un partido puede tener un impacto marginal en la economía; los modelos económicos demuestran que la magnitud de ese cambio marginal es menor de lo que los votantes o políticos desearían” (Rose, 1989: 289). Las presiones sobre la política económica no son exclusivas del Reino Unido, señala Rose, también operan en países como Francia, Estados Unidos, Suecia y Alemania. No obstante, el autor considera que los partidos no son insignificantes para las políticas públicas y sus impactos:

El análisis del impacto de los partidos en el gobierno arroja noticias buenas y malas: los partidos afectan mucho menos de lo que afirman en su retórica. La peor amenaza de los partidos tiene pocas probabilidades de convertirse en realidad, al igual que su mejor aspiración. Ni los votantes ni los políticos pueden disponer todo lo que desean [...] Decir que los partidos influyen menos de lo que se jactan no equivale a denigrarlos, como tampoco equivale a denigrar la elección de un gobierno mediante un proceso electoral libre. La competencia entre partidos es el principal medio para estimular un Consenso en Movimiento, donde la necesidad de movimiento para enfrentar los problemas es tan importante como el consenso. En circunstancias favorables, cualquier tonto podría gobernar un país, cosa que ya ha sucedido. Pero en tiempos difíciles, la necesidad de movimiento es importante...

(Rose, 1984a: xxxi-xxxii)

Véase también Rose y Davies sobre el tema del impacto de la “herencia” de las políticas públicas”: Rose (1990), Rose y Davies (1994). ♦

La formulación de políticas económicas, al igual que otras áreas de políticas públicas, no sucede en el vacío. Particularmente, existen restricciones institucionales e internacionales importantes que influyen en qué se hace, quién, cuándo y cómo lo hace. Los argumentos “institucionalistas” de Hall (1986) enfatizan esa función de los contextos institucionales que ejercen una mayor influencia en la economía que cualquier cosa que los diseñadores de políticas digan o hagan; este autor sostiene la necesidad de explicar las políticas públicas a partir de las instituciones donde éstas se formulan, los factores económicos y sociales y el contexto internacional más que en función de las diferencias políticas/ideológicas de las políticas públicas que señala la escuela de “la política importa”. (Si el lector desea consultar una reseña de los diferentes enfoques, se recomienda la lectura de Heidenheimer *et al.*, 1990: 7-9.) El autor del presente libro considera que la influencia de la política/ideología y las diferencias entre las políticas públicas en términos de su impacto debe analizarse con base en la manera en que llegan a estructurar el discurso de la discusión y el análisis que comprende la formulación de políticas y la toma de decisiones, no en los efectos que tienen sobre los problemas “del mundo real”.

❖ ¿Los estilos reguladores influyen en los impactos de la política ambiental?

Los países adoptan diversas formas de participar en la regulación ambiental. ¿Esas diferencias tienen consecuencias para lo que efectivamente sucede con el medio ambiente? Las investigaciones señalan que, a pesar de las divergencias y variaciones en los procesos y enfoques reguladores, los impactos de la formulación de políticas tienden a parecerse más y ser más convergentes. Uno de los estudios más extensos sobre regulación ambiental realizado en 1983 indica que el análisis de los niveles de emisiones de dióxido sulfúrico en diez países (europeos) demostró que, independientemente de las diferencias en los procesos (observancia abierta y participativa en Bélgica, Francia y Holanda frente a procedimientos administrativos más cerrados en Italia, Suiza y el Reino Unido), los niveles de dióxido de sulfuro no variaron tanto entre los países como entre las diversas regiones dentro de ellos (Knoepfel y Weidner, 1983). Esta conclusión coincide con estudios anteriores sobre la política ambiental y sus impactos:

- Lennart Lundquist (1980) muestra cómo las diferencias en los patrones de regulación entre Estados Unidos y Suecia aparentemente no tienen impacto alguno o tienen un escaso impacto en la contaminación del aire, ya que ésta cayó a niveles similares en ambos países en la década de 1970.
- Brickman *et al.* (1982) demuestran que, en lo que respecta al control del cloruro de vinilo en el Reino Unido, Francia, Estados Unidos y Alemania, los procesos de regulación tienden a ser más divergentes que los niveles de control alcanzados en la realidad.

