

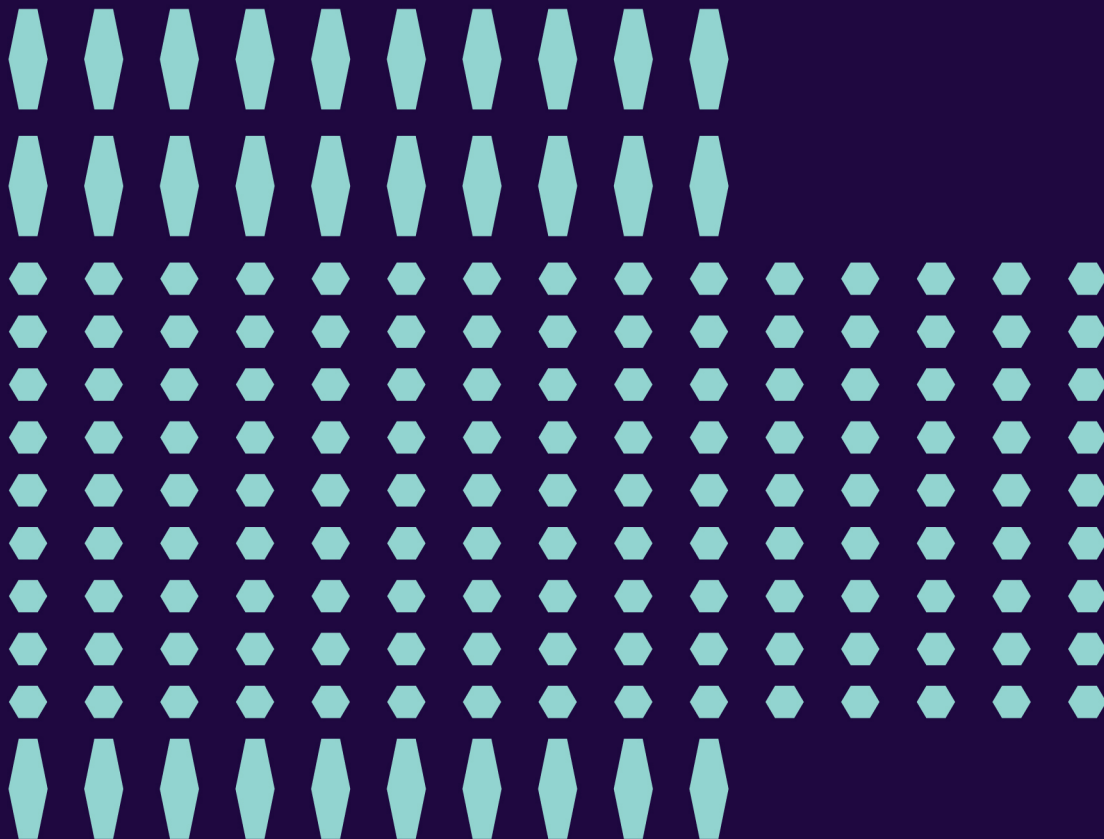
INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DE **Políticas Públicas**

FERNANDO MARTÍN JAIME

GUSTAVO DUFOR

MARTÍN ALESSANDRO

PAULA AMAYA



Universidad Nacional
ARTURO JAURETCHÉ

**INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS
DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Introducción al análisis de políticas públicas / Fernando Martín Jaime ... [et.al.]. - 1a ed. - Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.

240 p. ; 24x17 cm. - (Manuales)

ISBN 978-987-29188-3-5

1. Ciencias Políticas. 2. Políticas Públicas. I. Jaime, Fernando Martín
CDD 320

Fecha de catalogación: 11/03/2013

Universidad Nacional Arturo Jauretche

Rector Organizador: Lic. Ernesto Villanueva

Director Editorial: Lic. Alejandro Mezzadri

Director Inst. de Ciencias Sociales y Administración: Dr. Fernando Jaime

Introducción al Análisis de Políticas Públicas

Diseño interior: Cristina Amado - María Sofía Guilera - Patricia Bulla

Diseño de tapa: Cristina Amado

Realización Editorial:

Universidad Nacional Arturo Jauretche

Av. San Martín 2002 - Florencio Varela

Tel.: 011 5087 9301

Impreso en la Argentina

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopias u otro medio, sin el permiso previo del editor.

INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD NACIONAL ARTURO JAURETCHE**

Fernando Martín Jaime, Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya



A MODO DE INTRODUCCIÓN

Partiendo desde una perspectiva histórica que tome en cuenta la “especificidad del Estado en América Latina”, este libro se propone desplegar la “caja de herramientas” que proporciona el análisis de políticas públicas para abordar las tuercas y tornillos que supone el estudio de nuestras matrices estatales.

El análisis de políticas públicas -en sus orígenes subdisciplina de la ciencia política-, aunque también denominado sociología del Estado o -más amplio aún- de la acción pública, se nutre de muchas herramientas teóricas y metodológicas que bien pueden aplicarse al contexto argentino y latinoamericano, sin reeditar modelos ni forzar la operacionalización descontextualizada de instrumentos.

Originalmente, el análisis de políticas públicas deriva del enfoque pluralista, especialmente, de aquellos trabajos que se centraron sobre el análisis de los procesos de decisión. En grandes líneas, para este enfoque la política pública es el resultado de la confrontación entre los distintos grupos de interés implicados en los procesos de producción social. Lo novedoso de este análisis es que rompe con las tradiciones marxistas y weberianas del Estado, que lo entendían como una entidad global susceptible de un análisis específico, y logra abordar las múltiples racionalidades en competencia dentro del mismo Estado.

A su vez, el análisis de políticas públicas deriva del creciente rol adoptado por los Estados en política económica y social tras la segunda postguerra. La multiplicación de nuevos programas públicos generó el interés por conocer de modo riguroso el funcionamiento efectivo de las intervenciones estatales, a diferencia del abordaje más tradicionalmente jurídico y formalista de los estudios de administración pública predominantes hasta ese momento. El análisis de políticas públicas incorporó nuevas perspectivas y metodologías, incluyendo algunas provenientes de la ciencia política, la economía, la estadística y otras disciplinas similares. Hoy, el campo de

las políticas públicas se nutre de estos orígenes diversos para crear su propio y distintivo perfil de estudio.

En este sentido este trabajo apunta a introducir un conjunto de categorías y marcos analíticos que resultan indispensables para el estudio de las políticas públicas. Este objetivo se persigue analizando la relevancia y complejidad propias de los procesos que atraviesan las políticas públicas a partir de la presentación, comparación y evaluación de algunos marcos analíticos y conceptuales que pueden ser considerados representativos del desarrollo que ha experimentado la disciplina en las últimas cuatro décadas. Revisar estos mapas conceptuales constituye un paso importante en la búsqueda de mejores herramientas para analizar las políticas actuales o los procesos históricos. Para llevar adelante esta tarea no sólo recorreremos una pequeña parte de la abundante literatura existente sino también utilizaremos algunos estudios de caso sobre políticas públicas implementadas en Argentina en las últimas décadas.

A lo largo de este trabajo abordaremos distintas dimensiones de las políticas públicas. A lo largo de los dos primeros capítulos nos abocaremos a analizar los principales nociones del análisis político: la relación entre estado, sistema político y el régimen político, a los fines de entender cómo se producen las políticas públicas en un régimen democrático.

Posteriormente nos aproximaremos a las principales teorías que indagan las políticas públicas. En este sentido, nos abocaremos a definir qué entendemos por política pública (Capítulo III), cómo analizar los procesos o secuencialidades de la política pública (Capítulo IV), cómo se toman las decisiones de política pública (Capítulo V) y cuáles son los principales abordajes en torno al análisis de políticas públicas (Capítulo VI).

En tercer lugar, en el Capítulo VII abordaremos el análisis de las políticas públicas argentinas, poniendo énfasis en el análisis de las transformaciones operadas en los procesos políticos y sociales de los últimos dos siglos en torno a las políticas públicas y en los juegos que los principales actores políticos y sociales despliegan al momento de formular políticas públicas nacionales.

En el último capítulo nos abocaremos al análisis de los elementos del microanálisis de política pública (Parsons, 2007), enfocándonos en la operacionalización de distintos instrumentos para el análisis de la acción pública, en especial los procesos de planificación y evaluación de las políticas públicas.

Muchas veces el estudio de las políticas públicas fue visto como un mundo *balcanizado* de teorías de rango medio (Smith y Larimer, 2009). Es nuestra intención

que la presente obra permita al estudiante incorporar herramientas de análisis que les permitan dar cuenta de las interacciones complejas que caracterizan la construcción de las diferentes políticas públicas.

Referencias

- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Smith, Kevin y Christopher Larimer. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder, Co.: Westview press.

CAPÍTULO I. *Conceptos introductorios*

- 1. El Estado.** 1.1 Una revisión histórica. 1.2. El Estado como burocracia y como aspecto de las relaciones sociales. **2. El sistema y el régimen político.** 2.1. Las políticas públicas en un régimen democrático. 3. **En resumen.**

El término “políticas públicas” requiere definir y discutir inicialmente los significados de política y de lo público. Una de las definiciones más habituales de política la provee Max Weber (1987), quien la entiende como la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, la cual se caracteriza por el control de la violencia física como medio específico de dominación. Más adelante desarrollaremos que, para Weber, la idea de asociación política en el mundo contemporáneo refiere básicamente al Estado.

Esta concepción acotada de la política se diferencia de las prevalecientes en otros períodos. Para Aristóteles, por ejemplo, el hombre era un “animal político”: su actividad en la *polis* no era sólo un componente más de su vida, sino el rasgo definitorio de su existencia (Sartori, 1984). En la *civitas* romana la política seguía sin ser una actividad autónoma, y es recién con Nicolás Maquiavelo, en el siglo XV, que la política aparece como una esfera propia, separada, por ejemplo, de la ética. Ambas pueden estar incluso en conflicto, porque la moral política (aquello que el líder político *debe* hacer por el lugar que ocupa) es distinta a la moral propia de otras actividades. Weber (1987) ha sistematizado esta intuición de Maquiavelo señalando que en ocasiones el político debe optar entre seguir la ética de sus convicciones o respetar una ética de la responsabilidad: “*Quien busca la salvación de su alma y la de los demás que no la busque por el camino de la política, cuyas tareas, que son muy otras, sólo pueden ser cumplidas mediante la fuerza*”. Observamos aquí la referencia al poder como aspecto ineludible de la política. Dirigir el Estado es tener el poder para tomar decisiones obligatorias y vinculantes para los miembros de una sociedad. Se cuenta, para ello, con el respaldo de la coerción; en términos de Weber, con el monopolio de la violencia legítima.

Caramani (2008) sintetiza las dimensiones que conforman lo político: la toma de decisiones públicas y autorizadas, la adquisición y el mantenimiento del poder para

tomar esas decisiones, y el conflicto y la competencia por el poder y su utilización. Este escenario es necesariamente conflictivo porque las decisiones tomadas por la política suelen implicar una redistribución de recursos entre los miembros de la sociedad (Colomer, 2009). Para este autor, lo distintivo de la política es la decisión sobre la provisión de bienes públicos, aquellos que no pueden ser provistos por el mercado u otros mecanismos privados. Algunos de estos bienes (como la defensa nacional) generan beneficios para todos los integrantes de la sociedad, pero la mayoría de ellos (las políticas económicas y sociales, las obras públicas, los esquemas impositivos que las financian, etc.) modifican la distribución de los recursos en la sociedad, lo cual explica la competencia por alcanzar las posiciones políticas decisorias, o al menos por influir sobre ellas. Harold Lasswell (1958) ha resumido esto en pocas palabras: “*la política es quién obtiene qué, cuándo y cómo*”.

Por las razones ya mencionadas, la política en la época contemporánea se liga ineludiblemente al Estado. Ése es el tema de la siguiente acción.

1. EL ESTADO

Como decíamos, para Weber el Estado es la asociación política que en un determinado territorio monopoliza la violencia legítima, expropiando para ello a otras asociaciones (iglesias, estamentos, etc.) que previamente disputaran ese poder. Esto no implica que el Estado deba recurrir continuamente a la violencia para ejercer su dominación, pero sí que ésta es el medio específico, distintivo, que separa al Estado moderno de otras asociaciones.

Michael Mann (1991) distingue dos componentes del Estado que están presentes en la definición de Weber. Por un lado, Mann redefine al monopolio de la coacción como el “poder despótico” del Estado: su capacidad para tomar decisiones vinculantes sin requerir el acuerdo de otro actor. Por otro lado, la concentración de los medios para ejercer ese poder es entendido como un “poder infraestructural”, que refiere a los sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos, impositivos y coercitivos que le permiten penetrar a la sociedad y hacer cumplir sus decisiones. Aquí aparece otro rasgo distintivo del Estado moderno, como lo es la existencia de un cuerpo burocrático que no es dueño de esos medios materiales del Estado, como en formas previas de dominación. El burócrata no es dueño de la oficina pública donde trabaja o de la computadora que usa. En otras palabras, existe un orden legal y administrativo que es independiente de las personas que ocupan los puestos estatales.

1.1. El Estado: una revisión histórica

Claro que esto no siempre fue así. En primer lugar, por el hecho básico de que la centralización del poder propia del Estado moderno fue una rareza en la historia de la humanidad, caracterizada generalmente por sociedades con relaciones de poder menos institucionalizadas. Sólo en sociedades donde la producción económica dio lugar a un excedente más allá de la subsistencia se dio paso a la aparición de autoridades centralizadas, capaces de ser financiadas por ese excedente y necesarias para decidir precisamente su distribución (Mann, 1991). Los crecientes intercambios a partir de esos excedentes también demandaron la consolidación de autoridades capaces de regularlos y de hacer cumplir los acuerdos. Pero durante siglos estas autoridades coexistieron con otros poderes y estamentos que también demandaban lealtad a sus integrantes. Sólo con el surgimiento del Estado absolutista, que expropió a dichos estamentos (órdenes religiosas, señores feudales, ciudades-estado libres, etc.) sus propios medios de coerción y los centralizó bajo un monarca, aparece la idea de Estado moderno.

Este cambio tuvo un origen militar: sólo concentrando recursos podía garantizarse la defensa frente a otros Estados. Pero Thomas Hobbes, en el siglo XVII, brindó una justificación del Estado absoluto basada en la seguridad interna. Hobbes describe un escenario hipotético, que llama “Estado de naturaleza”, para describir una situación sin normas que regulen la vida de las personas y sin una autoridad que las haga cumplir. Las ansias de poder de cada uno conducirían esta situación a una “guerra de todos contra todos”, que reduciría la vida a una existencia breve y brutal. Aun si las personas no buscaran poder, el miedo ante las apetencias de los otros los llevaría a actuar preventivamente para defenderse, generando del mismo modo ese escenario de lucha generalizada. Hobbes, entonces, postula al Estado como el resultado de un contrato que realizan los individuos, por el cual ceden a éste su capacidad de acción independiente en tanto garantice su vida y su propiedad.

Eventualmente la tensión entre un poder político absoluto y una mayor dispersión de los recursos económicos (motivada, en parte, por el desarrollo del mercado que el Estado había permitido) dio lugar a mayores restricciones al accionar estatal. Surge así el Estado liberal, que a través de distintos mecanismos (el constitucionalismo, la división de poderes) establece límites al poder absoluto de los gobernantes. Esto era coherente con las teorías económicas del naciente capitalismo: si se limita la acción del Estado y se permite el libre desarrollo de los mercados, postulan estos autores, toda la sociedad terminará beneficiándose. Pero la disolución de antiguas lealtades

feudales, que otorgaban a los vasallos (aun en el marco de relaciones totalmente jerárquicas) un mínimo marco de protección, fue reemplazada por relaciones de mercado en las que cada individuo debía valerse por sí mismo. La dislocación producida por estos cambios, y la enorme desigualdad del primer capitalismo, produjeron conflictos sociales y oleadas revolucionarias.

El Estado de Bienestar fue la nueva forma adoptada por la organización estatal en ese escenario. La primera política social apareció en la Alemania del siglo XIX, cuando Otto von Bismarck comprendió que implementar un seguro social para todos los asalariados era el mejor mecanismo para canalizar y moderar las demandas de la clase obrera. En distintos países comenzaron a aparecer medidas similares, tendientes a garantizar niveles mínimos de ingreso, alimentación, educación, salud y vivienda para todos los ciudadanos. Después de 1930, el Estado de Bienestar adoptó además un componente “keynesiano”, en referencia al economista británico John Maynard Keynes (Abal Medina, 2010). La gran crisis económica mundial originada en 1929 permitió concebir al Estado como un regulador necesario del ciclo económico, capaz de sostener la demanda agregada mediante un uso expansivo del gasto público en los períodos de contracción económica. Éste fue un momento de quiebre profundo en el desarrollo de los Estados modernos, porque implicó el fin del “laissez faire” (dejar hacer) a los mercados que hasta ese momento lo había caracterizado.

Las relaciones entre trabajadores y empresarios también fueron alteradas por estos cambios. La legislación laboral pasó a ser discutida en ámbitos de negociación tripartitos, con el Estado contribuyendo a mitigar las asimetrías de recursos y poder entre el capital y el trabajo. En términos de política económica, en numerosos países el Estado nacionalizó sectores considerados estratégicos y, en países como la Argentina, impulsó la industrialización por sustitución de importaciones. En la esfera social, las políticas impulsadas en las primeras experiencias del Estado de Bienestar fueron ampliadas, con el objetivo de “cubrir aquellos riesgos e incertidumbres a los que están expuestos el trabajador asalariado y su familia en la sociedad capitalista” (Offe, 2008: 110).

Este modelo entró en problemas en los años 70. Muchos países experimentaron crisis económicas, incluyendo el nuevo fenómeno de la “estanflación” (recesión acompañada de inflación). Un alza en el precio del petróleo acentuó la crisis fiscal de numerosos Estados. La globalización económico-financiera redujo las capacidades de los Estados para influir sobre la demanda agregada, dado que ahora los capitales contaban con mayor movilidad para desplazarse entre países. Este contexto fue

aprovechado por una corriente política e intelectual que desde hacía algunos años venía organizándose y financiándose para contrarrestar lo que veían como una intervención estatal excesiva. Así, durante las décadas siguientes en distintos países se adoptó una política de reducción del tamaño del aparato estatal, privatización de varias de sus funciones, desregulación de los mercados y flexibilización de las relaciones laborales. En la Argentina, pero también en muchos otros países, estas políticas fueron sucedidas por fuertes aumentos en los niveles de desigualdad social.

En los comienzos del siglo XXI esta tendencia parece estar en reversión. Numerosos países latinoamericanos, que habían experimentado versiones intensas del ideario neoliberal, viraron hacia un rol más activo del Estado, principalmente en materia de promoción social. La implementación de transferencias condicionadas de ingreso, por ejemplo, se inscribe en la tradición del Estado de Bienestar de garantizar niveles mínimos en materia social para todos los ciudadanos. En el año 2008, una nueva crisis económica mundial, cuyos orígenes pueden atribuirse a la falta de regulaciones efectivas en materia financiera, condujeron a los países más desarrollados a emprender también un camino algo distinto al de fines del siglo XX. Sin embargo, a diferencia del “consenso socialdemócrata” que sostuvo al keynesianismo durante décadas, que este rumbo se consolide y generalice en el mundo en los años por venir.

1.2. El Estado como burocracia y como relaciones sociales

Tras esta sintética y simplificada narración histórica, podemos retomar con mayores elementos la discusión teórica y conceptual sobre el Estado. Como decíamos anteriormente, el medio por el cual el Estado moderno ejerce el monopolio de la coacción legítima, y por el cual ha implementado las políticas que fue adoptando en el tiempo, es un cuerpo administrativo burocrático. Este cuerpo actúa, al menos la mayor parte del tiempo, en base a normas que definen su rango de acción establecido. Su estructura es jerárquica, con funcionarios ubicados en escalafones superiores, directivos, y otros en puestos subordinados. En un plano ideal, estos burócratas son los ejecutores de las medidas dispuestas por los decisores políticos (Legisladores, Presidentes, Ministros, etc.), aunque los estudios de implementación (como se verá en el capítulo IV) han detectado que la separación tajante entre decisión e implementación no se verifica en la práctica, ya que la ejecución de una medida requiere numerosas decisiones adicionales que pueden afectarla significativamente.