En una sustanciosa revisión del impacto de las agendas de la política ambiental y el estilo regulador, David Vogel (1986) llega a una conclusión similar al analizar los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña. Lo distintivo de la toma de decisiones, la implementación y la observancia entre ambos países presenta un claro contraste en relación con las similitudes en sus agendas e impactos de políticas públicas. El autor sostiene que la convergencia en las agendas se debe a los niveles comparables de desarrollo industrial tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos, aunados a los efectos del carácter internacional del debate ambiental, la información y las comunicaciones. En lo que respecta a la convergencia de los impactos, Vogel sugiere que una razón que podría explicarla es que los diseñadores de políticas en ambas democracias capitalistas operan bajo

conjuntos de restricciones similares. Si bien el crecimiento económico genera externalidades y aporta los recursos necesarios para enfrentarlas, también limita la cantidad de recursos que puede destinarse a esos efectos [...] a la larga, la severidad del cumplimiento está fuertemente influida por los intereses de los diseñadores de las políticas, los trabajadores industriales y el público en general de mantener la competitividad internacional de las industrias nacionales [...] la regulación es sólo uno de muchos factores capaces de afectar la calidad ambiental o la salud y la seguridad públicas. En cuanto a las diferencias entre la calidad actual del medioambiente en Gran Bretaña y Estados Unidos, éstas parecen deberse menos a sus sistemas de regulación que a las condiciones geográficas y los factores industriales y técnicos de cada país.
(Vogel, 1986: 223-224) ♦

Democracia y desempeño

Los análisis cuantitativos de la relación entre la política y el desempeño proliferaron en las décadas de 1970 y 1980, y el tema no ha dejado de despertar interés. Por citar un ejemplo, al revisar la situación de la dinámica en la relación entre los sistemas políticos y el impacto de las políticas, Lane y Ersson llegan a la siguiente conclusión:

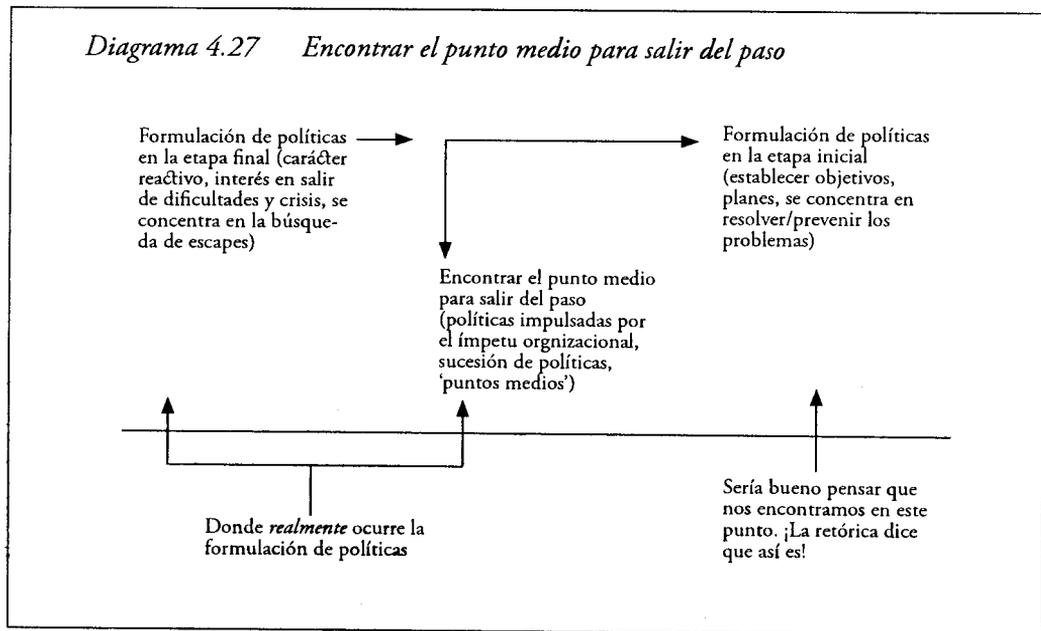
La democracia, ofrece resultados (*deliver*) en un sentido directo, garantizando derechos humanos como parte de los propios procedimientos democráticos. Sin embargo, la evidencia empírica apoya la teoría de que un régimen democrático ofrece resultados indirectamente por medio de los impactos de las políticas públicas. En comparación con otro tipo de regímenes, las democracias hacen un mayor esfuerzo para brindar prestaciones sociales. La hipótesis de que los sistemas políticos podrían convergir hacia un patrón similar de gastos en prestaciones sociales no ha sido demostrada. Los esfuerzos en pro de las prestaciones sociales en sistemas no democráticos no han bastado para equipararse con los que se registran en varias democracias [...] También parece ser el caso que hay una mayor probabilidad de distribuir los recursos más equitativamente en una democracia. Por otra parte, no hay evidencias de ningún impacto de la democracia sobre el crecimiento económico, el tamaño del Estado, la inflación o la guerra.
(Lane y Ersson, 1990: 74)