Max Weber es nuevamente el pensador fundamental de este fenómeno, al que percibía como un rasgo compartido de las sociedades modernas, cualesquiera fue-

ran sus orientaciones ideológicas: *“La administración burocrática pura, o sea... atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados... Toda nuestra vida cotidiana está tejida dentro de ese marco. Pues si la administración burocrática es en general -caeteris paribus- la más racional desde el punto de vista técnico-formal, hoy es, además, sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de masas (personales o materiales). Se tiene que elegir entre la burocratización y el dilettantismo de la administración; y el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado”* (Weber, 1964).

Los primeros estudios sobre el Estado se enfocaron en el componente burocrático de las administraciones públicas, pero desde una perspectiva formal, legal, que describe aquello que las normas señalan que las instituciones son. El clásico texto de Woodrow Wilson *The study of administration*, por ejemplo, define a esta corriente de estudios como *“la ejecución sistemática y detallada del derecho público”* (Wilson, 1887). Pero otras corrientes intelectuales adoptarían otros enfoques. El pluralismo, en auge a mediados del siglo XX, concebía al Estado simplemente como una “caja negra”, que recibía demandas desde la sociedad (canalizadas a través de partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresarias, etc.) y generaba políticas a partir de los equilibrios de poder entre los grupos que formulaban esas demandas. Así, el sistema político era visto como *“un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban”* (Scokpol, 2008: 170). Nótese que aquí el énfasis es en el “sistema político”, más que en el Estado; similares mecanismos operan en sociedades sin Estados modernos, dado que todos cuentan con alguna estructura que desempeña el mismo rol.

El marxismo es otra corriente que ha presentado al Estado y sus acciones como una consecuencia de lo que ocurre a nivel de la sociedad civil. En sus distintas versiones, los autores marxistas comparten la idea general de que *“los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción”* (Scokpol, 2008: 171). En sus concep-

ciones más simples, el Estado aparece como una “superestructura” que simplemente refleja las relaciones sociales de producción predominantes. En el capitalismo, el Estado actúa como un “comité de asuntos de la burguesía”, que refleja y consolida la primacía de este grupo social. Autores neomarxistas posteriormente matizaron esta visión utilizando conceptos como el de “autonomía relativa” del Estado frente a los grupos sociales, pero su idea básica (al igual que en el pluralismo) entiende el accionar estatal como una respuesta a demandas e intereses sociales. El estudio de las burocracias, por lo tanto, quedó parcialmente de lado.

Recién con el neo-institucionalismo la atención volvió a centrarse en dichas cuestiones, aunque ahora no (como lo era en el viejo institucionalismo) desde una perspectiva formalista. Una de las autoras que “trajo al Estado de vuelta” lo sintetizaba así: *“Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normativamente por autonomía del Estado”* (Scokpol, 2008: 174). Sin negar la influencia de los grupos sociales organizados, hay un reconocimiento de que el Estado posee un carácter distintivo. Como señala Mann (1991), incluso si el Estado es un órgano utilizado para intensificar o institucionalizar ciertas relaciones sociales, para desempeñar esa tarea debe centralizar recursos, penetrar a la sociedad civil y ejecutar decisiones políticas, adquiriendo así una estructura organizacional (un poder infraestructural) muy distinto al de cualquier grupo social.

Distintos autores neoinstitucionalistas explican a las instituciones estatales como estructuras que, mediante distintos incentivos, estimulan la cooperación entre los individuos y contribuyen al desenvolvimiento de la sociedad y la economía. Por ejemplo, señalan que en una situación de ausencia de Estado no habría sanción para quien rompiera los contratos, perjudicando así la actividad económica. La amenaza de sanción estatal actúa como un incentivo para cumplir los acuerdos entre individuos y organizaciones. Vale notar que algunos de los trabajos neo-institucionalistas han caído en el problema opuesto al de los paradigmas más sociológicos. Como indica Carlos Acuña (2008: 11), en algunas de estas obras: *“se desvanecieron en el olvido teórico la investigación y enseñanza sobre la relación del Estado con capitalistas y trabajadores, sobre las funciones estatales y su relación con macro-procesos estructurales, así como perspectivas más Estado-céntricas”*. Así, por ejemplo, explicar a las instituciones políticas como mecanismos que producen cooperación entre actores sociales puede hacer olvidar el carácter desigual de esas “reglas del juego”. Como señala un propio autor

de esta corriente, pero crítico de varios de sus colegas, las disposiciones institucionales a veces favorecen al conjunto de la sociedad, pero en numerosas circunstancias benefician a ciertos sectores y perjudican a otros, dependiendo de quién se impone en el equilibrio de fuerzas. En palabras de Moe (2005): *“Las instituciones pueden ser estructuras de cooperación... pero también pueden ser estructuras de poder”*.

Tal vez la posición más equilibrada la provea Guillermo O'Donnell (1993), para quien el Estado es un cuerpo burocrático y también un conjunto de relaciones sociales, que ese Estado expresa y refuerza coactivamente. Para ello, el Estado apela a otra de sus dimensiones constitutivas: un sistema legal, que formaliza dichas relaciones. A la vez, aun en la medida en que expresan relaciones sociales, las diferentes instituciones que conforman el Estado difieren, a veces notoriamente, en sus niveles de autonomía frente a los grupos sociales, sus funciones, sus orientaciones y los recursos con que cuentan (Oszlak 2008). El Estado es un conglomerado de diferentes instituciones, más que un aparato monolítico y homogéneo. De esta manera, el Estado *“se constituye en un espacio en el que se intersectan contradictoriamente diferentes racimos de relaciones sociales”* (Abal Medina, 2003). Las cuatro fuentes del poder identificadas por Mann (la ideológica, la económica, la política, la militar) conforman una matriz (y no un “sistema”) por el cual ninguna de las fuentes posee una posición siempre preponderante, y por ende tampoco la acción estatal responde siempre a una única lógica funcional (Mann, 1991).

Retomando toda la discusión previa, es posible arribar a una concepción del Estado como la define Abal Medina (2012): *“podemos afirmar que el Estado es un aspecto de las relaciones sociales; específicamente, es la instancia política de dominación, objetivada en diversas instituciones, que ejerce en forma legítima el monopolio de la coerción física legítima en un territorio determinado. Tiene por objeto garantizar la reproducción de un conjunto de relaciones a las que podemos englobar bajo el concepto de matriz político-social, indicando con éste a las capacidades diferenciales que tienen los distintos actores y grupos sociales para la realización de sus intereses. Por último, constituye una autoridad autónoma, en virtud de su peculiar sistema organizacional: es una estructura territorialmente centralizada, por la cual las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro”*.

2. EL SISTEMA Y EL RÉGIMEN POLÍTICO

Estas características generales de los Estados presentan variaciones de acuerdo a quién y cómo gobierna. Es decir, según cuál sea el régimen político imperante en

cada Estado. Pero antes de presentar este concepto, podemos indagar en uno más abarcativo, que lo incluye: el de “sistema político”.

Como mencionamos anteriormente, la revolución conductista de mediados del siglo XX incorporó la noción de sistema político al lenguaje académico. Uno de los principales teóricos de esta corriente, David Easton (1969), detalló tres componentes de todo sistema político:

- i) Una comunidad política, conformada por las personas, grupos y organizaciones (como los partidos) que influyen sobre el sistema, y las ideologías y valores que defienden.
- ii) Un régimen político, definido por el conjunto de normas que establecen cómo los distintos miembros de la comunidad participan del juego político, cómo se resuelven los conflictos entre ellos, y las estructuras de autoridad que definen el rol que poseen la capacidad de mando.
- iii) Las autoridades, que son quienes ocupan las estructuras recién descriptas.

Como vimos, de todas maneras, la referencia al “sistema político” (propia del conductismo, el pluralismo, el estructural-funcionalismo) implicaba en cierta medida una pérdida del centralidad del Estado. Sociedades sin Estado tenían los componentes del sistema político, aun si implementados por otro tipo de estructuras. Con el declive de estas corrientes intelectuales, este concepto no es usado con demasiada frecuencia. En cambio, la noción de “régimen” necesariamente debe ser mantenida, aun reemplazando el concepto superior de “sistema político” por el de “Estado”, como lo hace Guillermo O’Donnell. Este autor incluye en el régimen a los *“patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones del gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidas para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y desde las cuales, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales”* (2003:36).

La principal distinción que podemos distinguir entre los regímenes políticos contemporáneos es la que separa a los democráticos de los no democráticos. A su vez, entre los regímenes no democráticos podemos distinguir entre los autoritarios y los totalitarios. Estos últimos, según Linz (2000), presentan una máxima concentración del poder en una persona o un grupo (por ejemplo, en los líderes de un partido único), están identificados con una determinada ideología (como el nazismo o el estalinismo) y buscan una movilización intensa de la sociedad. Los regímenes au-

toritarios, en cambio, admiten un limitado pluralismo, permitiendo la existencia de grupos externos al Estado (como iglesias o sindicatos), generalmente carecen de un lazo ideológico fuerte y no buscan la movilización social, que es percibida como una amenaza para el régimen.

Estos casos no democráticos, en sus variedades autoritaria y totalitaria, se diferencian de los regímenes democráticos. Aun compartiendo rasgos comunes, existen infinidad de definiciones de “democracia”, que resaltan distintos aspectos de la misma.

- i) *Nociones mínimas o procedimentales de democracia.* Para autores como Joseph Schumpeter o Adam Przeworski, el único requisito para calificar a un régimen como democrático es que en él se celebren elecciones competitivas, es decir, elecciones donde la oposición pueda ser victoriosa y pueda pasar a ocupar posiciones de gobierno.
- ii) *Nociones que incorporan un conjunto de libertades.* Autores como Robert Dahl (1961) coinciden en la necesidad de elecciones competitivas para calificar a un régimen como democrático, pero agregan otras características, incluyendo la libertad de expresión, la existencia de fuentes variadas de información, y el derecho a formar organizaciones políticas, entre otras. En tales casos, dice Dahl, podemos considerar que un régimen es “poliárquico”, en el sentido de expresar empíricamente los principios democráticos.
- iii) *Nociones que incorporan las condiciones sociales.* Algunos autores consideran que, sin ciertos niveles de igualdad social, no es posible hablar de régimen democrático. La dificultad en estas definiciones es acordar cuáles son los niveles mínimos de equidad a satisfacer para poder considerar a un país como democrático.
- iv) *Nociones de democracia “con adjetivos”.* Algunos autores sostienen que, en algunos países latinoamericanos de reciente democratización, aun cuando ciertas libertades postuladas por Dahl no están presentes o lo están sólo de forma débil, igualmente sería incorrecto excluirlos de la categoría de regímenes democráticos. No son democracias plenas, pero tampoco son regímenes autoritarios. Así, Collier y Levitsky (1997) documentan la proliferación de conceptos como “democracias iliberales”, “democracias neopatrimoniales” o “proto-democracias”, que reflejan este carácter atenuado pero igualmente democrático de estos regímenes. La noción de “democracia delegativa” de O’Donnell (1994) es distinta de estos ejemplos porque sí se trata de un ejemplo pleno de democracia, aun cuando el control horizontal entre poderes del Estado sea débil y por lo tanto la calidad de la democracia se vea afectada.

O'Donnell realiza una discusión sobre estas alternativas, y concluye con su propia definición, al indicar que un régimen es democrático cuando *“el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez competitivas e institucionalizadas y en las que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades habitualmente llamadas “políticas”, tales como las de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados”* (O'Donnell 2003: 36). El régimen es, así, una mediación entre la sociedad y el Estado, que determina el modo en que desde aquella se accede a las altas posiciones gubernamentales. En las democracias contemporáneas, los partidos políticos ejercen un rol decisivo en esta tarea.

Esta definición de régimen no implica, de todas maneras, descartar totalmente las condiciones sociales que hacen posible a la democracia. Como el mismo O'Donnell (2002) indica, la teoría democrática se sustenta sobre el supuesto de la “agencia”, es decir, la idea de que cada individuo posee la capacidad para ser responsable por sus propios actos, con la correspondiente existencia de un conjunto de derechos y obligaciones universales respaldados por el sistema legal. La pobreza extrema, el temor, la vulnerabilidad, la desigualdad en el trato brindado por el Estado, son todas situaciones que afectan la capacidad de agencia, y por lo tanto influyen sobre la real “democraticidad” de un Estado de derecho. Por eso, O'Donnell distingue un “régimen democrático” de un “Estado democrático”. El primero satisface las condiciones de acceso al poder y de ejercicio del mismo descriptas más arriba; el segundo, además de esto incorpora una amplia gama de derechos civiles, sociales y culturales para sus ciudadanos.

2.1. Las políticas públicas en un régimen democrático

Las políticas públicas en un régimen democrático ocurren en el marco definido por la concepción ya presentada de “democracia”. En general, a diferencia de los regímenes autoritarios, la democracia supone una multiplicidad de “actores de veto” (Tsebelis, 2008) en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Los actores de veto son aquellos cuyo acuerdo es requerido para aprobar una decisión que modifique el statu quo. En distintos sistemas de gobierno, como se discutirá en el capítulo siguiente, existe distinta cantidad de actores de veto institucionales. En un país presidencialista, como la Argentina, tanto el Presidente como el Congreso son actores de veto para las decisiones que requieren la promulgación de leyes. El Congreso debe aprobar dicha decisión (con la mayoría requerida según el tema en cuestión),

pero el Presidente puede vetarla. En sentido inverso, el Presidente puede enviar un proyecto de ley al Congreso, pero éste puede no aprobarlo. Ambos son, entonces, actores de veto. Y dado que el Congreso Nacional posee dos Cámaras con similares atribuciones, el acuerdo de ambas es requerido para aprobar una ley; las Cámaras de Diputados y de Senadores, cada una, son actores de veto.

En una democracia de partidos políticos, existen otros actores de veto no definidos en la Constitución. Los partidos o coaliciones con mayoría en el Ejecutivo y el Legislativo pueden ser auténticos jugadores con veto del sistema político, especialmente si actúan de forma unificada y disciplinada. Sin su acuerdo, no es posible cambiar las políticas vigentes. En un sentido más amplio del término, también puede considerarse que otras organizaciones que participan de la esfera pública constituyen actores de veto. Por ejemplo, en instancias que incluyen a sindicatos y empresas (como el Consejo del Salario, que tiene entre sus funciones la determinación del salario mínimo, vital y móvil), esas organizaciones también son jugadores cuyo acuerdo es requerido para cambiar el statu quo. Finalmente, aunque su rol en la toma de decisión sea discutible, numerosas decisiones adoptadas por el Ejecutivo y el Legislativo se terminan dirimiendo en el Poder Judicial, por lo cual una concepción amplia del modelo de actores de veto puede incluir a este poder.

La cantidad de actores de veto está relacionada con la estabilidad de las políticas públicas. Cuando el acuerdo de más jugadores es requerido para cambiar una política, más difícil es lograrlo. En cambio, cuando el número de actores de veto es reducido, es más simple cambiar el statu quo y por lo tanto la inestabilidad en las políticas públicas es mayor. En estos casos, los gobiernos entrantes tienen mayor facilidad para introducir modificaciones de política pública; por lo tanto, la sucesión de gobiernos de diferente signo político puede conducir a continuos cambios de políticas. En la situación opuesta, un elevado número de actores de veto puede implicar una gran dificultad en modificar las políticas; en estos casos, según Tsebelis (2008), la democracia puede verse afectada si algunos actores deseosos de modificar las políticas recurren a medios extra-constitucionales para lograr ese objetivo. De esta manera, tanto un número muy pequeño como un número excesivo de actores con poder de veto pueden tener efectos negativos, en un caso por la inestabilidad en las políticas y en el otro por la imposibilidad de cambiarlas.

En términos estrictos de diseño institucional, los sistemas presidencialistas implican mayor cantidad de actores de veto que los sistemas parlamentarios. Como se ampliará en el capítulo II, los sistemas presidenciales distribuyen el poder entre un

Presidente y un Congreso, ambos electos de manera independiente. En el parlamentarismo, en cambio, el pueblo sólo elige al Poder Legislativo, que luego selecciona al titular del Ejecutivo. Por lo tanto, la mayoría legislativa (pertenezca ésta a un solo partido o a una coalición de partidos) siempre es del mismo signo político que el Primer Ministro y su gabinete. Por lo tanto, el Legislativo y el Ejecutivo no son dos actores de veto diferentes, ya que una similar pertenencia partidaria los vuelve un único punto de veto.

Las características del sistema de partidos también influyen en la cantidad de actores de veto. En sistemas con sólo dos partidos relevantes (bipartidismos) es más probable que quien conduce el Ejecutivo disponga de mayoría legislativa; en cambio, en contextos de múltiples partidos políticos (multipartidismos) el titular del Ejecutivo requerirá seguramente el apoyo de otros partidos para aprobar sus proyectos de ley. Así, cada uno de estos partidos necesarios para formar una mayoría puede considerarse un actor de veto. Podemos, por lo tanto, graficar el número de actores de veto en distintos países según cómo combinen el sistema de gobierno (presidencialista o parlamentario) con el sistema de partidos (bipartidista o multipartidista):

	Bipartidista	Multipartidista
Parlamentario	Pocos actores de veto	Intermedio
Presidencialista	Intermedio	Muchos actores de veto

En la celda de abajo a la derecha (muchos actores de veto) deberíamos esperar una mayor dificultad en cambiar las políticas públicas, mientras que los países de la celda de arriba a la izquierda (pocos actores de veto) deberían presentar mayor inestabilidad en sus políticas. En términos generales, estas tendencias se verifican empíricamente. Sin embargo, está claro que el sistema de gobierno y el sistema de partidos no son las únicas variables que influyen en la estabilidad de las políticas. Pueden existir otros factores (incluidas instituciones informales que incentiven comportamientos distintos en los actores de veto) que reviertan estas tendencias. La Argentina de la última década, por ejemplo, es un ejemplo de un país presidencialista (cuyo Poder Legislativo es, además, bicameral) con un sistema de partidos relativamente fragmentado, y sin embargo numerosas políticas públicas relevantes han sido modificadas. Un Presidente altamente popular, por ejemplo, puede ser capaz de

lograr el acuerdo de otros actores de veto, quienes no desean enfrentar al Ejecutivo en la opinión pública. A la vez, en la medida en que los legisladores son electos en distritos provinciales, la distribución de beneficios públicos a sus distritos (una práctica habitual, por ejemplo, en el presidencialismo estadounidense) puede permitirle al Presidente obtener los votos suficientes en el Congreso para aprobar su agenda.

Los partidos políticos y los sistemas de partidos influyen en las políticas también por otros mecanismos. En tanto organizaciones, partidos de características programáticas (aquellos que responden a un ideario relativamente estable y que no varían demasiado su ubicación en el espectro político) facilitan la realización de acuerdos inter-temporales, dado que los compromisos de sus actuales líderes tenderán a ser respetados por el partido en el futuro (Tomasi *et al*, 2006). Si pasamos del nivel organizativo interno de los partidos a sus pautas de competencia, también vemos influencia sobre las políticas públicas, porque éstas son formuladas, negociadas y aprobadas por los partidos (o por sus representantes en el Congreso y el gobierno). La adaptabilidad, coordinación, equidad o eficiencia de las políticas dependen, al menos en parte, de cómo compiten los partidos que las impulsan. También la capacidad de control de los ciudadanos varía según cómo sean las características del sistema de partidos. Cuando la competencia partidaria es volátil y errática, y por lo tanto las siglas partidarias cambian en cada elección, resulta complejo para los votantes poder identificar a los responsables por las políticas adoptadas y premiarlos o castigarlos en consecuencia (Abal Medina, Alessandro y Cheli 2007).

Finalmente, el grado de nacionalización del sistema de partidos es un factor determinante en la calidad de las políticas (Alessandro, 2012). En términos generales, el nivel de nacionalización indica en qué medida la política de un país se halla estructurada por temas y conflictos propios de órbitas nacionales o subnacionales. En sistemas poco nacionalizados, los legisladores guían su comportamiento principalmente por cuestiones propias de su distrito, y por lo tanto la dirección partidaria nacional tiene menores recursos para disciplinar su voto en el recinto. Por lo tanto, los Ejecutivos tendrían mayores dificultades para construir coaliciones duraderas y aprobar políticas en el Congreso. En segundo lugar, el grado de nacionalización del sistema partidario se vincula también con los criterios que los partidos utilizan, desde el gobierno nacional, para distribuir recursos entre los gobiernos subnacionales. Un partido con apoyos concentrados en determinadas regiones puede priorizar esas zonas en la adopción e implementación de políticas, en desmedro de otros criterios (como la equidad o la eficiencia).