Por otra parte, la política en las sociedades democráticas está vinculada a la convicción de que la elaboración de políticas públicas puede marcar y marcará diferencias. El riesgo es que esta creencia lleva a la formación de una ilusión en la mente del votante y del político: suponen que las posibilidades de control y maniobra son mayores de lo que son en realidad (Klein, 1976: 402). En un estudio de los casos de Francia, Japón, el Reino Unido y Estados Unidos, y sus respectivas políticas industrial, de salud, sobre minorías étnicas y de orden público, Martin Harrop concluye que el impacto de las políticas públicas en realidad es mucho más limitado de lo que tiende a suponerse:

los gobiernos democráticos liberales ejercen un control limitado sobre los desarrollos. El hecho de que el impacto sea positivo o pernicioso no depende totalmente de ellos [...] Los cambios al interior de los sectores están impulsados por fuerzas más fundamentales que las políticas gubernamentales. En el ámbito de la salud, las

mejoras actuales en la salud de la población le deben más a la modificación de los estilos de vida que al tratamiento que recibe el tema con fondos públicos. En el tema del orden público, el índice de delincuencia obedece más a tendencias como la urbanización que a las estrategias de vigilancia policíaca. En cuanto a la política sobre las minorías, la mejoría en sus oportunidades se debe más a la modificación de actitudes que a la legislación. Y en lo que respecta a la industria, los gobiernos no son sino una de muchas influencias en la competitividad económica. En resumen, los gobiernos democráticos liberales operan en los márgenes, tratando de reaccionar ante evoluciones que no controlan y que rara vez pueden predecir. (Harrop [editor], 1992: 277)

Así, la principal característica de la elaboración de políticas parece ser que ésta suele estar, con demasiada frecuencia, menos motivada por la consecución de objetivos que orientada a reaccionar a lo que Bono denomina los objetivos “coyunturales”. En muchas circunstancias la elaboración de políticas puede entenderse mejor como un proceso que no implica tanto un acercamiento a los objetivos y las metas de políticas públicas que constituyen destinos que se miran de frente, como una forma de escapar de las posiciones “incómodas” que vienen desde atrás: y “cuando se trata de salir del pantano, nadie consulta un mapa” (de Bono, 1981: 89). (Compare el lector este argumento con el modelo del “estilo de las políticas” que planteara Richardson, 1982; véase la sección 2.10.2.) O, desde luego, las políticas pueden ser resultado de lo que podría denominarse (al estilo de Lindblom) “encontrar el punto medio para salir del paso” (diagrama 4.27).



Sin embargo, operar en los márgenes de las circunstancias o de los problemas, ya sea en la etapa inicial (prevención, fijar objetivos) o en la etapa final

(reacción, escapismo o tal vez hacer de las políticas una causa propia: Wildavsky, 1980: 62-85) sí tiene consecuencias relevantes. Es posible que el gobierno no tenga el nivel de control que desearía o podría desear (o que los demás desearan o pudieran desear), pero eso no significa que la elaboración de políticas carezca de importancia.

El debate entre “la política importa” y el “determinismo socioeconómico” no es de mucha ayuda cuando se quiere entender o explicar qué tipo de influencia ejercen las políticas públicas en los impactos. Argumentar que los impactos de las políticas son resultado de un factor y no de otro equivale a llevar la cuestión a un debate hasta cierto punto intrascendente. Siguiendo el comentario de Sharpe y Newton (1984: 206-208) en su defensa de la política frente a la teoría según la cual los factores decisivos son económicos y sociales:

Pensar que las variables económicas o demográficas compiten con las variables políticas equivaldría a suponer que la levadura, el harina, el azúcar y el polvo para hornear constituyen factores determinantes rivales dentro de la repostería [...] Pero, por más necesario que sea un ingrediente para todas las modalidades de repostería [...] no es sino un ingrediente; por ende, el hecho de que cumpla alguna función en el producto final depende de una serie de voliciones humanas que denominamos repostería [...] Viendo en conjunto al proceso de elaboración de políticas, el factor político no sólo comprende la determinación de los resultados de las políticas públicas, sino también la selección y el procesamiento de los insumos del sistema político [...] el ingreso per cápita, la composición de la población por edad y la densidad poblacional son meras estadísticas descriptivas inertes, con el mismo estatus objetivo que la filiación religiosa, el color de los ojos o el hecho de ser zurdo, hasta que el sistema político las dota de relevancia en términos de las políticas públicas. En otras palabras, no son insumos hasta que un conjunto de valores y actores políticos las convierte en insumos [...] El sistema político es a las políticas públicas lo que el conjunto de percepciones del individuo a su cognición: abstrae algunas características del entorno social y económico y las dota de trascendencia política. Tal vez podamos estar de acuerdo con los hechos de determinada situación, pero la forma en que los interpretemos y reaccionemos ante ellos siempre pertenece al ámbito de los valores.