La nacionalización del sistema de partidos también puede influir en las políticas públicas al estimular distintos niveles de centralización o descentralización del Estado. Partidos provinciales poderosos, por ejemplo, pueden negociar apoyos con los gobiernos nacionales a cambio de obtener una mayor descentralización de competencias y recursos hacia niveles subnacionales de gobierno. En cambio, cuando el sistema de partidos está más nacionalizado, es probable que los partidos busquen reforzar las capacidades del nivel central de gobierno. (Vale notar, de todas formas, que algunos autores postulan una causalidad en sentido contrario: Chhibber y Kollman -2004- afirman que el nivel de centralización del Estado es el que determina el nivel de nacionalización del sistema partidario).

Hasta el momento, hablamos de los Poderes Ejecutivos como actores unificados en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, como Allison (1969) y una extensa literatura posterior lo atestiguan, al interior de los gobiernos existen numerosos actores que también compiten por hacer prevalecer su posición. Los funcionarios compiten no sólo por preferencias y ambiciones personales, sino también por los incentivos que su posición les genera. Especialmente cuando múltiples organismos producen políticas y regulaciones sobre una misma esfera (como ocurre, por ejemplo, en la esfera económica, que suele comprender no sólo al Ministerio de Economía sino también a otras áreas de gobierno) es habitual que cada funcionario busque ampliar las competencias de su propio organismo. Los gobiernos adoptan distintos mecanismos para la resolución de estas divergencias. En algunos casos, los Presidentes prefieren ser ellos mismos los decisores finales en gran cantidad de áreas, estimulando una competencia entre sus funcionarios subordinados (un “equipo de rivales”) que le garantice al Presidente múltiples canales de información no filtrada. En otros casos, los Presidentes favorecen que sus funcionarios lleguen a acuerdos en instancias inferiores, reservándose la intervención presidencial sólo para los casos donde el consenso de su equipo no fue posible. Lo que ambos modelos relevan, de todas formas, es que la idea de un actor unificado y monolítico en la toma de decisiones ni siquiera es plausible al interior de los Poderes Ejecutivos.

En definitiva, en los regímenes democráticos la idea central es la existencia de una pluralidad de actores que participan de la formulación de políticas públicas. Los distintos grupos, evidentemente, poseen desiguales capacidades de influencia. Como se preguntara Robert Dahl (1961) hace ya varias décadas: *“en un sistema político en el que casi cada adulto puede votar, pero en el que el conocimiento, la riqueza, la posición social, el acceso a la administración y otros recursos están desigualmente distribuidos, ¿quién gobierna realmente?”*. Responder esta fundamental pregunta

remite necesariamente a la discusión previa sobre el Estado y las relaciones sociales. Es indudable que el Estado, en sus múltiples y contradictorias aristas, refleja en parte los equilibrios de poder entre los grupos sociales; pero también parece indudable hoy que quienes ocupan las posiciones gubernamentales tienen cierta autonomía para desarrollar políticas que no respondan directamente a esas presiones sociales.

Analizando la dinámica de los *lobbies* cuando se discuten cambios en las políticas públicas estadounidenses, Baumgartner y otros (2009) mostraron, por ejemplo, que los sectores más poderosos de la economía no logran imponer sus preferencias de políticas de modo significativamente más frecuente que otros grupos. Esto ocurre, en parte, porque la situación actual ya refleja equilibrios de poder que favorecen a los más poderosos, por lo cual no necesariamente esos sectores volverían a lograr los cambios que desean. Pero ocurre, también, porque estos grupos no son homogéneos a su interior, con lo cual es factible que aparezcan enfrentados ante posibles cambios de políticas. Lo que existen son coaliciones cambiantes de grupos de interés en pugna según el tema en discusión, y por eso sólo rara vez “los poderosos” actúan unificadamente impulsando sus intereses. Estas situaciones de empate entre grupos generan que el actor más decisivo para los cambios de políticas sean los Presidentes. Este hallazgo empírico es una buena noticia para la teoría democrática: implica que el voto (la elección de quién ejerce la Presidencia) es un factor más influyente que la concentración de recursos económicos para influir en la toma de decisiones. De todas maneras, esto varía en distintos países, contextos, momentos históricos y temas en discusión.

La competencia entre actores políticos no se da solamente sobre los temas ya presentes en la agenda pública, sino precisamente en el intento por definir los contenidos de esa agenda. William Riker (1982) ha acuñado el término “herestesis” para referirse a este intento por influir en las circunstancias de la elección política. Los ocupantes de ciertas posiciones (como los presidentes de las comisiones legislativas en el Congreso Nacional) tienen un claro poder de fijación de agenda, al definir cuáles son los temas que se someterán a votación y en qué orden. Pero más en general, todos los actores tratan de influir en la agenda pública para priorizar aquellos temas en los que podrán resultar vencedores. Por ejemplo, quien está en minoría en cierta situación puede introducir un nuevo asunto en discusión, para tratar de dividir a la mayoría existente. Riker considera que esta estrategia consiste en alterar el número de “dimensiones de evaluación”: al sumar nuevos componentes al tema en cuestión, la coalición mayoritaria puede ahora verse dividida por el nuevo asunto en discusión.

En uno de los ejemplos de Riker, una minoría legislativa buscaba bloquear una acción militar del Presidente estadounidense, que la mayoría del Senado apoyaba; esa minoría introdujo un nuevo asunto a la discusión (la defensa de las atribuciones del Senado frente a los actos unilaterales del Presidente), y así logró dividir a la mayoría. Algunos senadores que apoyaban la acción militar igualmente votaron en contra, al considerar que la nueva dimensión (proteger las prerrogativas del Senado) era más relevante en su decisión. Los actores políticos utilizan estrategias similares no sólo en recintos legislativos, sino también para influir en la opinión pública y favorecer sus opciones de políticas pública preferidas.

3. EN RESUMEN

Este capítulo ha presentado los aspectos principales del Estado y de las políticas públicas en regímenes democráticos. Hemos presentados los diferentes componentes del Estado, tanto en su dimensión institucional-burocrática como en su faz de expresión de determinadas relaciones sociales. Para esto hemos definido términos como poder y dominación, y hemos presentado sintéticamente la concepción de distintas corrientes (pluralista, marxista, neoinstitucionalista) sobre el Estado. Se ha realizado un breve recorrido histórico del Estado moderno, describiendo principalmente sus distintos niveles de intervención sobre otras esferas sociales. También se ha discutido sobre la noción de democracia, y sobre las características que la distinguen en la época contemporánea, incluyendo en sus formulaciones procedimentalistas o mínimas y en aquellas que aluden a un conjunto más amplio de derechos ciudadanos. Finalmente, se han indicado las características más relevantes de las políticas públicas en regímenes democráticos, tanto en lo referido al diseño institucional (presidencialista o parlamentario) como al sistema partidario.

Este capítulo introductorio sobre el Estado y la democracia permitirá comprender mejor los temas presentados en los capítulos siguientes.

Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel, “El Estado”, en Julio Pinto (Comp.) *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba, 2003.
- Abal Medina, Juan Manuel, *Manual de Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba, 2010.
- Abal Medina, Juan Manuel, *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, Buenos Aires, Ariel, 2012.

- Abal Medina, Juan Manuel, Martín Alessandro y Gabriela Cheli, “Controlando a los representantes: una revisión teórica y conceptual de la accountability vertical”, en Juan Manuel Abal Medina (Ed.) *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- Acuña, Carlos, “Introducción”, en Carlos Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.
- Alessandro, Martín, “¿Descentralización sin desnacionalización? transformaciones en la estructura estatal y la competencia política en la Argentina (1983-2007)”. Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella, 2012.
- Allison, Graham T., “Conceptual Models and the Cuban Missile”. *American Political Science Review*, 69 (3): 689-718, 1969.
- Baumgartner, Frank R. et al., *Lobbying and policy change. Who wins, who loses and why*. Chicago, University of Chicago Press, 2009.
- Caramani, Daniele, *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2008..
- Chhibber, Pradeep y Ken Kollman, *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*, Princeton, Princeton University Press, 2004..
- Collier, David y Steven Levitsky, “Research Note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”. *World Politics*, 49 (3): 430-451, 1997.
- Dahl, Robert, *Who governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961.
- Easton, David, *Esquemas para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- Lasswell, Harold, *Politics: Who gets What, When and How*, New York, Meridian Books, 1958.
- Linz, Juan, *Totalitarian and authoritarian regimes*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.
- Mann, Michael, *Las fuentes del poder social. Volumen II*, Madrid, Alianza, 1991.
- Moe, Terry, “Power and Political Institutions”. *Perspectives on Politics*, 3: 215-233, 2005.
- O'Donnell, Guillermo, “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”. *Desarrollo Económico*, 33 (130): 163-184, 1993.
- O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5 (1): 55-69, 1994.
- Offe, Claus, “Democracia competitiva de partidos y estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas”, en Carlos Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.

- Oszlak, Oscar, “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, en Carlos Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.
- Riker, William, “Political Theory and the Art of Heresthetics”, *American Political Science Association Annual Meeting*, 2 al 5 de Septiembre, 1982.
- Scokpol, Theda, “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”, en Carlos Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.
- Tomasi, Mariano et al., *The politics of policies. Economic and social progress in Latin America*, Washington DC: Inter-American Development Bank / David Rockefeller Center for Latin American Studies / Harvard University, 2006.
- Tsebelis, George, “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”, en Carlos Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.
- Weber, Max, “La política como vocación”, en *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1987 [1919].
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Wilson, Woodrow, “The study of administration”, *Political Science Quarterly*, II (2):197-222, 1887.

CAPÍTULO II. *El estudio de las instituciones políticas en contextos democráticos*

1. Introducción. 2. Sistemas de gobierno. 2.1. La distribución horizontal del poder. 2.1.1. Parlamentarismo. 2.1.2. Presidencialismo. 2.1.3. El debate parlamentarismo-presidencialismo 2.1.4. Semipresidencialismo. 2.1.5. Semipresidencialismo. 2.2. La distribución vertical del poder: federalismo y unitarismo. **3. Representación política.** 3.1. Partidos políticos. 3.2. Grupos de interés y corporaciones. 3.3. Burocracia como actor y como institución. **4. En resumen.**

1. INTRODUCCIÓN

El Capítulo I presentó una definición de los regímenes democráticos de gobierno. Dentro de estos regímenes es posible encontrar una multiplicidad de instituciones políticas de gobierno. Las diferencias institucionales influyen, a su vez, en los procesos de toma de decisiones de política pública. En este capítulo presentaremos los aspectos principales de esta temática, incluyendo las características de los sistemas de gobierno (presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo, así como federalismo/unitarismo), la representación política y las organizaciones que la expresan (partidos, grupos de interés, corporaciones) y la burocracia en su doble rol de institución y actor del proceso de políticas.

2. SISTEMAS DE GOBIERNO

Es posible diferenciar a los regímenes democráticos en función del grado en que el poder de decisión se concentra o dispersa entre distintos actores (Abal Medina, 2010). Existen dos dimensiones principales de concentración-descentralización del poder de decisión: la horizontal y la vertical. La horizontal hace referencia a la existencia de una separación entre los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); puntualmente, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (completa separación o mayor fusión) dio origen a la distinción entre gobiernos presidenciales y gobiernos parlamentarios. Con respecto a la dimensión vertical (también entendida como territorial), la modalidad de distribución más importante está dada por

el federalismo, que supone la delegación de facultades a subunidades geográficas. Esta dimensión dio origen a la diferenciación entre gobiernos unitarios y gobiernos federales.

2.1. La distribución horizontal del poder: parlamentarismo y presidencialismo

El primer criterio para distinguir entre diversos regímenes democráticos se basa en la división horizontal del poder entre los distintos poderes que conforman el Estado. Esto permite distinguir entre gobiernos presidencialistas, parlamentarios y semi-presidencialistas. Como veremos, los sistemas presidencialistas tienden a una mayor dispersión institucional del poder, mientras que los gobiernos parlamentaristas promueven una mayor concentración del poder; los sistemas semipresidencialistas oscilan entre ambas características.

La principal distinción entre el presidencialismo y el parlamentarismo pasa por la forma de elección del Poder Ejecutivo, y por la existencia o no de un mandato fijo de duración en el cargo. En los sistemas presidencialistas, el pueblo elige directamente el titular del Ejecutivo (el presidente) y a los miembros del Congreso; en un parlamentarismo, en cambio, elige a los miembros del Legislativo y son estos quienes seleccionan al titular del Ejecutivo (el primer ministro). A su vez, en el presidencialismo la duración del mandato de presidentes y legisladores está determinada por la Constitución; en el parlamentarismo, en cambio, los mandatos pueden acortarse, por ejemplo si el Parlamento remueve al primer ministro o si este disuelve al Parlamento y convoca a nuevas elecciones. El siguiente cuadro resume estos dos atributos:

	Mandato fijo	Sin mandato fijo
Elección directa del PE	Presidencialismo	-
Elección indirecta del PE	-	Parlamentarismo

Las dos celdas no descriptas corresponden a casos híbridos, que cuentan con muy pocos antecedentes históricos. Ocurre que ambos atributos van lógicamente conectados. Si, por ejemplo, el titular del Ejecutivo fuera electo directamente por el pueblo pero pudiera ser removido por el Legislativo, podría ocurrir una permanente inestabilidad, debido a la elección de Ejecutivos que no necesariamente tuvieran respaldo legislativo.

Dado que presidentes y Congresos son electos en forma independiente en el presidencialismo, existe la posibilidad de gobiernos divididos, con distintos partidos controlando ambos partidos. En el parlamentarismo, en cambio, dado que el Legislativo selecciona al Ejecutivo, hay prácticamente una garantía de que un mismo partido o coalición controlará ambos poderes. Por ende, el presidencialismo promueve una mayor dispersión institucional del poder, mientras que el parlamentarismo incentiva una fusión de poderes.

2.1.1. *Parlamentarismo*

El origen del parlamentarismo está asociado con el pasaje de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional, de la mano de la Revolución gloriosa inglesa del siglo XVII. A partir de entonces, las decisiones del rey quedaron sujetas a la aprobación del Parlamento. Es así que la monarquía absoluta pasó a constituirse en una monarquía constitucional. Surgió entonces la figura del primer ministro, que era el consejero principal de la corona y que adquirió la función de presidir el Consejo Real, y comenzó a desarrollarse la concepción de que la responsabilidad política de dicho Consejo o gabinete frente a la Asamblea sería mejor asegurada si sus miembros fueran simultáneamente miembros del Parlamento.

El resultado de este proceso histórico que abarcó más de un siglo y medio fue el pasaje de la monarquía constitucional a la monarquía parlamentaria, en el que fue declinando el poder real y se fue fortaleciendo simultáneamente el Parlamento como órgano político. En este marco, el primer ministro y su gabinete se independizaron del rey, apropiándose gradualmente de sus prerrogativas gubernamentales e incrementando su dependencia del órgano legislativo, el cual integran y frente al que deben responder. Así, el primer ministro se convirtió en el jefe de gobierno, al tiempo que el monarca mantuvo el cargo de jefe de Estado, una posición mayormente formal y simbólica (Zelaznik, 2003).

En el parlamentarismo la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se caracteriza por la fusión de ambos, es decir que los gobiernos son designados, apoyados y destituidos a través del voto del Parlamento (Sartori, 1994). El jefe del Ejecutivo, llamado primer ministro, es elegido por el Legislativo, poder ante el cual es responsable junto a su gabinete, pues depende de su confianza y puede ver destituido a través de un “voto de censura”. Por lo tanto, el mandato de un primer ministro no está fijo. A la vez, el primer ministro tiene la potestad de disolver el Parlamento y convocar a elecciones para la conformación de uno nuevo, acción que suelen desa-

VOTE FOR ONE CANDIDATE ONLY		
Counterfoil Election for the Fulwell Ward of the City of Sunderland on Thursday 16th day of September 1993 Polling District No. on Register	1	BHATT Atul Kumar Bhatt, 52 Dovedale Road, Sunderland Independent
	2	DODDS Brian Dodds, 264 Leechmere Road, Sunderland The Labour Party Candidate
	3	FRYETT David Brian Fryett, 159 Sea Road, Fulwell, Sunderland Liberal Democrat
	4	STOREY Dorreen Storey, 82 Torver Crescent, Seaburn Dene, Sunderland Conservative

rollar los Ejecutivos cuando prevén un inminente voto de censura parlamentario. En países parlamentarios, los votantes eligen a los miembros del Parlamento, que luego seleccionan de entre sus miembros al titular del Ejecutivo (primer ministro) y a los otros integrantes del gabinete. En esta imagen (tomada de Abal Medina, 2010) se observan los candidatos al Parlamento de los distintos partidos en un distrito electoral.

En los sistemas parlamentarios existe una distinción de funciones entre el jefe de gobierno (el primer ministro), quien encabeza el gobierno, y el jefe de Estado, que ejerce un rol mayormente simbólico y ceremonial. El jefe de Estado puede ser un rey, en los países monárquicos, o un presidente, en los países republicanos. El jefe de Estado es quien formalmente propone la designación del primer ministro, pero es el Parlamento (a través de una mayoría formada por un partido o coalición de partidos) quien realmente define quién ocupa ese cargo. De todas maneras, en ciertas ocasiones de crisis o conmoción nacional el jefe de Estado puede desempeñar un factor de unidad, en la medida en que se trata de una personalidad que se ubica por encima de la disputa partidaria.

Si bien el primer ministro es quien dirige el gobierno, en la forma clásica de parlamentarismo el Poder Ejecutivo es de carácter colectivo, conformado por la totalidad del gabinete o Consejo de Ministros. Al respecto, Sartori (1994) destaca que el primer ministros puede relacionarse con los demás integrantes del gabinete de diversas formas: como un “primero por encima de sus desiguales”, como un “primero entre desiguales” o como un “primero entre iguales”. Un “primero por encima de sus desiguales” es el jefe del Ejecutivo que realmente dirige el gobierno y que a la

vez es jefe del partido gobernantes, por lo que difícilmente puede ser destituido por el voto del Parlamento. Además, designa o remueve según le place a los ministros de su gabinete, que le son claramente subordinados. Los primeros ministros británicos habitualmente han encarnado esta figura.

Un “primero entre desiguales” es el primer ministro que sigue teniendo una posición de preeminencia, pero que gobierna apoyado por una coalición de múltiples partidos. Por lo tanto, no es jefe de todos los partidos que integran el gobierno. Los primeros ministros alemanes (denominados “Cancilleres”) representan esta figura. Finalmente, un “primero entre iguales” es un primer ministro que cae con sus ministros, que generalmente debe incluir en el gabinete a ministros que le son impuestos por otros partidos de la coalición y que presenta poco control sobre el grupo. Regímenes parlamentarios altamente inestables (como las repúblicas francesa e italiana de comienzos y mediados del siglo XX) son ejemplos de este categoría.

En el ejemplo puro de parlamentarismo, representado por el modelo británico, las decisiones del parlamento son soberanas, y por ende no están sujetas a revisión judicial. Si bien este rasgo ha sido matizado incluso en el caso de Gran Bretaña, demuestra por qué decimos que el parlamentarismo es una forma de gobierno asociada a la concentración institucional del poder. A su vez, dentro de los parlamentarismos el llamado modelo “westminster” o “mayoritario” (Lijphart, 1991) es el que más concentra el poder en el gobierno. Este modelo se caracteriza por una serie de rasgos, el principal de los cuales es la existencia de un gobierno formado por un único partido político, que es altamente disciplinado y por lo tanto tiene garantizada en el Parlamento la aprobación de las decisiones definidas por la dirección del partido oficialista. En este modelo, a su vez, no existen otros mecanismos de dispersión del poder: el gobierno es unitario y el Legislativo es unicameral, asegurando al gobierno una amplia libertad en la toma de decisiones sobre política pública. De hecho, la inestabilidad y frecuente reversión de ciertas políticas públicas en la Gran Bretaña de mediados del siglo XX (como la nacionalización de empresas bajo gobiernos del Partido Laborista y la subsiguiente privatización bajo gobiernos Conservadores) ha sido explicada por este bajo números de “actores de veto” (Tsebelis, 2002).