La distinción entre la política, la economía y la sociedad, y entre el “entorno” y la caja negra de Easton debe revisarse a fin de tomar en cuenta el argumento de que el mundo de los “hechos” y las fuerzas sociales y económicas no es algo que simplemente “está ahí afuera”. Como se comentó en la sección 4.6.4, los entornos externos podrían entenderse mejor si se conciben como espejos o proyecciones de los valores, las creencias y los supuestos que enmarcan el proceso interno de la elaboración de políticas. Las fuerzas sociales y económicas son valores dentro del proceso de las políticas, tanto como son variables capaces de “determinar” resultados e impactos. Por ende, con el transcurso del tiempo, la forma o ruta de los impactos de las políticas debe situarse en el contexto de una multiplicidad de factores (diagrama 4.28).

Diagrama 4.28 Factores que influyen en los impactos de las políticas



Es posible pensar los impactos en la salud, el orden público, la economía, etcétera, como si estuvieran conformados por una gama de insumos y fuerzas, entre las cuales las “políticas públicas” constituyen tan solo una –y quizá no la más poderosa– influencia en los problemas “del mundo real”. En un nivel analítico, el equilibrio exacto y el perfil de estas influencias dependerá del marco o modelo empleado, el cual enfatizará uno o más factores como el que desempeña un papel determinante/prominente/mayor/dominante (o lo que sea) al enmarcar los impactos de las políticas públicas, y variará de un país a otro debido a las diferencias en cuanto a la historia, cultura, demografía y otras características, así como de un sector específico de políticas públicas a otro. En vista de esta compleja interacción de fuerzas, se recomienda adoptar un enfoque histórico ante los problemas y los impactos propios de las políticas públicas (véanse, por ejemplo, Castles [editor], 1989; Vinovskis, 1988; Fee y Fox [editores], 1988).

Además, el impacto de las decisiones de políticas públicas sólo puede comprenderse en el largo plazo. Tal como observa Hall (1986: 282) a partir de su perspectiva “institucionalista”: “los experimentos económicos entrañan una renovación institucional de largo plazo cuyo diseño es difícil y cuyos efectos pueden demorar en surgir”. Aun así, este tipo de análisis no significa que el desempeño económico esté supeditado al “destino” o alguna especie de “leyes de hierro”: “Las instituciones que afectan el desempeño de la economía y la distribución del poder en la sociedad son, a fin de cuentas, artefactos de la acción política. Fueron construidas como resultado de luchas políticas y, de vez en cuando, tenemos oportunidad de modificarlas” (ibid.: 283).

Un funcionamiento “en los márgenes”, más efectivo y eficiente, que implique la comprensión de las fuerzas que moldean a la sociedad y la economía,

puede significar salvar vidas, “crear” empleos, elevar aún más la expectativa y la calidad de vida de los ancianos y enfermos, o gozar de un medioambiente más limpio. *Puede* significar una mejor justicia social y la propugnación de la libertad y la dignidad humanas. Desde una perspectiva comparativa, por ejemplo, está claro que algunos países realmente han tomado mejores decisiones que otros en lo que toca a la administración de sus economías (véase Wilks, 1986), y algunos han tomado decisiones más perniciosas que benéficas. En términos prácticos, esto implica que la toma de decisiones tiene más éxito cuando está diseñada a la medida de los contextos (histórico, institucional, tecnológico, sectorial, etcétera) específicos del caso que ocupa la “resolución de problemas” (cf. Lasswell, 1970a, sobre el trazado de mapas contextuales). En consecuencia, los “estilos” nacionales (Richardson, 1982) o las “rutas” de las políticas públicas (Weaver, 1985) sí moldean los impactos pues, como señala Weaver (1985: 3), “las variaciones entre las restricciones políticas de cada país se traducen en diferentes ventajas comparativas al llevar a cabo actividades gubernamentales específicas, así como las variaciones en los recursos económicos crean ventajas comparativas para sectores específicos”. Asimismo, siguiendo el argumento de Hancock *et al.* (1993: xix):

Sin duda, muchos aspectos del desempeño del sistema (incluidos aquellos que se miden con indicadores básicos, como las tasas anuales de crecimiento económico, inflación y niveles de desempleo) están influidos por factores económicos externos y de otra índole que escapan al control de los actores nacionales de las políticas públicas. Sin embargo, las estructuras y los procesos nacionales de elaboración de políticas median las consecuencias económicas y sociales internas de las tendencias y los acontecimientos exógenos.