El modelo opuesto al de westminster el de “consenso” (Lijphart, 1991). Este tipo de parlamentarismo es habitual en sociedades heterogéneas, que presentan una diversidad de grupos (étnicos, lingüísticos, religiosos) a su interior, y que los incluye en la toma de decisiones para evitar que minorías excluidas queden por fuera del juego democrático. Este modelo no se caracteriza por gobiernos de un único par-

tido sino por coaliciones de gobierno, considerando además que suelen contar con sistemas electorales que alientan la formación de múltiples partidos que reflejan la heterogeneidad social. A la vez, el poder también se distribuye verticalmente con un formato federal, dotando de amplia autonomía a grupos territorialmente separados de darse sus propias normas en distintas áreas de política pública. A diferencia del modelo westminster, una Constitución escrita y el control judicial de la constitucionalidad de las leyes termina por permitir una difusión mayor del poder. Países con robustas minorías étnicas (como Bélgica o Suiza) han implementado variantes de este modelo.

2.1.2. *Presidencialismo*

El presidencialismo tiene su origen en los Estados Unidos, desde donde se ha expandido a otras regiones, incluyendo, centralmente, a América Latina. La Constitución estadounidense ejerció una poderosa influencia sobre los constitucionalistas latinoamericanos, pero además el presidencialismo venía a suplir una carencia que el parlamentarismo no podía resolver: cuando los nuevos países conquistaron su independencia de la Corona, no tenían un rey que pudiera desempeñar la función de jefe de Estado (Sartori, 1994). Siendo repúblicas, el parlamentarismo propio de las monarquías constitucionales de la época no era un modelo útil.

El presidencialismo es un sistema que dispersa el poder precisamente como resultado de las preocupaciones de los constitucionalistas estadounidenses. Éstos temían ante todo la concentración del poder, ya fuera en un Ejecutivo que se asemejara al rey de la antigua metrópoli o en la figura de un Legislativo que expresara sin frenos las pasiones e intereses de las mayorías populares. Para eso crearon un sistema de “frenos y contrapesos” entre poderes electos de forma independiente, y separados también en la duración de sus mandatos. Otros dispositivos institucionales (como el bicameralismo legislativo, el federalismo, la elección indirecta del presidente mediante un colegio electoral, la Corte Suprema de Justicia, etc.) robustecían esta amplia distribución del poder entre múltiples actores.

Como fue indicado anteriormente, el presidencialismo se caracteriza por la elección independiente del presidente y el Congreso, y por la duración fija de los mandatos de quienes ocupan esos cargos. Así, los presidentes son electos popularmente, ya sea en forma directa o casi directa (por ejemplo, mediante un colegio electoral, cuyos miembros son electos por los ciudadanos y que solo tiene como tarea la nominación del presidente; aún hoy los Estados Unidos tienen este sistema, y la Argen-

tina lo utilizó hasta 1994). Asimismo, los presidentes no pueden ser destituidos por el Legislativo, excepto en circunstancias y mediante mayorías excepcionales (como el “juicio político”), y tampoco pueden los presidentes acortar los mandatos de los legisladores.



La Argentina utilizó un colegio electoral para designar al presidente hasta la reforma constitucional de 1994. En esta boleta de 1946 (tomada de Abal Medina, 2010) se observa el listado de candidatos a electores de la Provincia de Buenos Aires que apoyaban la fórmula Perón-Quijano; aquella fórmula que reunía una mayoría de electores en el colegio electoral era consagrada presidente y vicepresidente.

Los gobiernos parlamentarios, como vimos, tienen un Ejecutivo que, al menos formalmente, es de carácter colegiado, integrado por todos los miembros del gabinete. En los sistemas presidencialistas el presidente es quien dirige el Ejecutivo y los miembros del gabinete son nombrados y destituidos de manera discrecional por el primer mandatario, dado que el Ejecutivo es de naturaleza unipersonal. A su vez, el presidente es simultáneamente jefe de Gobierno y jefe de Estado.

» » » » » » » » » » » » » » »
¿Gobierna solo el presidente? La noción del presidencialismo como un sistema de poderes separados contrasta con ideas habituales sobre Presidentes que gobiernan “solos” o Congresos que constituyen meras “escribanías”. Un estudio cuantitativo (Calvo y Alemán, 2007) sostiene que los presidentes deben trabajar duro para lograr la aprobación de sus iniciativas, especialmente cuando no poseen el respaldo de la opinión pública para presionar al Congreso: solo un 50% de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo desde 1983 fueron sancionados por el Congreso. Esto ha sido así, afirman los autores, incluso en los años en que el partido de gobierno poseía mayoría en ambas Cámaras del Congreso.
 » » » » » » » » » » » » » » »

Dado que en el presidencialismo quien gobierna no tiene asegurada una mayoría legislativa, un aspecto definitorio de los sistemas presidencialistas es la interacción de los presidentes con los Congresos. Los presidencialismos varían ampliamente en el tipo de poderes institucionales que otorgan a los Ejecutivos. Por ejemplo, en algunos países latinoamericanos, como la Argentina, los presidentes pueden emitir decretos con fuerza de ley, sin necesidad de recurrir al Congreso; en otros casos, los presidentes carecen de este recurso, reduciendo su capacidad de modificar el statu quo de políticas públicas. A su vez, los presidencialismos varían según el tipo de poderes partidarios con que suelen contar los presidentes. En algunos casos los presidentes típicamente son líderes de alguno de los partidos con mayor contingente legislativo, pudiendo asegurarse la disciplina de su bloque en el Congreso; en otros casos, los presidentes acceden al cargo sin un amplio respaldo legislativo, lo cual reduce su capacidad de influir sobre el Congreso. La combinación de poderes institucionales y poderes partidarios de los Presidentes será clave para entender el funcionamiento de cada país presidencialista, y la dinámica de las políticas públicas a su interior.

2.1.3. El debate presidencialismo-parlamentarismo

La vuelta de la democracia en las últimas décadas en América Latina vino acompañada de un amplio debate sobre la conveniencia de establecer uno u otro sistema de gobierno en los países de la región. En uno de los textos más influyentes de su época, Linz (1990) señaló ciertas desventajas del presidencialismo al sostener que este era menos propicio que el parlamentarismo para brindar estabilidad a los regímenes democráticos. Comparando la duración de las democracias en países parlamentarios y presidencialistas, Linz sostuvo que el presidencialismo explicaba buena parte de los quiebres democráticos en América Latina en las décadas previas.

Las razones que destacó Linz de esta mayor inestabilidad eran:

- i) La existencia de un posible conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo (una “legitimidad dual”) dado que ambos poderes son elegidos en forma independiente por el pueblo, y por lo tanto resulta complejo resolver un conflicto entre ambos. Esto podría desembocar en parálisis de gobierno y en la intervención de actores extra-constitucionales (como los militares) para saldar este conflicto, conduciendo a un quiebre de la democracia.
- ii) La rigidez producida por el período fijo de los mandatos, que provoca la continuidad de Presidentes sin apoyos populares o legislativos, a diferencia de los que ocurriría en un parlamentarismo (que es más flexible al permitir los votos de censura). Esto potencia los riesgos del conflicto enunciado en el párrafo anterior, ya que ninguno de ambos poderes prevé una salida cercana en el tiempo al conflicto.
- iii) La existencia de una lógica de “ganador único” o de “suma cero”, dado que la elección popular directa del Presidente dificulta la construcción de coaliciones al concentrar el poder en la figura del presidente en desmedro del gabinete.
- iv) La posible intolerancia con la oposición en tanto el presidente, al ser jefe de Estado y jefe de Gobierno al mismo tiempo, es líder de un partido pero debe representar al conjunto de la Nación.

Linz concluía, entonces, que los países latinoamericanos debían adoptar sistemas parlamentarios de gobierno. En años siguientes, sin embargo, otros académicos criticaron sus afirmaciones. Mainwaring y Shugart (1994) analizaron una muestra de países más numerosa que Linz, y arribaron a conclusiones distintas. Los presidencialismos estudiados por Linz (básicamente, en América Latina) tendían a ser más inestables que los parlamentarismos (en Europa), pero eso era porque los presidencialismos tendían a estar presentes en países de menores ingresos. Comparando países de similar nivel de desarrollo económico, el sistema de gobierno (presidencialista o parlamentario) no era un buen predictor del quiebre democrático; ambas formas presentaban similares niveles de inestabilidad.

Esta divergencia empírica coincide además con diferencias teóricas entre los autores. Mainwaring y Shugart afirmaron que el “juego de suma cero” que Linz atribuía al presidencialismo no era cierto, ya que la existencia de poderes divididos permite a distintos partidos controlar diferentes ámbitos de poder. Dado que ambos poderes son electos de forma independiente, un partido que no acceda a la

presidencia sí puede aspirar a controlar el Congreso. En cambio, en países parlamentaristas, especialmente en los de tipo “westminster”, donde un mismo partido controla ambos poderes, la oposición no controla ningún ámbito de influencia. Por lo tanto, la lógica de “ganador único” no es propia de los presidencialismos sino de estos parlamentarismos.

Para estos autores, el problema del presidencialismo aparece cuando se lo combina con un sistema de múltiples partidos políticos. En esta “difícil combinación”, los presidentes tienden a estar en minoría legislativa, precisamente porque la fragmentación partidaria dificulta que el partido en el gobierno posea mayoría en el Congreso. En tales casos pueden ocurrir los bloqueos entre poderes temidos por Linz. Pero la experiencia latinoamericana de los últimos años pone en duda esta afirmación, dada la estabilidad democrática de países que conjugan presidencialismo y multipartidismo. Esto es posible por la formación de coaliciones de gobierno, que han resultado mucho más frecuentes de lo que sostenía Linz¹. De esta manera, presidentes cuyo partido estaba en minoría en el Congreso han formado coaliciones con otras fuerzas para conseguir mayorías legislativas, dotando de estabilidad a los presidencialismos multipartidistas.

Aun entre autores críticos del presidencialismo, como Sartori (1994), la recomendación de Linz de adoptar un sistema parlamentario en los países latinoamericanos no fue compartida. Para Sartori, la clave que hace funcionar a un parlamentarismo es la disciplina partidaria: solo cuando el primer ministro tiene asegurado el apoyo de su partido o coalición en el Parlamento, es que puede gobernar con éxito. En cambio, sin disciplina, el parlamentarismo se vuelve un “asambleísmo disfuncional”, porque cada medida debe ser discutida y por ende los Ejecutivos son altamente inestables, dependiendo de mantener mayorías siempre precarias. En ausencia de rígida disciplina partidaria, entonces, el parlamentarismo no puede funcionar. En la mayoría de los países latinoamericanos, los partidos carecen de esos niveles de disciplina, surgidos al calor del nacimiento del “partido de masas” de comienzos del siglo XX. Si estos países adoptaran un sistema parlamentario careciendo de partidos disciplinados, el riesgo sería una fuerte inestabilidad de los gobiernos.

Cheibub (2007) ha realizado la contrastación empírica más importante de las hipótesis de Linz. Encuentra que efectivamente los países presidencialistas han tenido, en promedio, democracias más inestables que los países parlamentarios. Sin embar-

1 Sobre este particular puede consultarse Chasqueti (2000).

go, sostiene que esto no ha ocurrido por una característica intrínseca del presidencialismo, sino por el contexto donde cada sistema de gobierno fue más usual. Según Cheibub, numerosos países con un legado de gobiernos militares, especialmente en América Latina, aplicaron formas presidencialistas cuando adoptaron la democracia. Ese legado militar, con su historia de intromisión de las Fuerzas Armadas en asuntos políticos, es la causa que produce la inestabilidad, no el presidencialismo. La circunstancia histórica de que numerosos países latinoamericanos tuvieran ese legado militar y adoptaran formas presidencialistas es lo que explica la mayor inestabilidad democrática en estos países. Por lo tanto, no atribuye al sistema de gobierno la razón de los quiebres democráticos en la región.

2.1.4. El semipresidencialismo

El llamado semipresidencialismo combina elementos de los sistemas presidencialista y parlamentario. Su modelo original se desarrolló en la V República Francesa desde 1958, aunque numerosos países lo han adoptado desde entonces, incluyendo varios de recientes democratización en Europa del Este y África.

El semipresidencialismo comparte con el presidencialismo la elección directa y popular del presidente. No obstante, además del presidente existe un primer ministro designado por el Parlamento, como ocurre en el parlamentarismo. Mientras que el presidente cumple el rol de jefe de Estado, el primer ministro es el jefe del gobierno. Pero el presidente no es simplemente una figura ceremonial, de unidad nacional, sino que según el contexto puede ser quien verdaderamente detente el poder. Esto ocurre cuando presidente y primer ministro pertenecen al mismo partido político; en tales casos, suele predominar el presidente, dotado del respaldo popular que le otorga la elección directa. En cambio, cuando ambas figuras pertenecen a partidos distintos (la llamada “cohabitación”) suele prevalecer el primer ministro, que cuenta con una mayoría parlamentaria que respalda sus iniciativas de política pública.

Sartori (1994) propone al semipresidencialismo como una opción atractiva para los países latinoamericanos. En su visión, el semipresidencialismo permite evitar los bloqueos entre poderes propios del presidencialismo, ya que cuando el presidente y el Parlamento corresponden a partidos distintos, el sistema “oscila” para dar mayor poder al Parlamento, en la figura del primer ministro. Sin embargo, nada en las Constituciones semipresidencialistas garantiza que un posible conflicto entre ambos poderes deba necesariamente resolverse de esta manera, y la experiencia más reciente ha atenuado en parte el entusiasmo semipresidencialista de comienzos de

la década de 1990. De hecho, es improbable que, sin una burocracia de alto nivel y tradicionalmente apartada de las disputas partidarias como la francesa, pudiera siempre manejarse la “cohabitación” del modo que se ha resuelto en ese país.

2.2. La distribución vertical del poder: federalismo y unitarismo

Hasta el momento nos referimos al modo en que los sistemas de gobierno distribuyen horizontalmente el poder entre distintas ramas (como el Ejecutivo y el Legislativo) del gobierno central. Pero el poder también puede estar distribuido de diferentes maneras verticalmente, según existan o no subunidades territoriales con ámbitos de autoridad definidos constitucionalmente. En estos casos, propios de países federales, el poder está más disperso que cuando la autoridad está concentrada en una única instancia central de gobierno.

Como señala Riker (1975), lo distintivo del federalismo es la existencia de gobiernos regionales que poseen la autoridad para tomar decisiones finales sobre ciertas áreas de política pública. Por lo tanto, en países federales los gobiernos centrales tienen que compartir, aunque en grados diferentes, el poder con los gobiernos subnacionales. Esta distribución, a su vez, se encuentra establecida constitucionalmente, por lo cual no es posible para los gobiernos centrales retomar esas competencias sin una reforma constitucional. El origen del régimen federal en algunos países, incluida la Argentina, se acerca al concepto de un acuerdo voluntario donde unidades relativamente autónomas reúnen su soberanía mientras retienen sus identidades individuales. Pero también existen otros casos de países unitarios que, para mantener la unidad nacional en un marco multicultural o de heterogeneidades regionales, procedieron a un proceso de descentralización de competencias a unidades subnacionales para otorgar ámbitos de autonomía territorialmente delimitados.

La división de poderes entre los dos niveles de gobierno puede ser de tipo legislativo o administrativo (Hueglin y Fenna, 2006). La división legislativa de poderes implica que los gobiernos subnacionales tienen responsabilidad en el diseño, aprobación e implementación de políticas públicas en ciertas áreas temáticas. En la Argentina, por ejemplo, cuestiones como la defensa nacional, la política monetaria o los Códigos Penal y Civil son injerencia de las autoridades nacionales, pero la Constitución otorga a las provincias un amplio abanico de áreas de incumbencia, incluyendo todas aquellas no delegadas expresamente a la Nación. Sin embargo, los límites entre las competencias de los distintos niveles de gobierno rara vez está claramente establecidos; la mayoría de las políticas

públicas más importantes requiere la participación de más de un nivel de gobierno en su elaboración y/o implementación. La metáfora tradicional del federalismo como una “torta por capas” se revela inútil cuando se observa lo entremezclado que se hallan los niveles nacional y subnacional en la práctica real de las políticas públicas.

En un Estado federal, la coexistencia de distintos niveles de gobierno inevitablemente genera problemas de coordinación intergubernamental que serán objeto de negociación interjurisdiccional. La noción de “relaciones intergubernamentales” o RIG (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012) es utilizada con frecuencia para estudiar la dinámica de las políticas públicas en Estado federales, también llamados “multinivel”. Por RIG se entiende la existencia de sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, ya sea que estén establecidos normativamente o que posean un carácter más informal (como los lazos entre funcionarios encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan sobre el territorio, o la propia actividad de los partidos políticos con responsabilidades de gobierno en los distintos niveles). De hecho, la Constitución Nacional argentina no especifica claramente mediante qué mecanismos deberán operar estas interacciones entre niveles de gobierno, especialmente a lo referido a las relaciones entre los Poderes Ejecutivos nacional, provinciales y municipales (el rol legislativo de las provincias en la esfera nacional sí se halla definida, en la figura del Senado). Así, la articulación queda librada a procesos de coordinación *ad hoc* que pueden resultar de la iniciativa nacional, subnacional o conjunta.

La creación de “Consejos Federales” ha respondido justamente a la necesidad de institucionalizar mecanismos de coordinación intergubernamental de la gestión pública, especialmente a partir de la mayor descentralización de competencias hacia los niveles provinciales ocurrida en los años 90. Existen más de 40 Consejos Federales (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012) actualmente en la Argentina, con la participación de representantes de la Nación y las provincias, operando en una multiplicidad de áreas temáticas (seguridad interior, función pública, vivienda, industria, turismo, discapacidad, etc). Esto no implica, de todas maneras, que las principales decisiones de coordinación de políticas públicas se tomen en estos ámbitos; distintas gestiones nacionales poseen diferentes estrategias de relacionamiento con los gobiernos provinciales, y de hecho instancias “bilaterales”, de la Nación con cada provincia separadamente, son usuales en numerosas áreas.

3. REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Como vimos en el Capítulo I, las democracias contemporáneas se organizan como regímenes representativos. El artículo 22 de la Constitución Nacional argentina, por ejemplo, establece que “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes”. Los ciudadanos, a su vez, no pueden ordenar a sus representantes cómo votar en las asambleas legislativas; en la representación moderna no existe el “mandato imperativo”. ¿Cómo tratan entonces los ciudadanos de que los representantes defiendan sus intereses? En primer lugar, mediante la implícita promesa de sancionar en futuras elecciones a los representantes que no obren de esa manera (aunque ya vimos, en el Capítulo I, los problemas de información existentes para ejercer esta *accountability*). Y en segundo lugar, en tanto los representantes individuales están organizados en partidos políticos que sostienen una determinada agenda de políticas públicas, el ciudadano puede conocer en trazos generales cómo se comportará una vez que ocupe el cargo. Por eso los partidos cumplen un rol fundamental en volver democrática la representación política, al menos si poseen cierta estabilidad, arraigo social e identificación con cursos reconocibles de política pública (Abal Medina, 2010).

3.1. Partidos Políticos

Siguiendo a este autor, entenderemos que “un partido es una institución, con una organización que pretende ser duradera y estable, que busca explícitamente influir en el Estado, generalmente tratando de ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones del gobierno, a través de la competencia electoral o procurando algún otro tipo de sustento popular” (Abal Medina, 2002). Su fin es el de influir en las políticas adoptadas desde el Estado, y el medio para lograrlo es conseguir la adhesión popular (lo cual en democracia implica buscar el triunfo electoral). Esto los diferencia de otras organizaciones que también buscan influir sobre el Estado, pero sin ubicar a sus miembros directamente en él y sin participar en procesos electorales (como los grupos de interés, que analizaremos más adelante). Este rol fundamental de los partidos para definir la orientación de las políticas públicas los vuelve importantes agregadores de intereses sociales, que conforman coaliciones de múltiples sectores diferentes de la sociedad.

Suele ubicarse a los distintos partidos en un espacio ideológico caracterizado por términos como “izquierda”, “centro” y “derecha”. Tras la Revolución francesa, los miembros de la Convención se agrupaban en distintos sectores del recinto; a la izquierda, los grupos más radicales (los jacobinos), y a la derecha los más moderados (los girondinos). Esto condujo a generalizar los términos de izquierda y derecha para

denotar las posiciones de los partidos, permitiendo con un simple término describir simplícidamente el conjunto de ideas asociadas a una fuerza política. Más que un contenido absoluto, las nociones de izquierda y derecha han ido variando en el tiempo, y suelen ser más útiles en términos relativos (“el partido X está a la izquierda del partido Y”) que para reflejar definiciones concretas de política.

Claro que izquierda y derecha es solo una de las posibles divisiones que ordena el tablero político. El “clivaje” dominante en una sociedad (es decir, la fractura que determina la formación de grupos sociales y políticos organizados en torno a un tema) puede no ser ideológico, sino de tipo étnico, religioso, lingüístico, cultural, urbano-rural, etc. En la Argentina, por ejemplo, durante largo tiempo los principales partidos presentaron mayores diferencias ideológicas a su interior (con alas internas izquierda y derecha bastante marcadas) que las existentes entre ellos. A su vez, la competencia política puede estar estructurada por múltiples clivajes, dando lugar generalmente a sistemas de múltiples partidos políticos que representan a los diferentes grupos. La intensidad de estos clivajes también varía en distintos contextos, y los líderes políticos maniobran permanentemente para volver más relevantes aquellos clivajes en los que su partido es más popular, y para desactivar los clivajes que no lo benefician (ver “herestesis” en el Capítulo I).

El número de partidos políticos, que en parte depende del número de clivajes presentes en una sociedad, es uno de los criterios habituales para clasificar a los sistemas de partidos. Duverger (1951), por ejemplo, distinguió entre los sistemas de partido único, los bipartidismos y los multipartidismos. Pero estas simples categorías ocultaban fuertes diferencias a su interior. Por eso, Sartori (1976) refinó la clasificación utilizando una tipología que combina el número de partidos con la distancia ideológica existente entre ellos:

- *Sistema de partido único.* Existe un único partido dada la prohibición de otros partidos (por ejemplo, en China).
- *Sistema de partido hegemónico.* Si bien existen otros partidos, las elecciones no son libres y competitivas, por lo cual siempre el mismo partido se impone (por ejemplo, el PRI en México durante buena parte del siglo XX).
- *Sistema de partido predominante.* Existen múltiples partidos y la competencia entre ellos existe, pero tiende a imponerse siempre el mismo partido (por ejemplo, el partido socialdemócrata de Suecia durante varias décadas del siglo pasado).
- *Bipartidismo.* Hay competencia pero solamente dos partidos son relevantes y se alternan en el gobierno (por ejemplo, Estados Unidos).
- *Plupartidismo limitado.* Existen de tres a cinco partidos relevantes, que forman coaliciones para gobernar (por ejemplo, Alemania).

- *Pluripartidismo extremo*. Existen más de cinco partidos relevantes, como en Bélgica, Israel u Holanda. En algunos casos, esto ocurre por la gran distancia existente entre los extremos del arco ideológico. En tales casos, la competencia política es “polarizada”, y es sumamente complejo construir coaliciones de gobierno e implementar una agenda de políticas públicas.

La interacción entre sistemas de gobierno y sistemas de partidos da lugar a diferentes procesos de política pública. Un parlamentarismo bipartidista, por ejemplo, concentra el poder en el partido de gobierno, que puede formar mayoría sin necesidad de coaliciones. Utilizando términos del Capítulo I, se trata de una situación con bajo número de “actores de veto”, y por lo tanto de mayor facilidad para modificar el *statu quo* de políticas públicas. En el otro extremo, en un presidencialismo con pluripartidismo extremo el Ejecutivo necesita construir coaliciones que le permitan aprobar su agenda en el Congreso, y por lo tanto son varios los partidos con “veto”.

3.2. Grupos de intereses y corporaciones

Si bien los partidos agregan y representan intereses sociales, existen otras vías por las cuales estos se expresan. En líneas generales, podemos distinguir dos vías distintas por las cuales esto puede ocurrir:

- La vía “pluralista”. Aquí hay múltiples asociaciones en competencia entre sí, y estas organizaciones son mayormente de participación voluntaria. El modelo estadounidense, con su proliferación de *lobbies* autónomos que representan un abanico de intereses sociales (empresarios, sindicales, de jubilados, de consumidores, ambientalistas, de portadores de armas, etc.) para influir en las decisiones de política pública, se acerca al modelo pluralista. En una temprana crítica a este modelo, Schattschneider (1960) sostuvo que favorecería a los individuos de mayores ingresos y educación, que contaban con más amplias posibilidades de formar organizaciones y por ende de influir en la política pública. Como vimos en el Capítulo I, de todas maneras, Baumgartner *et al* (2009) sostienen que no necesariamente los cambios de política pública responden a las preferencias de los grupos más ricos o poderosos, dado que estos pueden bloquearse mutuamente y que la identidad de quien conduce el gobierno tiende a primar en la definición de las políticas.
- La vía “corporativa”. Aquí hay un menor número de asociaciones, y en general estas presentan un carácter obligatorio. Schmitter (1992) distingue en-

tre un “corporativismo estatal”, en el cual la sociedad civil tiene una baja autonomía y es el Estado quien organiza a las asociaciones que representan a los grupos sociales (básicamente, sindicatos y cámaras empresarias), y un “corporativismo social” o “neocorporativismo”, en el cual la autonomía de estos grupos es mayor y complementa a la representación partidaria, siendo estas organizaciones reales participantes de los procesos de negociación y decisión en áreas de política pública. Mientras que el corporativismo estatal es más propio de regímenes autoritarios, el neocorporativismo está presente en múltiples regímenes democráticos.

Los autores que estudian estas formas de intermediación de intereses han cuestionado que, en la práctica, la política partidaria sea siempre el mecanismo más fuerte de representación de los grupos sociales. En varios países europeos, por ejemplo, Schmitter (en Munck y Snyder, 2004) sostiene que la representación corporativa es más fuerte que la partidaria, dado que tradicionalmente los partidos han sido meros canales legislativos de grupos sociales organizados. Una hipótesis clásica sobre la Argentina (Di Tella, 1971) señala la dificultad de la burguesía para consolidar un partido político conservador relevante, ante lo cual priorizaron la acción corporativa directa, con negativas consecuencias para la democracia argentina.

3.3. La burocracia como actor y como institución

Como se mencionó en el Capítulo I, la burocracia puede ser un actor relevante en el proceso de las políticas públicas. Como señala la teoría del principal/agente, cuando los funcionarios políticos de gobierno delegan la implementación de sus decisiones en los burócratas, se enfrentan con un problema de asimetría de información: los agentes realizarán acciones que no siempre podrán ser observadas, y menos aún controladas o evaluadas. Esto puede redundar en situaciones negativas para el funcionamiento estatal, como una débil rendición de cuentas, la captura burocrática por actores privados o el excesivo crecimiento de la burocracia. La respuesta habitual de los líderes del gobierno (la politización de la burocracia mediante la ubicación de personas de confianza, creando nuevas capas que supervisen a los burócratas) también presenta sus propios problemas, incluida la menor capacidad técnica y conocimiento específico de las personas allí designadas. Esta tensión ya había sido anticipado por el propio Max Weber: los líderes políticos quieren centralizar y controlar el funcionamiento del Estado, pero a la vez necesitan especialistas (burócratas) que les permitan llevar adelante su agenda de políticas.

En la clásica visión de Niskanen (1971), el burócrata es en cierta medida un mo-

nopolista: solo él conoce los verdaderos costos de su tarea, y por lo tanto puede presentar a los decisores del presupuesto propuestas sobredimensionadas respecto a sus reales necesidades. Dado que los burócratas requerirán especialmente fondos de tipo discrecional, el resultado es una ineficiencia general en el funcionamiento del Estado. De todas maneras, este análisis supone que los decisores del presupuesto (tanto en las instancias del Ejecutivo que envían la propuesta, como los legisladores que la aprueban) son incapaces de reducir las demandas de la burocracia; en el texto de Niskanen, parecen limitados simplemente a aceptar el pedido de la burocracia o a directamente quedarse sin presupuesto, lo cual constituye una visión poco realista del proceso presupuestario. A la vez, y aun sin negar la asimetría en la información entre ambos actores, la capacidad de monitoreo y control sobre el uso de los recursos también es muy superior a la descrita por Niskanen.

La posibilidad de captura de la burocracia por parte de los grupos de interés es otra preocupación habitual de los líderes de gobierno. En particular, aquellos sectores económicos con amplios recursos pueden intentar influir sobre aquellas áreas del Estado encargadas de regularlos, buscando que las reglamentaciones gubernamentales estén diseñadas a su favor. La “captura de la burocracia” es un caso especial de la teoría pluralista descrita en la sección anterior: se trata de grupos de interés buscando influir en los aspectos menos visibles (pero fundamentales para sus actividades económicas) de la toma de decisiones estatal. Nuevamente, el problema básico es la asimetría de información que beneficia a los agentes de la burocracia respecto de sus “principales” en el gobierno.

Existe una amplia literatura² sobre el vínculo entre los Congresos y las burocracias, especialmente sobre cómo los legisladores pueden imponer su autoridad presupuestaria para definir y monitorear el rol a cumplir por la burocracia. Sin embargo, esta literatura es más apropiada para casos (como el de Estados Unidos) en los que las comisiones legislativas realizan una supervisión intensa sobre los burócratas, sobre quienes detentan un poder importante de *appropriation* presupuestaria (los márgenes del Ejecutivo para financiar áreas sin autorización legislativa son bastante acotados). De hecho, en tales situaciones es apropiado pensar que los burócratas son agentes que responden a dos “principales” (los líderes del Ejecutivo, y las comisiones pertinentes del Congreso) que pueden tener intereses distintos y brindar directivas contradictorias. Puede que incluso los jueces (como lo muestran sentencias de

2 Sobre el particular puede consultarse Moe (2008).

la Corte Suprema argentina en relación a la limpieza del Riachuelo) sean un tercer “principal” en ciertas áreas de política pública.

Pensar el rol del Ejecutivo en el diseño de la estructura burocrática es más útil para un presidencialismo como el argentino. La evidencia empírica sugiere que incluso en Estados Unidos, donde el Congreso es inusualmente fuerte, el presidente posee amplia libertad para crear y modificar organismos, así como para ubicar a su propio personal de confianza en distintas capas de la estructura burocrática para controlar su funcionamiento (Howell en prensa; Lewis en prensa). Los presidentes también pueden crear burocracias con similares roles a los de organismos creados por el Congreso, de modo de influir más en su diseño y comportamiento posterior. En el caso argentino esta acción unilateral del Ejecutivo es aún más marcada, ya que el Congreso cede más prerrogativas en este rubro al presidente. Es imposible entender la estructura de la administración pública sin analizar, sobre todo, las preferencias y estilos de conducción de quien ocupa la presidencia. Dicho eso, también debe notarse que cuando el Congreso sí interviene tiende a diseñar estructuras diferentes a las que crean los presidentes. Alessandro y Gilio (2010) muestran que los organismos descentralizados de la administración pública nacional, cuando son creados por el Congreso, tienen mayor autonomía respecto a los presidentes que cuando estos los diseñan por decreto. A la hora de entender el comportamiento de una estructura burocrática, su origen normativo evidentemente importa.

No todos los organismos, por lo tanto, poseen similares características e incentivos de funcionamiento. Como señala Moe (2008: 543), más allá del origen Legislativo o Ejecutivo de un área, “algunas agencias burocráticas surgen como respuesta de los políticos a las demandas de los grupos (de interés), y algunas otras, como estructuras que los propios políticos construyen para ellos mismos”. Distintos organismos pueden tener entonces competencias superpuestas. O pueden abocarse a un mismo tema pero defendiendo diferentes intereses involucrados en esa temática. Estas sutilezas del mundo burocrático son aún más importantes en un sistema presidencialista, donde la separación de poderes vuelve dificultosa la aprobación de las leyes y donde por lo tanto es en las reglamentaciones administrativas donde se toman definiciones clave de política pública; en cambio, en un parlamentarismo Westminster, donde es más fácil aprobar leyes, la disputa política sobre estas cuestiones puede ser menor (Moe, 2008).

4. EN RESUMEN

Este capítulo presentó los aspectos principales de las instituciones políticas en la medida en que influyen sobre las políticas públicas. Los sistemas de gobierno definen la distribución horizontal y vertical del poder. En el primer sentido, establecen la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo: de fusión en el caso del parlamentarismo, y de separación en el caso del presidencialismo. El funcionamiento efectivo de cada uno de estos sistemas, claro, no depende solo de la letra constitucional sino de contextos políticos de cada país, entre los cuales en este capítulo destacamos a los sistemas de partidos. También analizamos otras formas de intermediación de intereses (pluralista y corporativa) que afectan el modo en que las políticas son producidas y aprobadas. Finalmente, discutimos a la burocracia como un producto de las competencias políticas entre todos estos actores, pero también como un actor en sí mismo, que interactúa estratégicamente con los otros jugadores.

Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel, “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico”, en Marcelo Cavarozzozzi y Juan Manuel Abal Medina (Comps.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens, 2002.
- Abal Medina, Juan Manuel, *Manual de Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba, 2010.
- Abal Medina, Juan Manuel, *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, Buenos Aires, Ariel, 2012.
- Alessandro, Martín y Andrés Gilio, “Cuando el origen importa: Presidentes y Congresos en la creación de organismos descentralizados en Argentina, 1983-2007”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 48:149-174, 2010.
- Astarita, Martín, Santiago Bonifacio y Natalia Del Cogliano, “Relaciones Intergubernamentales en la administración pública argentina”, en Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao (comps.) *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, Buenos Aires: Eudeba, 2012.
- Baumgartner, Frank R. et al., *Lobbying and policy change. Who wins, who loses and why*, Chicago, University of Chicago Press, 2009.
- Calvo, Ernesto y Eduardo Alemán, “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina”, en Guillermo O’Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas (Eds.) *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Washington DC: Woodrow Wilson Center for International Scholars, 2007.
- Chasqueti, Daniel, “La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina”, *PostData*, 11: 1263-192, 2006.

- Cheibub, José Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Di Tella, Torcuato , “La búsqueda de la fórmula política argentina”, *Desarrollo Económico*, 42-44 (11): 165-215, 1971.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1996 [1951].
- Hueglin, Thomas y Alan Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Toronto, Broadview Press, 2006.
- Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona, Ariel, 1991.
- Linz, Juan, “Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?”, en O. Godoy Arcaya (Ed.). *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart, “J.J. Linz: Presidencialismo y Democracia. Una revisión crítica”. *Desarrollo Económico*, 34 (135): 397-436, 1994.
- Moe, Terry, “La teoría positiva de la burocracia pública”. En Carlos Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.
- Munck, Gerardo L. y Richard Snyder, *Passion, Craft and Method in Comparative Politics*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Nueva York, Aldine Atherton, 1971.
- Riker, William, “Federalism”, en F. Greenstein y N. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, 1975.
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems. A framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1976.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Segunda Parte: Presidencialismo y Parlamentarismo*, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Schachtschneider, E.E. ,*The semisovereign people*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- Schmitter, Philippe, “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en R. Ocampo Alcántara (Comp.). *Teoría del Neocorporativismo. Ensayos de Philippe Schmitter*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992.
- Tsebelis, George, “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”, en Carlos Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.
- Zelaznik, Javier, “Gobierno”, en Julio Pinto (Comp.) *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba.

CAPÍTULO III. *Las políticas públicas: el desarrollo de un campo disciplinar*

1. Introducción. 2. Las políticas públicas: en busca de una definición conceptual. 2.1. Política: un concepto con múltiples significados. 2.2. ¿Qué es una política pública? En busca de una definición. 2.3. Política pública, poder y régimen político. 2.3.1. No decisión, poder y política pública. 2.4. Política pública y Estado. **3. La construcción y evolución de un campo disciplinar: las ciencias de políticas públicas.** 3.1 Conocimiento de y conocimiento en el proceso de la política. **4. Análisis de políticas públicas y toma de decisión.** 4.1. Los paradigmas de análisis de políticas. 4.2. Los modelos de conducta del analista de políticas. **5. Cómo estudiar y qué estudiar de las políticas públicas. 6. En resumen.**

1. INTRODUCCIÓN.

En el primer capítulo se han presentado algunas nociones básicas para el análisis político. Los conceptos de *poder*, *Estado*, *legitimidad*, *sistema político* y *régimen político* constituyen sin duda categorías conceptuales centrales¹ que permiten comprender cómo está organizado y distribuido el poder político en una sociedad (Morlino, 1985). Dichas categorías, sin embargo, ofrecen imágenes estáticas, “fotografías”, que si bien son extremadamente útiles para fines teórico-analíticos, descriptivos y comparativos (por ejemplo, identificar las dimensiones que comprende y definen a un Estado, sistema político o régimen político, describir las características que poseen estos en determinado tiempo y lugar, y rastrear las diferencias presentes entre distintos casos analizados), no contribuyen a explicar el proceso a través del

1 Es importante advertir que la correcta aplicación de estas categorías no depende exclusivamente de la capacidad de delimitar y definir con precisión los alcances teóricos y empíricos de cada concepto. Exige además descubrir los vínculos e interdependencias que existen entre los distintos conceptos presentados en el primer capítulo. En algunos casos esos vínculos están explícitamente planteados en las definiciones conceptuales —por ejemplo, la relación entre el concepto de sistema político y el de régimen político (Morlino, 1985), entre los conceptos de poder, Estado y legitimidad (Weber, 1992), o entre sistema político y legitimidad (Lipset, 1977)—; pero en otros casos se requiere de cierta pericia para poder establecer las conexiones teóricas adecuadas.

cual esas características o dimensiones que definen a cada uno de esos conceptos adquieren nuevos valores.

En el segundo capítulo la atención se centra en los regímenes políticos democráticos (o regímenes poliárquicos, tal como los define Dahl (1997)², introduciendo en el análisis algunos aspectos institucionales más específicos (por ejemplo, el debate presidencialismo versus parlamentarismo o la discusión sobre las formas de representación política y representación de intereses sociales y económicos) que permiten comprender distintas formas de organización, participación y distribución del poder político en contextos democráticos. Específicamente, se pretende mostrar cómo los distintos entramados institucionales que pueden adoptar las poliarquías moldean o estructuran el proceso de toma de decisiones, estableciendo quiénes –y cuántos– pueden participar o influir, cuáles son los canales formales/informales de acceso o influencia, qué facultades/poderes tiene cada uno de ellos, qué requisitos (mayorías) se deben satisfacer para poder adoptar decisiones, etc. Sin embargo, más allá de la utilidad teórico-analítica, descriptiva y comparativa de estas nuevas categorías, no ofrecen un instrumental adecuado para explicar cómo y por qué cambia la organización y distribución del poder político en una sociedad, ni tampoco para dar cuenta de qué hacen los gobiernos y por qué lo hacen.

En este capítulo se intentará “completar parcialmente” ese vacío³ incorporando una nueva categoría fundamental para el análisis político: *las políticas públicas*. Estas resultan clave porque dan cuenta de lo que los gobiernos hacen o pueden hacer⁴, los objetivos

2 En su ya clásica obra *La Poliarquía* (1997), Robert Dahl argumenta que es importante mantener la distinción entre la democracia como sistema ideal y los arreglos institucionales que se acercan imperfectamente a ella. Las razones expuestas son dos: a) la democracia como sistema ideal comprende un número de dimensiones que trasciende a aquellas que comúnmente se utilizan para definir a un régimen como democrático; b) la evidencia empírica demuestra que no existe ningún régimen político totalmente democratizado. Es por ello que prefiere utilizar el concepto de poliarquía como sustituto de la democracia.

3 Decimos parcialmente, porque sin duda el análisis de los procesos de cambio (o incluso la explicación de la supervivencia del *statu quo*, esto es el no cambio) requiere incorporar a los actores, sus intereses, valores, ideologías, pero también sus estrategias y recursos (económicos, organizacionales e institucionales).