La experiencia de Europa del Este, como los autores recuerdan al lector, es un buen ejemplo de la forma en que las opciones y los impactos de las políticas públicas se estructuran a partir de la ideología, las disposiciones institucionales y el poder, del papel de los partidos y el acceso de los grupos de interés. Además, como Porter (1990: 617) sostiene en su estudio de las ventajas competitivas de las naciones:

En un extremo, algunos ven, en el mejor de los casos, al gobierno como un participante pasivo en el proceso de la competencia nacional. Debido a que los factores determinantes de la ventaja nacional están profundamente enraizados en los compradores de un país, su historia y otras circunstancias únicas, podría argumentarse que el gobierno carece de poder. Su verdadera función sería entonces cruzarse de brazos y dejar que operen las fuerzas del mercado. Mi teoría y la evidencia que arrojan nuestras investigaciones echan por tierra esta idea. Las políticas gubernamentales sí afectan la ventaja nacional, tanto positiva como negativamente.

Más recientemente, la obra escrita a partir de la teoría de juegos (de la autoría de Harsanyi, John Nash y Reinhard Selten, merecedores del Premio Nobel de Economía en 1994) plantea decididamente que las políticas gubernamentales pueden promover el crecimiento económico a través del fomento de una mayor confianza y cooperación. Como comenta Will Hutton (1994: 11), los “milagros”

económicos de Japón y el Sudeste Asiático son obra deliberada de las políticas e instituciones gubernamentales que, a lo largo del tiempo, han facilitado un alto nivel de confianza entre las empresas y con el gobierno: “En resumen, la voluntad del gobierno puede estimular el crecimiento.” (Véase también Hutton, 1995.)

Al abordar la capacidad de las políticas de impactar en y al margen, surge la cuestión, ¿qué medios y mezcla pueden funcionar mejor y prestar servicios marginalmente mejores en áreas como la educación, la salud, instalaciones para ancianos, el empleo, la competitividad internacional, etcétera, en condiciones de creciente complejidad y cambios vertiginosos (Kooiman [editor], 1993): el Estado, el mercado, las redes, la comunidad, o el sector privado, el sector público, el sector del voluntariado? El hecho de que las políticas públicas puedan funcionar marginalmente y dentro de limitaciones y restricciones tal vez más estrechas y costosas, lejos de aminorar la importancia del debate sobre los medios y los fines de la elaboración de políticas acentúa su relevancia en comparación con los días en que el “espacio de las políticas públicas” de la democracia liberal estaba menos abarrotado, o cuando las intervenciones relativamente pequeñas podían tener consecuencias enormes para el bien público (como las medidas de salud pública en el siglo XIX y principios del XX que marcaron el espectacular incremento en la expectativa de vida). Sin embargo, limitarse a copiar políticas y/o disposiciones institucionales “exitosas” de otros países sin tomar en cuenta los diferentes contextos sociales, económicos e históricos de la elaboración de políticas conduce inevitablemente al fracaso: no existe una fórmula mágica para curar las enfermedades económicas ni cualquier otro problema que pueda despacharse con una panacea. Así, aunque los países pueden aprender de las experiencias de otros en cuanto a la elaboración de políticas, la historia demuestra que copiar las prácticas de otros suele no funcionar. La experiencia particular de Gran Bretaña ha demostrado ampliamente que emular modelos exitosos de países muy distintos (véase Smith, 1979) confirma que, si bien depende del gobierno mejorar las situaciones, ¡también posee una capacidad igual, si no es que mayor, de empeorarlas bastante!

La formulación de políticas como actividad simbólica

En todo caso, como señala Harrop (1992: 278), el carácter simbólico de las políticas no debe ser pasado por alto al evaluar sus resultados e impactos. De hecho, bien pudiera ser que la mejor manera de comprender los impactos de las políticas públicas sea pensarlos como impactos “simbólicos” y no meramente “sustanciales”. Siguiendo el argumento de Dye:

Las políticas hacen más que modificar las condiciones sociales; además, dotan a la población de cohesión y mantienen un Estado ordenado. Por ejemplo, un gobierno en “guerra contra la pobreza” podría no tener ningún impacto significativo en los pobres, pero tranquiliza a la gente, tanto adinerada como pobre, haciéndole creer que al gobierno “le importa” la pobreza.