4 Resulta aquí importante hacer una advertencia al lector. Si bien esto se desarrollará con mayor precisión en el próximo capítulo al presentar el modelo secuencial o por etapas, es preciso reconocer que la adopción de una política pública pone de manifiesto –en el mejor de los casos– lo que los gobiernos pretenden hacer (esto es, los objetivos que persiguen), pero la decisión no nos anticipa cuáles son los resultados que las políticas públicas producen. Ello se debe a que en el proceso de implementación es posible que las políticas (objetivos y recursos) se “desvíen” hacia otros objetivos y/o poblaciones beneficiarias o directamente no se pongan en ejecución. Un trabajo pionero en este campo ha sido sin duda la obra de Wildavsky y Pressman (1973).

que persiguen o desean alcanzar y los recursos que movilizan para ello, quienes y por qué las respaldan, los intereses económicos, sociales y políticos que afectan (favorable o desfavorablemente), los conflictos de intereses que emergen, así como los efectos que estas pretenden producir o producen sobre el contexto en el que intervienen.

Es por ello que en este capítulo se presentan, en primer lugar, algunas definiciones sobre *qué es una política pública*, planteando una serie de dimensiones descriptivas que parecen ser distintivas de toda política pública e identificando de forma breve los puntos de contacto con algunos de los conceptos trabajados en los capítulos anteriores. Seguidamente, se realizará un sintético repaso sobre la forma en que se constituyó el “campo” de las políticas públicas, así como la evolución que dicho campo ha experimentado hasta la actualidad. En tercer lugar, la atención se centrará en el análisis de políticas y su vinculación con, o contribución a, los procesos de toma de decisión. Finalmente, se plantearán diferentes abordajes metodológicos para analizar las políticas públicas, tratando de plantear algunas respuestas preliminares a las preguntas sobre qué y cómo estudiar las políticas públicas.

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA DEFINICIÓN CONCEPTUAL

En esta sección se procura brindar algunos elementos que permitan una mejor comprensión de *qué son las políticas públicas*. La tarea no es, por supuesto, sencilla. Las dificultades se manifiestan en tres ámbitos. Por un lado, es preciso dar cuenta de la polisemia que caracteriza al concepto *política*, tratando de identificar los alcances que tiene la utilización de dicho concepto en la construcción *política pública*. Por otro, resulta importante reconocer que no existe un consenso en el campo de las políticas públicas sobre las dimensiones o características que permiten la identificación de una política pública. Aquí el mayor desafío gira en torno a la necesidad de pensar la relación entre política pública, decisión pública y no-decisión. Por último, una vez precisado el concepto y sus alcances, es necesario recuperar una mirada integral que vuelva a poner en conexión a las políticas públicas con los otros conceptos presentados en los capítulos precedentes.

2.1. Política: un concepto con múltiples significados

Si bien en el Capítulo 1 ya se ha introducido la discusión sobre el concepto política, resulta relevante retomar aquí aquel debate para relacionar los conceptos de política y política pública. El término *política* es utilizado recurrentemente –tanto en

el lenguaje científico como ordinario— en contextos y situaciones diferentes y con distintos significados o valoraciones. A diferencia del idioma inglés en el que existen distintos conceptos para identificar las tres dimensiones o niveles de la *Política* (*polity*, *politics* y *policy*), el idioma castellano —y muchos otros idiomas europeos— no nos provee de estas herramientas para poder diferenciar conceptualmente bien estos niveles. Como consecuencia de ello “resulta problemático distinguir entre ‘políticas’ (policies) y ‘política’ (politics)” (Parsons, 2008: 47).

En el lenguaje del “sentido común” (un lenguaje distinto al de los especialistas o científicos), por ejemplo, la política es usualmente concebida como una actividad asociada, según los distintos momentos históricos, a cargas valorativas diversas. Hasta hace poco tiempo atrás, la política se concebía como una actividad en la que predominaban los intereses mezquinos de sus protagonistas, y en algunos casos extremos a la presencia extendida de prácticas corruptas. Es por ello que no resulta extraño que el término política fuera utilizado muchas veces en el lenguaje ordinario con una intensión peyorativa. Hoy el escenario parece ser otro, y la política parece disponer en la sociedad de una valoración más positiva, puesto que es concebida como una actividad con un alto potencial de transformación de la sociedad en la que predominan los intereses o proyectos colectivos, aunque no necesariamente exenta de prácticas mezquinas. Sin embargo, los problemas que plantea la utilización del concepto política en el lenguaje ordinario trascienden la cuestión estrictamente valorativa. En efecto, desde el conocimiento del “sentido común” el término política ha perdido gran parte de sus propósitos descriptivos porque se lo ha (mal) utilizado para nombrar o calificar distintas acciones, actividades y personas, lo que refleja una profunda confusión o desconocimiento de las dimensiones que abarca o comprende la política.

En el lenguaje científico, el de los especialistas, existe una disputa (que no vamos a desarrollar) en torno a la posición a adoptar ante la carga valorativa que los conceptos indudablemente poseen al ser apropiados y utilizados por las sociedades. Esta disputa pone de manifiesto el “choque” de dos paradigmas: por un lado, el positivismo lógico, que postula y defiende el principio de la neutralidad valorativa (Popper, 1971); por otro, el posempirismo, que sostiene la necesidad de poner en el centro de la investigación el lenguaje y los valores en tanto formas de construcción social de la realidad (Schuster, 2002; Schuster y Pecheny, 2002). Pero más allá de esta discrepancia, por cierto no menor, el discurso científico reconoce explícitamente las diferentes dimensiones que abarca el concepto. Tal vez por ello, en el idioma castellano algunos siguen recurriendo a los términos del inglés para poder identificarlas con mayor precisión.

La dimensión más amplia o estructural de la política es la que refiere al concepto de *polity*. Esta es la dimensión institucional de la política, entendida como el conjunto de instituciones y reglas que establecen cómo el poder está organizado y distribuido y cómo puede ser ejercido al interior de un orden político. Esta dimensión comprende el análisis del Estado, el sistema político y el régimen político ya trabajadas en el primer capítulo, pero también de las distintas formas institucionales que puedan adoptar los regímenes poliárquicos en tanto establecen las reglas que regulan la distribución del poder y las formas en las que se pueden adoptar decisiones legítimas.

La segunda dimensión de la política es la que refiere al concepto de *politics*. Este nivel es el que habitualmente asociamos (en especial en el lenguaje ordinario) al concepto de política, puesto que es esta dimensión la que refiere a la dinámica inherentemente conflictiva de la política. La *politics* se vincula estrechamente con fenómenos como la lucha por el poder; la estructura del conflicto político y social; el comportamiento de los actores (políticos, estatales, económicos y sociales), así como sus mapas cognitivos (valores e ideologías), intereses y preferencias; la movilización de recursos (políticos, económicos y simbólicos); y los procesos de negociación y cooperación que se ponen en marcha con el propósito de reproducir o alterar determinadas situaciones de poder.

Finalmente, la tercera dimensión de la política es la que refiere a la *policy* (o *politics*). Esta es la dimensión de la política que se vincula con las acciones o decisiones que un gobierno adopta (políticas públicas) y que están orientadas a la resolución de aquellos problemas que una sociedad y un gobierno definen como públicos (esto es, que merecen atención por parte del gobierno). En este nivel el interés se dirige a los objetivos que las políticas públicas persiguen, pero también a los resultados e impactos que las mismas efectivamente producen en la sociedad, reproduciendo situaciones preexistentes o alterándolas radicalmente. Es por ello que cuando la atención se centra en las políticas públicas se vuelve importante analizar no solo la dimensión sustantiva de las políticas, sus contenidos, sino también la dimensión operativa, esto es su implementación.

2.2. ¿Qué es una política pública? En busca de una definición

Son muchas las definiciones que pueden darse de las políticas públicas. Cada una de ellas destaca distintos aspectos o elementos que la componen.

Una primera aproximación al concepto de política pública es aquella que la define como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y

de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992: 89). Esta primera definición resalta el espacio institucional (las estructuras de autoridad) en el cual la política pública se origina, y lo que le brinda su legitimidad de origen. El gobierno, o las autoridades que transitoriamente ocupan las posiciones de autoridad en una sociedad, y que acceden a ellas a través de los mecanismos institucionalmente establecidos (conjunto de reglas), aparecen aquí como el actor decisivo o “autor” de la política en cuestión. Seguidamente los mismos autores señalan que una política “se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos” (1992: 89), reconociendo así que la política pública puede cristalizarse en normas (de distinto nivel), pero que también abarca aquellas prácticas (informales) que las ponen en funcionamiento.

Una definición alternativa es la que nos brinda Dye (1995) en su ya clásica obra *Understanding Public Policy*. Según el autor, “una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1995:2). Como sostiene explícitamente el autor “nótese que estamos focalizando el interés no solo en las acción del gobierno sino también en la inacción gubernamental, esto es, en lo que el gobierno elige no hacer” (1995: 4). Consecuentemente se amplía enormemente el campo de aplicación del concepto, puesto que esto requiere tomar en cuenta lo que un gobierno intencionalmente no hace. En este sentido, las políticas pueden ser el producto de cursos de acción adoptados sin clara explicitación de sus fundamentos y orientaciones. La dificultad reside aquí por cierto en probar la intencionalidad detrás de la no-acción, esto es en generar evidencias que demuestren que la noacción es un curso de acción elegido de forma consciente por las autoridades gubernamentales.

Una tercera definición que comprende y supera a las anteriores es aquella que concibe la política pública como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1982: 112). Esta definición recupera el componente controversial de la definición de Dye (1995), al incluir la omisión como una acción, pero es mucho más amplia por dos razones. Por un lado, reconoce la existencia de un componente relacional detrás de toda política pública al plantear que la política es una “respuesta” a una cuestión que ha generado la atención o interés de ciertos actores sociales o económicos. Se asume por tanto que la política pública supone una demanda, y que detrás de esa demanda existen actores e intereses potencialmente en conflicto. Por otro, pone en el centro de la definición al Estado –no solo al gobier-

no— en tanto conjunto de instituciones públicas que ponen en ejecución a través de un conjunto de acciones esas decisiones, desplazando el interés desde el momento decisional al momento de implementación de la política pública.

Una última aproximación es aquella que trata de articular los aspectos presentes en las definiciones anteriores, definiendo a la política pública como: “un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2009: 14).

La definición de Aguilar Villanueva pone de manifiesto que la política supone un proceso complejo que se inicia al identificar una cuestión social o políticamente relevante, que continúa con una toma de posición por parte del gobierno ante dicha cuestión, y que requiere un conjunto de acciones estatales dirigidas a mantener, transformar o modificar la realidad o el contexto en el que los actores intervienen o los propios comportamientos de los actores afectados por la política. Pero lo que esta definición incorpora explícitamente, y parece estar ausente en las primeras dos definiciones, es la afirmación de que toda política pública implica una teoría causal respecto a cómo resolver o mitigar el problema que la política viene a atender. La importancia de ello reside en que pone en primer plano el vínculo entre conocimiento y política o más específicamente la relación entre ciencia (o conocimiento científico) y política pública.

Sintetizando algunas de las cuestiones anteriormente mencionadas puede afirmarse, siguiendo a Meny y Thoenig (1992), que una política pública contiene las siguientes características:

- i) *Un contenido*: toda política pública moviliza recursos de todo tipo para generar ciertos resultados o productos.
- ii) *Un programa*: una política pública no se reduce a un acto o decisión considerado aisladamente sino que detrás de cada acto existe un marco de referencia que integra y da coherencia a esos actos o actividades.
- iii) *Una orientación normativa*: la política pública no es la resultante de respuestas aleatorias, carentes de sentido o direccionalidad, sino la expresión

de las finalidades (mapas cognitivos e ideologías) y preferencias que el/los decisor/es no pueden dejar de asumir.

- vi) *Un factor de coerción*: toda política pública procede de una autoridad gubernamental legítimamente investida, dotada de los recursos de coerción necesarios para imponer las decisiones de política adoptadas.
- v) *Una competencia social*: las políticas públicas se dirigen hacia determinados grupos o poblaciones, y buscan modificar sus comportamientos, afectar sus intereses o modificar los contextos en los cuales estos se desenvuelven.

En una dirección similar se manifiesta Aguilar Villanueva (1996) al reconocer que toda política pública se define por la presencia de:

- i) *Un componente de autoridad (institucional)*: puesto que la política pública constituye un acto de autoridad adoptado por una autoridad que dispone de la legitimidad y que se ajusta a todos los procedimientos establecidos legalmente.
- ii) *Un componente decisional*: en tanto toda política pública implica la presencia de una decisión (acción o inacción).
- iii) *Un componente conductual*: dado que toda política pública desencadena un conjunto de acciones, actividades y comportamientos de múltiples actores, no necesaria o exclusivamente gubernamentales.
- iv) *Un componente causal*: en la medida que toda política busca producir determinados resultados o efectos sobre los comportamientos de ciertos actores o grupos sociales o sobre los contextos o situaciones en la que despliegan sus acciones los ciudadanos.

Finalmente, en la misma línea se expresa Martínez Nogueira (1995) al señalar que por política pública puede entenderse un:

- i) *Campo de acción*: un aspecto de la realidad que intenta ser impactado por la actividad estatal (política social, política exterior, política de innovación, etc.). A su vez, a un nivel más desagregado, este campo de acción puede considerarse como un conjunto de problemas a cuya resolución se orienta la acción del estado a través de instrumentos y acciones específicas.
- ii) *Declaratoria de intención*: conjunto de promesas y compromisos de acción. Se refiere a conductas deliberadas para el logro de objetivos, la definición de lineamientos para la acción, la regulación de comportamientos, la asignación de recursos y la determinación de responsabilidades. Estas promesas tienen su expresión material en la enunciación de los contenidos de la política.

- iii) *Proceso de conversión*: una movilización de recursos (de diferente tipo: de poder, de conocimiento, institucionales y organizacionales, de legitimidad social, simbólicos) para el logro de objetivos políticos. Las capacidades existentes, su naturaleza, dotación, atributos, relaciones recíprocas, compatibilidad y convergencia determinarán el grado en que la promesa se convierta en resultados e impactos efectivos.
- iv) *Ciclo de acción*: actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, cada una de las cuales supone la realización de acciones diferenciadas pero a la vez articuladas, que comprende además las intervenciones de múltiples actores como agencias con competencia política o técnica o como participantes con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad.
- v) *Conjunto de productos, resultados e impactos*: consecuencia del proceso de conversión en el marco de ese ciclo de acción que permiten atribuir sentido y consecuencias a la intencionalidad del Gobierno y el Estado.

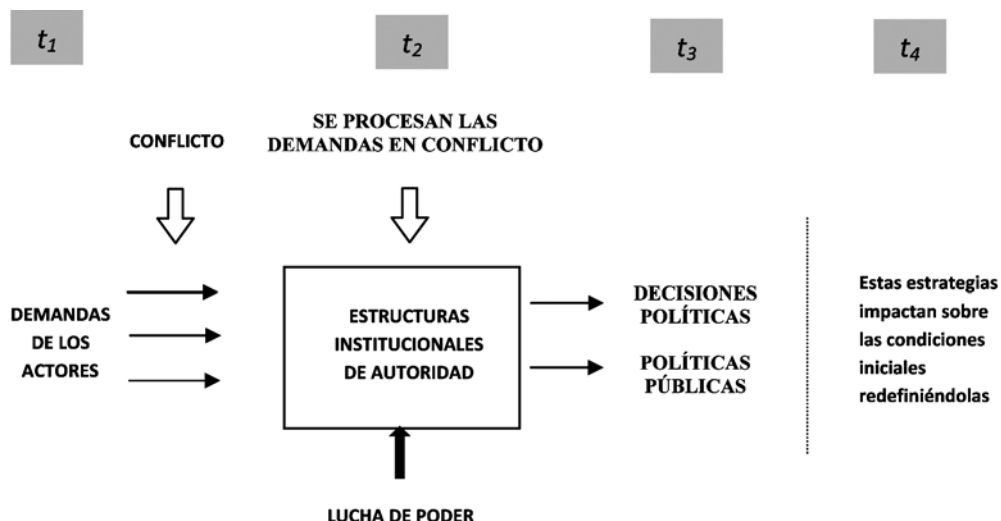
De este modo, las políticas públicas no son solo la expresión de una intencionalidad dirigida a resolver algún problema incorporado a la agenda de gobierno. Suponen también definiciones de estos problemas, postulación de relaciones causales en torno a ellos, lineamientos y criterios para orientar decisiones y acciones, mandatos y atribuciones de competencias y recursos a distintas organizaciones públicas (el Estado), así como las consecuencias efectivas (resultados e impactos) que producen.

2.3. Política pública, poder y sistema político

Con el propósito de vincular algunos de los conceptos hasta aquí trabajados, considero oportuno recuperar de manera explícita el vínculo entre los conceptos de *política pública*, *poder*, y *sistema político*. Existen varias formas de poner de manifiesto este vínculo.

La primera es reconocer que las políticas públicas implican, o son la resultante de, conflictos entre actores sociales, económicos y políticos que se manifiestan al interior del sistema político. Según esta concepción las políticas públicas tienen una matriz societal, puesto que estas “respuestas” que brinda el sistema político a esas demandas (preferencias) conflictivas entre sí son el reflejo de las luchas de poder que al interior del sistema político entablan estos actores a partir de la asimétrica posición que estos poseen y la desigual distribución de recursos que pueden movilizar para ver realizadas o satisfechas sus propias preferencias. (Se recomienda aquí

recuperar las concepciones del poder que provienen de los enfoques pluralistas y marxistas que han sido tratadas en el Capítulo 1).



Como sostiene Skocpol (1989) estas “formas de explicar la política y las actividades gubernamentales centradas en la sociedad eran características sobre todo de las perspectivas pluralistas y estructural-funcionalistas predominantes en la ciencia política y la sociología de Estados Unidos en las décadas del 50 y del 60. En estas perspectivas, el Estado era considerado como un concepto antiguo, asociado a tediosos estudios jurídico-funcionalistas de principios constitucionales de ámbito nacional. [...] El “gobierno” era considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban. [...] El propio gobierno no era tomado muy en serio como actor independiente [...]” (1989: 76-77).

A pesar que algunas investigaciones realizadas en el marco de los enfoques pluralistas parecían resultar prometedoras (Dahl, 1961; Polsby, 1963), estas no condujeron –a pesar de la evidencia empírica disponible– a la reformulación o abandono de ciertos supuestos pluralistas. Estos y otros autores situados en este enfoque siguieron aferrándose a la idea de que el Gobierno o el Estado no constituyen actores portadores de preferencias propias sino que reflejan a través de sus decisiones y acciones quienes son los grupos de interés que han logrado imponer sus preferencias (en palabras de Dahl, quien o quienes gobierna/n).

Esta matriz societal también puede rastrearse en autores neomarxistas que conciben las políticas públicas como mero reflejo de la desigual distribución de poder entre las clases sociales (Miliband, 1978). A diferencia de los pluralistas, que tienen una visión más dinámica y fluida del poder, los enfoques marxistas tienden a resaltar el componente estructural del conflicto de clases como el factor que explica la lucha por el poder, y cómo este factor estructural se cristaliza en las políticas públicas adoptadas. Como sostiene Skocpol (1989) “A nivel teórico, prácticamente todos los neomarxistas que han escrito sobre el Estado han mantenido unos supuestos, profundamente arraigados, centrados en la sociedad, lo cual no les ha permitido dudar de que, en la base, los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción” (1989: 79)

Una forma alternativa para comprender el vínculo entre las políticas públicas y el poder, que desafía la perspectiva hasta ese momento dominante en el campo de la ciencia política, resulta de la inversión de la relación postulada por pluralistas y marxistas. Desde esta perspectiva, que ha sido sofisticadamente desarrollada por Lowi (1964, 1972), las políticas públicas son concebidas como factores que explican (y no explicados por) la estructuración de distintas arenas de poder.