(Dye, 1987: 355)

Como “ritual” social, la elaboración de políticas puede concebirse como un proceso en el que los “especialistas en símbolos” (usando la terminología de Lasswell: véase 1948a: 11; 1971: 215) se esfuerzan por usar las políticas como símbolos de intervención y de “hacer algo” que aportan estabilidad y seguridad en un mundo incierto e inseguro. Aunque los seres humanos son felices con grandes cantidades de irracionalidad en sus vidas personales, juzgan la toma de decisiones públicas y desean “políticas” como formas de imponer racionalidad a un mundo irracional e impredecible. Este deseo de políticas podría ser una manifestación del miedo ante lo irracional y lo incierto: un mecanismo de defensa frente al mundo real que no es fácilmente gobernable, donde los problemas nunca “se solucionan”. Así, las políticas y la política tal vez guarden mayor relación con la necesidad personal y colectiva de seguridad y orden que con un deseo de encontrar soluciones:

El requisito esencial de un orden mundial estable es un cuerpo universal de símbolos y prácticas apuntalando a una élite que se propaga a sí misma mediante métodos pacíficos y empuña un monopolio de coerción que rara vez es necesario aplicar en extremo. Esto significa que el consenso que sirve de base al orden necesariamente es no racional [...] Debe suscitarse la suficiente concentración de intenciones en torno a símbolos efectivos a fin de inaugurar y estabilizar [...] la adaptación. Estos símbolos deben tener suficientes potencialidades para la producción de deferencias que permitan a la élite [...] inaugurar y dotar de un carácter convencional al orden estable...

(Lasswell, 1935: 237)

Para Lasswell, el poder de las élites de usar símbolos para “disipar la hostilidad”, presentar chivos expiatorios y salvadores (Lasswell, 1948a: 128) a fin de mantener el orden social planteaba a la democracia el tipo de riesgos implícitos en la observación de Harrop acerca de la elaboración de políticas como un proceso cuyo impacto es más simbólico que sustancial. La elaboración de políticas como actividad simbólica implica el riesgo de no ser más que un proceso reactivo, enfrentando asuntos una vez que se convierten en problemas en lugar de adelantarse a ellos, lo que con demasiada frecuencia puede generar peligrosos niveles de desilusión y frustración (así lo temían Pressman y Wildavsky [1973] en su estudio de la implementación). El hecho de que en la práctica el gobierno tienda a ser más reactivo que preventivo y tenga más probabilidades de proporcionar primeros auxilios que de atender las causas fundamentales dice mucho y pone el dedo acusador contra la realidad de las políticas públicas en la década de 1990, comparada con los objetivos y las expectativas de la ciencia de las políticas públicas en la perspectiva de Lasswell durante los primeros tiempos de la disciplina: la formación de una política preventiva donde la ciencia de las políticas públicas ocupe un lugar central al trazar el mapa del contexto de los problemas y al aclarar los valores. Por lo tanto, la aparente marginalidad de las políticas públicas y la política frente a factores y fuerzas sociales, económicas, culturales y de otra índole hace de la ciencia de las políticas públicas un protagonista más importante que nunca. No obstante, su papel en la década de 1990

es muy distinto del que desempeñó en la década de 1960. En las palabras de Howard Newby:

Hace veinte años las ciencias sociales se hubieran jactado arrogantemente de ser capaces de producir, por sí mismas, soluciones a los problemas sociales y económicos con base en algún modelo racional de ingeniería social. Sin embargo, como todos sabemos de sobra, las ciencias sociales no aportan soluciones a los diseñadores de políticas de esa manera [...] Los “problemas” de las políticas públicas son altamente contextuales y contingentes; se definen y enmarcan a partir de determinadas circunstancias y configuraciones históricas. Por ende, cualquier “solución” tiene que tomar en cuenta esta contingencia, la cual incluye la forma en que se perciben, interpretan e incluso manipulan los problemas por parte de los actores del proceso de las políticas públicas [...] Suponer que los “problemas” están claramente definidos y no dejan lugar a dudas equivale a confundir a la sociedad con una máquina deliberadamente construida con partes que operan a partir de un diseño específico y que pueden ser controladas. Las personas no son engranes de una máquina y no compete a las ciencias sociales modernas tratarlas como tales.

(Newby, 1993: 370)

Por lo tanto, las ciencias sociales y otros campos de estudio orientados a las políticas públicas deben formar una nueva relación con la sociedad y el gobierno a fin de que las políticas públicas no sean vistas tanto como “resultados” e “impactos” y más como participación y comunicación, asimismo para que los ciudadanos no sean vistos como “consumidores” sino como “entes que influyen” en los valores y las instituciones, como “coproductores” y no meros puntos al final del proceso de “implementación y resultados” (véase la sección 4.4.8). Y, tal como argumenta Newby (1993: 371), las posibilidades de las nuevas tecnologías para la comunicación y la informática en cuanto a la modificación del papel (y la relación) de los científicos sociales y los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas deben de explotarse al máximo.

4.8/ Conclusión: más allá de la implementación y los resultados, el camino hacia la democratización

La prestación de bienes y servicios es importante pero, como señala Kirilin (1984: 164), “no constituye la función primordial del gobierno. El gobierno es la institución de la sociedad cuya obligación particular es facilitar las decisiones y acción sociales. Su capacidad para tomar decisiones y actuar son las dimensiones dominantes sobre las que debería basarse la evaluación del desempeño gubernamental”. Los otros propósitos de las políticas públicas que entrañan la ilustración, el desarrollo más pleno de los individuos en sociedad y el desarrollo del consentimiento, el consenso, la conciencia social y la legitimidad, más que la prestación de bienes y servicios, constituyen el tema que prevalece en la obra de los académicos más destacados en el campo de las políticas públicas y su análisis, como Lasswell, Lindblom y Etzioni. Se trata de un tema que, en el contexto de la aparición de la “gestión” del sector público y de la noción del ciudadano

como cliente, es más que necesario articular y tener presente en la actualidad. Como argumentan Burns *et al.* (1994), la descentralización de la prestación de servicios necesita aliarse a un mayor control local y democrático, al “empoderamiento” y una mayor participación ciudadana. Las políticas públicas implican mejorar las capacidades democráticas o políticas de las personas, significan mucho más que la eficiencia y efectividad en la prestación de servicios. Es decir, se trata de ampliar el control democrático sobre las disposiciones gerencialistas (consultores y entes semiautónomos) que han florecido en las políticas públicas impulsadas por el mercado, dando un nuevo ímpetu y reformando las disposiciones constitucionales (véase Smith, 1994), y fomentando la rendición de cuentas y la evaluación de abajo hacia arriba (véase la sección 4.8.8). El estudio de las políticas públicas y su análisis tiene una importante función que cumplir en el ámbito de la educación. Como bien apunta Burns *et al.*:

Cuánto sorprende constatar que muchos de nuestros niños dominan el arte de “empezar un negocio” pero reciben, si acaso, muy poca educación en cuanto a la organización de la democracia [...] Como señala Keane (1988²⁶: 144-145), una alternativa realmente democrática al estatismo o al mercado requiere que [...] los partidos políticos abandonen el falso supuesto de que el desarrollo social necesariamente se decide en los partidos, las empresas o los Estados. De manera concreta, los partidos tendrían que reconocer explícitamente la necesidad de su existencia y sus límites. Se verían obligados a reconocer abiertamente que la fuente fundamental de energía y protección estratégica dentro de una democracia se encuentra en el ámbito de la sociedad civil, un espacio libre de partidos políticos.
(Burns *et al.*, 1994: 278-279)

Para Lasswell, políticas como la educación pública (véase Lasswell, 1960, 1963 y 1970a) eran vitales para evitar que la democracia cayera presa de los intereses y las manipulaciones de poderosas élites. Por ende, para este autor, el objetivo último de la elaboración de políticas era la formación de valores capaces de moldear el desarrollo pleno de los individuos y la sociedad como un todo. Así, la verdadera fuente y centro de las políticas “públicas” y su análisis (en la visión de Lasswell) se encuentra en lo personal, en el yo. Sin embargo, como ya se mencionó antes (sección 4.4.5), algunos de los desarrollos más importantes en políticas públicas *qua* “gestión pública” han tenido lugar en el ámbito de lo personal mediante un uso cada vez más común de modalidades de evaluación y auditoría que buscan “mejorar” la rendición de cuentas vía la vigilancia policíaca, el control y la cuantificación de las relaciones y las actividades humanas.