En su ya canónica clasificación Lowi (1964) reconoce tres clases de políticas: a) políticas distributivas, b) políticas regulatorias, y c) políticas redistributivas. Cada una de ellas genera una arena de poder con características singulares. Las políticas distributivas generan una arena relativamente pacífica, pues se trata de a través de ellas de ofrecer a la sociedad recursos o bienes públicos no rivales que son divisibles. En cambio, las políticas regulatorias generan arenas de conflicto y negociación entre grupos de interés que tienen intereses o preferencias distintas, conflictivas entre sí, en torno a una misma cuestión y que se ven obligados a desplegar sus recursos (poder) para lograr que sus preferencias sean bien atendidas por las políticas. Con tal propósito se ven obligados a realizar concesiones y formar coaliciones. Por último, las políticas redistributivas son aquellas que constituyen arenas de poder frontalmente conflictivas, adversariales, donde la estrategia de coalición y negociación no está disponible pues los intereses son irreconciliables.

Años más tarde Lowi (1972) revisó su clasificación, prestando mayor atención al hecho que las políticas públicas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias e implican algún nivel de coerción. Es basándose en la naturaleza de la coerción que una política pública introduce que el autor construye su tipología. Esta coerción se despliega en dos dimensiones: a) una dimensión vertical, que denota su

intensidad o fuerza, según la cual la coerción que la política genera puede ser directa (inmediata) o indirecta (remota); b) una dimensión horizontal, que diferencia aquellos casos en los que la coerción se ejerce sobre el comportamiento individual o sobre el contexto en el cual la conducta individual se despliega.

Dimensión Vertical	Dimensión Horizontal	
	La coerción se ejerce a nivel de la conducta individual	La coerción se ejerce sobre el entorno de la conducta
La coerción es remota	Políticas distributivas	Políticas constitucionales
La coerción es inmediata	Políticas regulatorias	Políticas redistributivas

Fuente: Elaboración propia en base a Lowi (1972).

A partir de ambas dimensiones el autor reconoce cuatro tipos de políticas. Las políticas distributivas son aquellas en las que la probabilidad de la coerción es remota pero se ejerce a nivel individual. Estas políticas refieren a aquellos actos mediante los cuales se concede una autorización (beneficios) a casos particulares. Las políticas regulatorias, en cambio, son aquellas en las que la coerción se ejerce sobre el individuo (igual que las distributivas) pero donde la probabilidad de la coerción es inmediata o directa. Este tipo de políticas consisten en dictar normas (reglamentaciones) que afectan directamente el comportamiento de los afectados por la regulación. Las políticas redistributivas, por su parte, son aquellas en las que la probabilidad de la coerción es inmediata (al igual que las regulatorias) pero donde la coerción se ejerce sobre el entorno del comportamiento individual. Finalmente, las políticas constitucionales (también llamadas constituyentes) son aquellas en donde la coerción se ejerce sobre el entorno de la conducta (al igual que las redistributivas) aunque la probabilidad de la coerción es remota o lejana.

Cada uno de los tipos de política pública que se reconoce en la tipología (políticas distributivas, regulativas, redistributivas y constitucionales) determinan el tipo e intensidad del conflicto, el ámbito institucional en el que se desarrolla así como el número y tipo de actores (jugadores) que participan en cada una de esas arenas.

Dicho de otro modo, y retomado la distinción realizada en el punto 2.1., para el autor la *politics* no determina o explica las *policies* (supuesto en el que descansan enfoques como el pluralismo o el neomarxismo) sino que las “*policies* determinan

la *politics*” (Lowi, 1972: 299)⁵. El esquema argumental que desarrolla el autor para sostener esta relación de determinación es el siguiente:

- i) las relaciones entre las personas y los grupos o actores están determinadas por sus expectativas, esto es lo que cada actor espera obtener de su relación con los otros;
- ii) las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales (políticas públicas);
- iii) consecuentemente, la relación política (*politics*) está determinada por el tipo de política en juego –redistributiva, distributiva, regulativa, o constitucional–, puesto que cada tipo de política genera un tipo específico de relación política.

Una tercera forma de repensar el vínculo es aquella que reconoce que las políticas están condicionadas por pero al mismo tiempo influyen sobre la dimensión de la *politics*, pero que enfatiza el factor coercitivo como uno de los rasgos distintivos de toda política pública. Esta concepción parte de la herencia intelectual de Lowi (1972), quien sostenía que cada tipo de política pública implica distintos tipos de coerción, que operan a su vez a través de diversos niveles (individual o ambiental). Desde esta perspectiva las políticas públicas son en sí mismo instrumentos para el ejercicio efectivo del poder, con independencia de la direccionalidad o la intencionalidad con la que dicho poder se ejerce.

2.3.1. No decisión, poder y política pública

A principio de la década del 60, la prestigiosa revista científica *The American Political Science Review* publica un artículo de Bachrach y Baratz (1962) que desafía las visiones pluralistas del poder. El artículo titulado *Two Faces of Power* (Las dos caras del poder) sostiene que la concepción pluralista del poder es extremadamente reduccionista puesto que reconoce solo una de las dimensiones del poder. Según los autores, el pluralismo se aferra a la idea de que el ejercicio del poder se manifiesta cuando *un actor o conjunto de actores logran influir en el comportamiento de otros actores para que estos hagan algo que de otra manera no harían*. Si bien esto su-

5 Esta “visión determinista de la política (*politics*) como función de las políticas públicas (*policies*) ha sido profundamente criticada por considerársela demasiado simplista y sospechosa desde el punto de vista metodológico” (Parsons, 2008: 163). Para un tratamiento detallado de las críticas a la perspectiva de Lowi se recomienda consultar los textos de Hecló (1972), May (1986) y Sabatier (1991).

pone poder, los autores afirman que existe una forma alternativa o complementaria –que incluso consideran más eficiente– que consiste *en ejercer el poder influyendo en el comportamiento de otros actores para que estos no hagan algo*.

¿Por qué es importante esta nueva dimensión o cara del poder? Lo que los autores desean poner de manifiesto es que el poder se puede ejercer evitando un comportamiento, lo que implica por tanto que no emergerá un conflicto observable. En estas situaciones el poder se va a desplegar con el propósito de impedir se genere una demanda que ingrese al sistema político. Lo que se busca a través de esta forma de ejercicio del poder es remover la capacidad de acción colectiva de ciertos grupos o poblaciones. Pero el hecho de que no haya una movilización / acción colectiva no significa que podamos inferir que no hay problema(s). Los problemas están, pero son tal como lo definen los autores, problemas potenciales. Son problemas que existen pero que no han adquirido el status de problemas políticos.

Lo que este nuevo enfoque bidimensional propone, siguiendo la terminología de Lukes (1985), es tener en cuenta los conflictos que pudieron haber surgido pero no surgieron. Tiene por tanto una visión más amplia del sistema político pues incluye la posibilidad de neutralizar conflictos antes de que ocurran.



Bachrach y Baratz (1962) identifican en su texto distintos mecanismos que suelen ser utilizados con la finalidad de evitar que un comportamiento conflictivo “aflore a la superficie”, es decir, para lograr que un actor no se comporte de una forma no deseada. Estos mecanismos son:

- i) *La coerción*: implica tener la capacidad de amenazar al otro actor con una sanción. El otro actor tiene la posibilidad de evaluar si prefiere obedecer o no.

- ii) *La influencia*: supone la capacidad de evitar el comportamiento de un actor sin la necesidad de una amenaza sino convenciéndolo de no llevarlo a cabo.
- iii) *La autoridad*: implica la presencia de la obediencia por parte del actor sobre el que se ejerce el poder, quien reconoce que la orden que recibe es razonable.
- iv) *La fuerza*: tiende a despojar al otro actor de la opción de obediencia o no obediencia.

Este nuevo enfoque supone ampliar el campo de lo que constituye una política pública. De este modo la política pública no es solo la respuesta que emerge de las estructuras institucionales de autoridad ante determinados problemas o demandas que ingresan al sistema político, sino que abarcaría las decisiones que se adoptan con el propósito de “decidir no decidir”, esto es, impidiendo que ciertos problemas y demandas ingresen al sistema.

2.4. Política pública y Estado

En el marco de las posiciones dominantes en el campo de las ciencias de políticas hasta la década de los 70, las políticas públicas son concebidas como resultantes del conflicto social, aunque la estructura de ese conflicto variará en función a las teorías de las cuales se parte (ver punto 2.3.). Estos enfoques sociocéntricos identificaron así como fuente explicativa de las políticas a actores extra estatales como las clases sociales, los capitalistas y el capital, los grupos de interés y las coaliciones sociopolíticas, relegando al Estado a una situación de mero epifenómeno de estos eventos. De este modo, le negaron al Estado capacidad explicativa propia, siendo este concebido como un conjunto de organizaciones públicas involucradas en la ejecución acrítica de las políticas públicas y en algún sentido como un espacio o arena neutra en el cual se expresa o dirime la conflictividad social.

Sin embargo, a partir de la década del 70, se desarrollan algunas investigaciones que parten de otras premisas analíticas, rescatando la importancia del Estado como factor explicativo. A mediados de la década del 80, Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) publican una obra, *Bringing the State Back In*, que cuestiona tanto desde el punto de vista teórico como empírico mucho de los supuestos que estaban detrás de los enfoques sociocéntricos. En esa obra, pero también en un artículo que se publicará cuatro años después en español, Theda Skocpol (1985/1989) se propone mostrar la influencia estatal en otras variables analíticas. Según la autora, la influencia del Estado en la sociedad se puede analizar a partir de dos perspectivas:

- i) el Estado en tanto actor capaz de influir en la dinámica de los procesos sociales a través de las políticas públicas;
- ii) el Estado en tanto marco institucional, es decir, en tanto sistema de reglas de organización de la vida política y social.

Considerar al Estado como actor es considerarlo como un colectivo de funcionarios. Este colectivo puede (aunque no siempre) actuar de una manera autónoma en el sentido de tener la facultad y la posibilidad para desarrollar políticas sin responder necesaria y directamente a los intereses de los actores sociales involucrados, sean grupos o clases sociales (Skocpol, 1989). Si bien considerarlo como actor no implica necesariamente la capacidad para desplegar un comportamiento autónomo, es esta posible autonomía la que le otorga al Estado la cualidad de ser una institución/organización con capacidad de incidencia social.

Pero la autora va más allá al señalar que estos colectivos de funcionarios no se comportan siempre ni necesariamente de forma monolítica, lo que la lleva a sostener que constituye un grave error asumir que el Estado se comporta como un actor unitario. Por el contrario, el Estado es un actor que se desagrega en una pluralidad de actores, que pueden encontrarse más o menos coordinados entre sí, cada uno de ellos con distintas dotaciones de recursos (de todo tipo) y con objetivos diferentes o incluso contradictorios, y que tienen la capacidad para desplegar esos en función a sus propios intereses y preferencias.

Considerar el Estado como marco institucional, supone según Skocpol (1985) evaluar el impacto que este puede tener en tanto sistema de reglas, procedimientos o estructuras. En este sentido la autora resalta que las distintas configuraciones institucionales que asumen los Estados tienen una influencia decisiva sobre la forma como se desarrolla la dinámica política o las modalidades de acción colectiva de los actores sociales. De este modo, a diferentes formas de organización del Estado le corresponden diferentes formas de hacer política, o diferentes estrategias políticas o de acción colectiva de los actores sociales.

De lo expuesto se advierte que estos nuevos enfoques que “ponen al Estado en primer plano”, implican una nueva forma de conceptualizar la relación entre Estado y política pública. El Estado es considerado ahora como un posible actor con capacidad para imponer sus intereses a los distintos actores y grupos sociales.

En este sentido esta recuperación del Estado supone escapar, por un lado, a la idea de que los procesos de implementación de políticas son estrictamente técnicos y neutrales (Weber, 1992), y enfatizar el componente político que caracteriza la

ejecución de cualquier política pública (Wldavsky, 1979). En este proceso político entran sin duda el Estado, o las organizaciones estatales, como actores con intereses propios. Por otro, supone reconocer que el Estado, o los colectivos de funcionarios públicos, no solo intervienen en el proceso de implementación sino que participan, en algunas situaciones, en los procesos de toma de decisiones⁶.

3. LA CONSTRUCCIÓN Y EVOLUCIÓN DE UN CAMPO DISCIPLINAR: LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En un trabajo ya clásico publicado en el año 1951, Harold Lasswell –el padre fundador de las ciencias de políticas– desarrolla un programa de investigación que busca articular de forma sistemática la ciencia (o el conocimiento científico) con el proceso de toma de decisiones. A juicio de Lasswell (1951) el proceso de la política requiere de más y mejores estudios que contribuyan a aumentar la racionalidad de las decisiones públicas.

El programa desarrollado por Lasswell se constituyó en una respuesta a la excesiva fragmentación que caracterizaba a las ciencias sociales norteamericana, por un lado, y a la necesidad de dotar de mayor conocimiento a los gobiernos para que puedan adoptar mejores políticas públicas. La paradoja que caracterizaba al escenario en el que se inscribe su proyecto de las ciencias de políticas, residía en el predominio de poderosas “fuerzas centrífugas” al interior de las ciencias sociales –de la mano de un proceso vertiginoso de especialización científica que contribuía a incrementar la indiferencia y poca vinculación entre los diversos saberes científicos– justo en el mismo momento en el que la política (o los gobiernos) requerían más conocimiento y una mayor integración de los saberes científicos para poder enfrentar de forma más eficaz y eficiente problemas públicos cada vez más complejos y multidimensionales. En palabras de Lasswell “La unidad de la vida intelectual y la armonización entre la ciencia y la práctica han sido minadas por estas ‘fuerzas centrífugas’” (1951: 4).

Sin embargo, en los años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial comienzan a vislumbrarse algunos indicadores auspiciosos, que muestran una creciente tendencia hacia la integración. En el área de investigación de las universidades comienzan a conformarse equipos multidisciplinarios para trabajar sobre problemas

6 Estas cuestiones se retomarán en el capítulo siguiente al caracterizar las distintas fases o etapas del ciclo de las políticas públicas.

comunes con la finalidad de revertir los efectos nocivos de la excesiva atomización del conocimiento. En el ámbito de la política, comienza a prestarse mayor atención y otorgarle mayor importancia a la planeación y los sistemas de información como elementos fundamentales para apoyar o justificar las decisiones (1951: 4-5).

A juicio de Lasswell se ha ido desarrollando de forma progresiva una “orientación hacia las políticas” que atraviesa a todas las especializaciones científicas. La orientación hacia las políticas se despliega en dos dimensiones de forma simultánea (Lasswell, 1951: 5):

- i) Por un lado, se interesan por el proceso de la política (el policy-process): esto implica el desarrollo de una ciencia de la formación y ejecución de las políticas utilizando los métodos y saberes de las todas ciencias sociales y la psicología.
- ii) Por otro, en las necesidades de inteligencia de ese proceso de la política: esto supone mejorar la calidad y cantidad de la información disponible y de las teorías científicas (mejores modelos causales) para los tomadores de decisiones de política pública.

Sin embargo, esta orientación hacia las políticas “no debe confundirse con la idea superficial de que los científicos sociales deberían abandonar la ciencia e involucrarse a tiempo completo en la práctica directa de la política” (Lasswell, 1951: 9). Lo que el autor quiere destacar, en cambio, es que todos los recursos de la ciencia social deben orientarse hacia los conflictos básicos de nuestras sociedades. Como sostiene Aguilar Villanueva, aquellos “eran los años tensos de la guerra fría, que provocaban la crisis persistente de la seguridad nacional, (...), y que obligaban moral y políticamente al gobierno norteamericano a reafirmar los valores de la dignidad humana, la democracia (...)” (1996: 39). Pero también aquellos eran los años de desarrollo y expansión de los Estados Keynesianos de Bienestar, en donde la planificación se transforma en un instrumento fundamental. En este escenario, la preocupación de Lasswell reside en cómo utilizar los recursos intelectuales con la más sabia economía, y cómo lograr que influyan efectivamente en el proceso de toma de decisiones.

En síntesis, es posible definir a las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado. Entre sus rasgos característicos vale la pena resaltar los siguientes:

- i) La elección de problemas centrales: se pone énfasis en los problemas fundamentales de la sociedad, más que en los tópicos del momento.

- ii) La utilización de modelos: se sostiene que los científicos sociales siempre han derivado sus hipótesis más útiles a partir del desarrollo de modelos que permitan tratar con situaciones o problemas extremadamente complejos.
- iii) El esclarecimiento de metas (relación medios-fines): se exige que los propósitos valorativos subyacentes a toda política pública sean explicitados. Estas valoraciones dependen de lo que se considera como relaciones humanas deseables, y de ellas depende a su vez lo que una sociedad define como un problema básico.
- iv) Una orientación normativa bien definida: se pone el énfasis en el desarrollo de un conocimiento que permita la realización plena de la dignidad humana. En este sentido, las ciencias de las políticas tienen una preferencia normativa por la democracia.
- v) La conciencia del tiempo: se exige que el científico social seleccione los proyectos de investigación de acuerdo con sus metas valorativas (aquellos proyectos que “valen la pena”), pero que una vez realizada esta elección proceda con la mayor objetividad, utilizando los métodos disponibles, con el propósito de contribuir a la decisión de políticas.
- vi) Un enfoque global: se asume que los problemas tienen una matriz global y que la población del mundo constituye una única comunidad en la que las decisiones o destino de unos afectan a otros.
- vii) Una actitud de sensibilidad ante los problemas: se le otorga un lugar central al acto de imaginación creativa para proponer soluciones (políticas) nuevas y exitosas a los problemas.
- viii) La revalorización del rol de los elaboradores de políticas: se asume que los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir a las ciencias de las políticas, sino que los hombres experimentados en la elaboración de políticas pueden hacer contribuciones importantes a partir del conocimiento que puede originarse y sistematizarse de sus propias experiencias.

3.1. Conocimiento de y conocimiento en el proceso de la política

Casi veinte años después de presentar su programa de las ciencias de políticas, Lasswell retomó y perfeccionó su propuesta original. Según el autor, las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento del y en el proceso de toma de decisiones (Lasswell, 1970). Estos dos marcos de referencia son claramente distinguibles, pero

están conectados entre sí.

El conocimiento del proceso de las políticas refiere a la necesidad de conocer el proceso de decisión de las políticas. Específicamente se pretende saber cómo y por qué determinados problemas son calificados como públicos, cómo y por qué algunos de aquellos problemas ingresan en la agenda gubernamental, cómo son definidos dichos problemas y por qué han sido definidos de esa manera, cómo y por qué los gobiernos eligen ciertos cursos de acción y privilegian ciertos instrumentos de intervención en detrimento de otros, cómo y por qué se deciden ciertos patrones de implementación, cómo se estructura en la práctica dicha implementación, y cómo y por qué se decide la continuación, finalización o modificación de las políticas. Este es el marco de referencia que guía la investigación académica, aunque ello no supone necesariamente que el modelo secuencial (esto es la concepción de la política como un proceso estructurado en etapas) continúe siendo dominante.

El conocimiento en el proceso de las políticas supone incorporar los datos y evidencias, pero también los modelos y teorías, en el proceso de deliberación y formulación de la decisión. Específicamente se busca incrementar en base a la información y conocimiento disponible la racionalidad del proceso de construcción y selección de las opciones de política pública. La incorporación de los modelos causales de las ciencias facilitaría el proceso de identificación de los cursos de acción más eficaces y eficientes para poder alcanzar las metas o fines seleccionados. Este es el marco de referencia que dio origen al análisis de política pública como disciplina y como práctica, y que desarrollaremos con más precisión en el punto 4.

Una sistematización de lo dicho hasta aquí se presenta en el siguiente cuadro:

<i>Conocimiento en el (Knowlwdge in)</i>	<i>Conocimiento del (Knowledge of)</i>
El “conocimiento en” es un tipo de estudio orientado a proponer líneas de acción sobre una problemática dada con base en la definición y evaluación de las “mejores” opciones.	El “conocimiento de” está constituido por estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias de los fenómenos sociales y políticos, y de los procesos de elaboración y puesta en marcha de las políticas.

El actor que produce conocimiento está directamente involucrado en el proceso de elaboración de políticas.	El actor que produce conocimiento mantiene una distancia crítica con el proceso de elaboración de políticas.
La vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones se da en tiempo real (“aquí y ahora”).	La vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones no se da –necesariamente– en tiempo real.
La producción de conocimiento está centrada en las cuestiones (<i>issues</i>) y las políticas específicas (<i>policies</i>).	La producción de conocimiento trata de ligar la dinámica específica de las políticas públicas con la problemática sociohistórica e institucional.
El conocimiento se materializa en informes o reportes de análisis, propuestas de diseño o evaluación de cursos de acción específicos (<i>policy analysis</i>).	El conocimiento toma la forma de una investigación de carácter científico, y sus canales de circulación son principalmente académicos (<i>policy studies</i>).
Producido básicamente en agencias estatales y <i>Think Tanks</i> .	Producido básicamente en universidades y centros de investigación académicos.