Las políticas públicas deberían, sobre todo, ocuparse de valores más allá de los que promueve el gerencialismo, siendo el más importante de ellos la transmisión y aplicación de conocimientos y aptitudes democráticas a un público tan amplio como sea posible. La meta del análisis de las políticas debería de ser facilitar un proceso de elaboración de políticas basado en la ilustración y la emancipación, capaz de mantener “vivo el pluralismo de la autoridad y el control que evita el absolutismo del poder político” (Lasswell, 1980: 533). Como

26 La edición en castellano es Keane, J., *Democracia y sociedad civil* (1992).

se ha visto, están surgiendo modelos más interesados en las políticas públicas como una forma de aprendizaje social y que enfatizan valores como la “participación”, “coproducción”, “comunicación”, “descentralización” y “comunidad”. Tales modelos alternativos ofrecen (quizá) la posibilidad de recurrir al diálogo, la comunicación, la cooperación y el aprendizaje social como formas de “producción” e “implementación y resultados” de las políticas, y también para impulsar una “ciudadanía más operacionalizada” (Warren *et al.*, 1992) y una participación activa al tomar decisiones de carácter público. Esto podría demandar un viraje radical para alejarse de la conceptualización denominada “realista” de la democracia representativa (al estilo de Schumpeter) y orientarse hacia una visión abiertamente idealista de las políticas públicas como formación pública y, como alguna vez señalara Pateman, “formación en el sentido más amplio, incluyendo tanto el aspecto psicológico como la práctica de aptitudes y procedimientos democráticos” (Pateman, 1970: 42).

Tal reorientación de las políticas públicas como una forma de aprendizaje social también implicará el rediseño del contexto institucional de la elaboración de políticas a fin de fortalecer y desarrollar las instituciones sociales vigentes (como el sistema de los jurados) y explotar las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías para la comunicación. Como aquí se ha sugerido, este objetivo podría cumplirse adaptando las ideas de Lasswell acerca de los seminarios de decisión y los planetarios sociales (sección 4.4.8). Siguiendo el convincente argumento de los “institucionalistas”, “las instituciones sí importan” (secciones 2.11.6 y 3.6.4), y el desafío será diseñar y adaptar las instituciones políticas y sociales para mejorar la racionalidad comunicativa (más que la instrumental) de las sociedades democráticas. Así, mientras que en la década de 1960 el acento predominante en el análisis de las políticas se situaba en decir la verdad a los gobernantes, su misión en la próxima década debe ser ayudar a fomentar un diálogo genuino entre los diseñadores de las políticas, los expertos en el tema y una sociedad “activa”.

La contribución de la ciencia de las políticas públicas al proceso de repolitizar y democratizar las políticas públicas es sumamente relevante y demanda de los estudiantes y profesionales en ejercicio el desarrollo de una valoración crítica de los límites de los métodos analíticos instrumentales (como el ACB, la IO ortodoxa, la experimentación y la evaluación), el paradigma “gerencial” y los mecanismos del mercado. Un análisis de políticas crítico debería de explorar la importancia de métodos “integradores” y “comunicadores” alternativos tanto para el análisis de políticas y del proceso de políticas, como en calidad de modalidades de análisis para la elaboración de políticas (véanse, en general, Dryzek, 1987; Bobrow y Dryzek, 1987; Fischer y Forester [editores], 1993; sección 3.10.4). Esto también significa que el análisis de las políticas debe dejar de ser dominio exclusivo de los poderosos y los organizados, y esforzarse por llegar a un público tan amplio como sea posible a fin de enriquecer y extender los argumentos y el debate político, así como fomentar el intercambio de ideas y valores (véanse Lindblom, 1990; sección 2.8.2; Hogwood y Gunn, 1984: 268-270). Así, los objetivos de las políticas públicas en las sociedades liberales democráticas

podrán coincidir más con aquello que para Lasswell constituía la meta fundamental y constante de la elaboración y el análisis de las políticas: “la democratización progresiva de la humanidad”. Como señalara a fines de la década de 1940:

La humanidad hoy tiene una tarea común aunque su percepción no sea del todo clara: descubrir formas y medios para desarrollar la dignidad humana. Hay una comunidad internacional que ha alcanzado el desarrollo suficiente para amenazarse a sí misma pero que no se ha desarrollado al grado de liberar la plenitud de sus potencialidades para moldear y compartir los valores de una colectividad democrática.
(*Lasswell, 1948a: 221-222*)

La aclaración, la definición y el intercambio de valores para ampliar y dar realce a la democratización siguen constituyendo el punto nodal y la tarea vital de la teoría y la práctica de las políticas públicas.