Si bien estos dos marcos de referencia fueron concebidos en el programa de Lasswell como interdependientes y complementarios, la propuesta de Lasswell generó dos tipos de reacciones. Por un lado, están aquellos que aceptando o no la propuesta interdisciplinaria, coincidían en la conveniencia o necesidad de que las ciencias suministraran conocimientos que sean útiles para mejorar el proceso de toma de decisiones. Por otro, están aquellos interesados en el estudio del proceso de la política (inicialmente fascinados con la etapa de elaboración y decisión de la política), pero que descuidan o ignoran la dimensión relativa a la relación entre ciencia y política. Como consecuencia de ello el proyecto ambicioso de Lasswell terminó por escindirse en dos grandes corrientes.

4. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y TOMA DE DECISIÓN

El propósito del análisis de la políticas públicas es la comprensión de estas por medio de la indagación de las acciones y decisiones estatales, así como de los procesos

en torno a ellas desencadenados y por ellas producidos. Esa comprensión se alcanza a través de la producción y la utilización de conocimiento relevante en torno a cuestiones que son objeto de atención y acción por parte del Estado. Este conocimiento puede tener distinto grado de formalización, desde el juicio informado hasta la utilización de metodologías rigurosas y sistemáticas y el argumento racional.

Son múltiples las definiciones dadas al análisis de políticas. Algunas de ellas son las siguientes:

- (i) Asesoramiento relevante para las decisiones públicas basado en valores y dirigido a un usuario específico (Weimer y Vining, 1989).
- (ii) Una disciplina basada en las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de indagación y de argumentación para producir y transformar información relevante referida a políticas que puede ser utilizada en ámbitos políticos para resolver problemas vinculados a políticas públicas (Dunn, 1981).
- (iii) Un medio para sintetizar información, incluida en ella los resultados de investigaciones, dirigido a suministrar elementos para las decisiones sobre políticas (la identificación de alternativas) y para la determinación de necesidades futuras de información (Williams, 1982)
- (iv) Un subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser determinado por límites disciplinarios sino por aquello que aparezca como apropiado a la naturaleza y a las circunstancias del problema (Wildavsky, 1979).
- (v) Cualquier tipo de análisis que genera y presenta información dirigida a mejorar las bases para el ejercicio de su juicio por parte de los formuladores de política (Quade, 1975).

¿Por qué el análisis de políticas? ¿Cuál es su relevancia para que haya recibido una atención creciente, habiéndose constituido a la vez en un campo multidisciplinario con identidad propia y en una práctica profesional difundida? ¿Por qué se ha convertido como una actividad sistemática en los intentos serios de reforma del estado? ¿Por qué está asociado a la participación social y a una ciudadanía activa? Las respuestas a estos interrogantes pueden encontrarse en las contribuciones realizadas por el análisis de políticas públicas a tres planos de la realidad:

- i) al proceso democrático, brindando aportes que iluminan la deliberación

- política y dan transparencia a los procesos en torno a decisiones públicas;
- ii) al proceso social, pues genera conocimientos sobre las problemáticas que demandan la atención pública, permitiendo una más clara identificación de intereses, necesidades, perspectivas y aspiraciones, así como la expresión de valores;
 - iii) a los procesos organizacionales, a través de elementos para el mejoramiento de la calidad de las decisiones, para la programación y para el fortalecimiento de la gestión.

A su vez, poner el foco del análisis en las políticas públicas es consecuencia de dar mayor concreción a temas tales como la relación entre el estado y la sociedad, o las capacidades políticas y de gestión del estado. Al considerar las políticas públicas, ya se enuncia la multiplicidad de ellas y la diversidad de los procesos que se dan en cada campo al que las políticas se dirigen. La relación entre el estado y la sociedad, así como las capacidades estatales, difieren según el escenario político y social de cada política (los actores involucrados, la distribución de recursos entre ellos, la capacidad de movilización de esos recursos, los atributos de los aparatos competentes en la implementación, las estrategias de control o cooptación de esos aparatos, etc.). Es una estrategia teórica para avanzar en la comprensión de los procesos políticos y del Estado, pero considerando planos concretos y delimitados de la acción social, entendiendo que ellos difieren –aun cuando a partir de una lógica superior que pueda discernirse– y que, por lo tanto, requieren aproximaciones más cercanas y situadas.

4.1. Los paradigmas de análisis de políticas

El análisis de políticas presenta una notable diversidad de posibilidades en cuanto a finalidad, rigurosidad, destinatarios de sus resultados, ámbitos de realización, etc. La amplitud de la denotación del término “análisis”, así como estas diferentes perspectivas, hacen que sea preciso avanzar en la diferenciación de “paradigmas” a partir de los cuales se realizan actividades de este tipo. Weimer y Vining (1989) presentan un cuadro que expone las principales similitudes y diferencias de estos paradigmas en términos de los objetivos buscados, la orientación hacia el destinatario de los resultados, el estilo predominante, la dimensión temporal y las debilidades básicas.

Paradigmas	Objetivo principal	Cliente	Estilo común	Restricciones temporales	Debilidades
Investigación académica	Construcción de teorías para la comprensión de los procesos sociales.	“Verdad” como es definida por la disciplinas. Colegas.	Metodología rigurosa para construir y verificar teorías. Retrospectivo.	Presiones externas poco frecuentes.	Con frecuencia, información irrelevante para la toma de decisiones.
Investigación de políticas	Predicción de impactos de cambios en variables relevantes producidos por la actividad pública.	Actores en la arena política. Otras disciplinas.	Aplicaciones de metodologías formales a cuestiones relevantes de política. Predicción de las consecuencias.	Frecuentes presiones por plazos, a veces moderadas por la recurrencia de las cuestiones.	Dificultad en traducir los hallazgos en insumos para la toma de decisiones.
Planeamiento clásico	Definición y logro de estados futuros deseables para orientar la acción pública.	El “interés público” tal como es definido por la profesión.	Reglas y normas establecidas por la profesión. Especificación de objetivos y metas.	Escasa presión temporal por la orientación al largo plazo.	Irrelevancia de los planes cuando no se consideran los procesos políticos.
Administración pública tradicional	Ejecución eficiente de programas tal como son definidos políticamente.	El programa.	Gerencial y legal.	Decisiones de rutina. Ciclos presupuestarios.	No consideración de aspectos externos al programa.
Periodismo	Focalizar la atención pública en problemas.	Público general.	Descriptivo.	Atención coyuntural a cuestiones.	Carencia de profundidad analítica.
Análisis de políticas	Analizar, presentar y evaluar alternativas para la resolución de problemas.	Un decisor individual o colectivo.	Síntesis de investigación y teoría para estimar las consecuencias de políticas.	Terminación del análisis vinculadas a los tiempos del ciclo de políticas.	Miopía producida por la orientación hacia el cliente y por la presión temporal.

Fuente: Weimer y Vining (1989: 4)

4.2. Los modelos de conducta del analista de políticas

El papel profesional del analista de políticas no está claramente formalizado. Su desempeño se rige por distintas concepciones, cada una de las cuales supone un modelo de conducta diferenciado y da lugar a distintas tensiones y conflictos de tipo operacional y ético que deben ser considerados. Esos modelos, de manera estilizada, son:

Modelos de rol del analista de políticas

VALORES FUNDAMENTALES			
	Integridad analítica	Responsabilidad hacia los clientes	Consistencia con respecto a los valores personales
Analítico descriptivo	El análisis es “objetivo”: habla por sí mismo. El foco primario es la predicción de consecuencias.	Los clientes son sospechados. Desentendimiento con respecto a los impactos políticos. Mantiene distancia con los clientes. Prefiere operar con clientes institucionales.	Se identifican los valores relevantes, pero su evaluación es dejada a los clientes.
Valorativo comprometido	El análisis produce conclusiones definitivas solo excepcionalmente. Aprovecha para promover los intereses de sus clientes.	Los clientes proveen legitimidad. Existe una contraprestación: lealtad a cambio de acceso al proceso político.	Selecciona a los clientes que comparten sus valores. Establece relaciones de largo plazo con ellos.
Valorativo crítico	El análisis produce conclusiones definitivas solo excepcionalmente. Aprovecha la ambigüedad para enfatizar los valores ausentes y para diluir sus resultados cuando el análisis no apoya sus valores.	Los clientes dan la oportunidad para avanzar valores. Se relaciona con ellos con oportunismo. Pretende utilizarlos para promover sus perspectivas.	El análisis es un instrumento para la promoción de los propios valores.

Fuente: Weimer y Vining (1989: 18)

5. CÓMO ESTUDIAR Y QUÉ ESTUDIAR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quienes se dedican a estudiar las políticas públicas se ven a diario obligados a tomar un conjunto de decisiones que tendrán consecuencias sobre las conclusiones que se pueden extraer a partir de la realización de investigaciones científicas. En esta sección se presentan de forma esquemática al menos cuatro tipos de decisiones, para desarrollar con detenimiento solo una de ellas.

En primer lugar, están aquellas decisiones que se sitúan en el nivel de los supues-

tos epistemológicos y que refieren a la relación que se establece entre el científico y el “objeto” (en nuestro caso las políticas). Aquí las preguntas que debe responder el científico son: ¿Es posible establecer una distancia entre el científico y el objeto o los actores estudiados? ¿O es la propia interacción entre el científico y el “objeto”, o entre el “objeto” (las políticas) y los beneficiarios, la que debe formar parte del propio proceso de investigación? Las respuestas que se den a estas preguntas enmarcarán la investigación dentro de un paradigma positivista (en caso de responder afirmativamente la primera pregunta) o posempirista (en caso de responder afirmativamente la segunda). Quienes inscriban su investigación en un paradigma positivista tenderán a buscar, o poner a prueba, relaciones de causalidad (explicación); mientras que los posempiristas renunciarán a los propósitos explicativos y tenderán a profundizar el estudio del objeto, destacando su singularidad, a los fines de comprender el fenómeno estudiado (Sautú, 2005). Por supuesto, la forma de responder a estas preguntas tiene consecuencias sobre las decisiones del siguiente nivel.

En segundo lugar, se encuentran aquellas decisiones que se ubican en el nivel de los supuestos metodológicos, y que refieren a las formas o instrumentos adecuados para abordar el objeto de estudio. Las preguntas que aquí debe responder el científico están asociadas a: ¿cuál será la estrategia teórico-metodológica de la investigación? ¿sobre qué ejes se construirá la evidencia empírica? Ello requiere tener en cuenta la concepción de la causalidad, el papel de la teoría en el diseño del estudio, la definición y delimitación del “objeto” y el contexto, el diseño de los instrumentos para producir la evidencia, así como los problemas asociados a la capacidad de generalización que ofrecen las estrategias metodológicas utilizadas.

Si se evalúan las estrategias metodológicas que han predominado en el campo de las políticas públicas es posible advertir que desde los orígenes de las ciencias de políticas hasta la década de los años setenta han predominado los estudios de caso. Sin embargo, estos estudios de caso se han enmarcado en decisiones epistemológicas distintas. Por un lado se encuentran los estudios de caso que tienen una intención comparativa y que han sido útiles tanto para el desarrollo de hipótesis científicas de naturaleza causal como para poner a prueba aquellas hipótesis derivadas de las teorías. Por otro, se encuentran aquellos estudios de caso de naturaleza exploratoria llevados a cabo bajo los supuestos epistemológicos propios del posempirismo. En estos casos, el análisis se sitúa en el discurso de la política (*policies*) o en las percepciones que los propios beneficiarios desarrollan sobre la política pública, esto es, la forma en la que los grupos afectados (re)construyen la política.

Desde fines de los años setenta y principios de los ochenta, de la mano del auge de la literatura comparativista y su impacto en la ciencia política, comenzaron a desarrollarse algunos estudios comparativos (con pocos casos) de políticas públicas. El propósito explícito de estos estudios comparativos es el desarrollo de teorías de alcance medio, es decir, teorías “a mitad de camino” entre las hipótesis menores que surgen directamente de la recolección de datos y los grandes desarrollos teóricos. A medida que se contrastaran las teorías más simples y se examinaran sus consecuencias, se daría paso a esquemas teóricos de mayor complejidad y alcance en su poder explicativo (Merton, 1958). Siguiendo a Grau, “el análisis comparado de las políticas públicas puede entenderse como una perspectiva de análisis propia que pretende explicar (las) similitudes y diferencias observadas; es decir, buscar variables explicativas que den cuentas de las diferencias entre políticas públicas similares” (Grau 2002: 3).

En tercer lugar, aunque ello no supone un ordenamiento cronológico, se encuentran las decisiones teóricas. En este sentido resulta importante reconocer que el campo de las ciencias de políticas muestra la coexistencia de múltiples enfoques teóricos (algunos de ellos contradictorios entre sí), incluso al interior de una misma concepción paradigmática. No es el propósito aquí desarrollar estos cuerpos teóricos (algunos de ellos se abordarán en los capítulos siguientes), aunque sí destacar que estas elecciones teóricas tienen implicancias prácticas no solo en términos de la naturaleza y contenido (incluyendo los supuestos subyacentes) de las hipótesis a contrastar sino además en términos de ciertas decisiones metodológicas que se deberán adoptar.

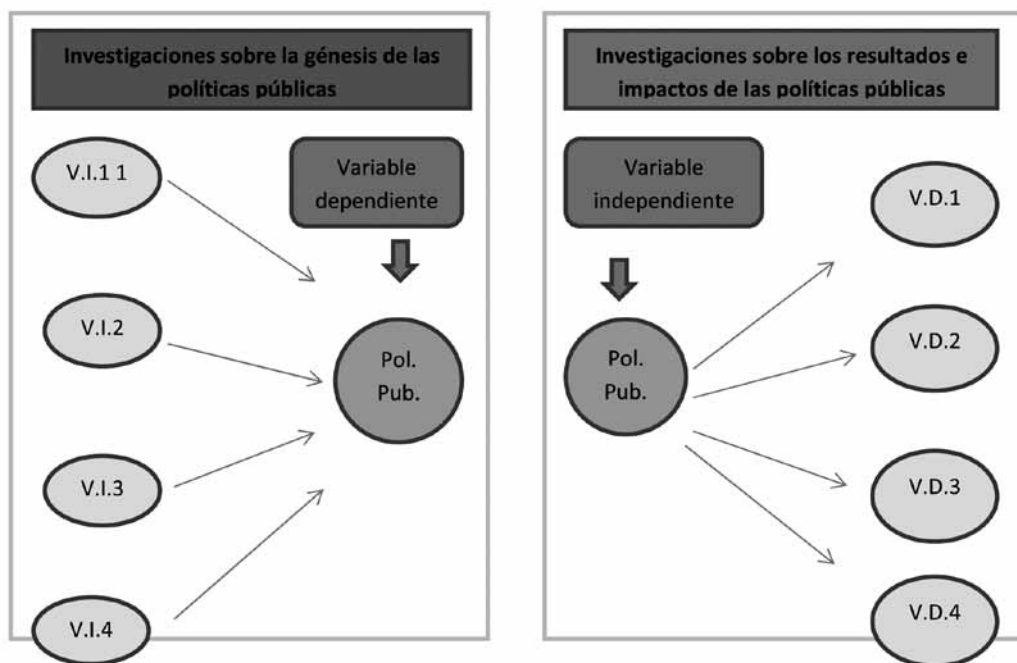
Por último, aunque no menos importante, está la decisión de qué estudiar. Como sostiene Muller (2010) en la construcción del objeto sobre las políticas públicas, hay tres grandes núcleos de preguntas que orientan la investigación. Una primera pregunta es aquella que se relaciona con la génesis de las políticas públicas, y que busca responder el siguiente interrogante: ¿cómo nacen, se deciden y transforman las políticas públicas? “¿A través de qué procesos sociales políticos o administrativos se toman las decisiones que constituyen las políticas públicas?” (2010: 150). En este tipo de campo de investigación tiene un rol primordial la ciencia política.

Una segunda pregunta es aquella que se vincula con los procesos de implementación de las políticas y que ponen en el centro de atención a la burocracia y la administración pública, indagando sobre cómo funciona el aparato estatal. Este tipo de estudios se focaliza en lo que Muller denomina la “caja negra” del Estado y busca

responder el siguiente interrogante: ¿cómo funcionan las organizaciones públicas a través de las cuales se implementan las políticas? “La cuestión es saber cómo (en función de cuáles estrategias) van a posicionarse los actores administrativos (direcciones, ministerios, cuerpos de funcionarios públicos) implicados en la elaboración y puesta en marcha de la política pública” (Muller 2010: 150). Este tipo de estudios se asienta en teorías de la burocracia estatal, la sociología de las organizaciones y el derecho administrativo.

Una tercera pregunta es aquella indaga acerca de los impactos de las políticas públicas en la sociedad, preguntándose en qué medida la implementación de una determinada política ha modificado el tejido social que buscaba afectar. La pregunta que aquí se pretende responder es: ¿cómo medir o evaluar los resultados e impactos de una política pública? Las investigaciones evaluativas han tenido su campo más fecundo en la economía y el trabajo social, porque cuentan con herramientas metodológicas más sólidas para sistematizar los resultados e impactos de una intervención estatal sobre una determinada población, situación o contexto (Bulcourn y Cardozo, 2008).

En el siguiente diagrama se sistematiza las posturas anteriormente mencionadas:



Fuente: Elaboración propia en base a Oszlak y O'Donnell (1982).

En el diagrama de la izquierda la política pública es considerada la variable dependiente y los actores intervinientes en el proceso de formulación e implementación, así como factores estructurales e institucionales, son considerados como posibles variables independientes. Por el contrario, en el diagrama de la derecha, la política pública es tratada como la variable independiente, mientras que los efectos (resultados en impactos) constituyen las variables dependientes de estos estudios. Los estudios de la “caja negra” de las políticas públicas pueden entroncarse tanto en una dimensión como otra. Si se considera que las sucesivas “tomas de posición” del aparato burocrático resultan en una modificación de la política pública tal como fue diseñada en el proceso político, podría pensarse dentro de la primera lógica. Por el contrario, si se analiza como la implementación a través de las agencias burocráticas que gestionan una determinada pública generan determinados efectos, más allá de cómo fue planificada, debería pensarse dentro del diagrama de la derecha.

6. EN RESUMEN

El propósito de esta primera clase ha sido acercarnos, en primer lugar, al concepto de política pública, con el propósito de comprender los alcances del mismo. La utilidad de esta aproximación conceptual no solo remite al plano teórico sino que persigue una finalidad eminentemente práctica: la de poder identificar nuestro objeto de estudio. Seguidamente, se ha realizado una breve presentación sobre cómo se ha construido el campo de las ciencias de políticas. A continuación se ha destacado la importancia del análisis de políticas, colocando en el centro de la discusión los diversos paradigmas así como la naturaleza del rol desempeñado por el analista. Por último, se han planteado algunas cuestiones de índole teórico-metodológica sobre cómo estudiar las políticas públicas, poniendo la atención especialmente sobre las preguntas que pueden guiar las investigaciones académicas en la materia.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F., “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Mariñez Navarro, F. y V. Garza Cantú (Comps.) *Política pública y democracia en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, L. F. (comp.) *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Bachrach, Peter y Morton S. Baratz, “Two Faces of Power”, *The American Poli-*

- tical Science Review, 56 (4): 947-952, 1962.
- Bulcourn, Pablo y Nelson Cardozo, "Por qué comparar las políticas?", Boletín de Política Comparada, Documento de trabajo N° 3, Buenos Aires, 2008.
- Dahl, Robert, La Poliarquía, Madrid, Tecnos, 1997.
- Dahl, Robert, Who Governs? Democracy and Power in an American City, New Haven, Yale University Press, 1961.
- Dunn, W. N., Public Policy Analysis, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1981.
- Dye, Thomas, Understanding Public Policy, New Jersey, Prentice Hall, 1995.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. 1985. Bringing the State Back In. Nueva York: Cambridge University Press.
- Grau, Mireia, "El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis", En M. Grau y A. Mateos (eds.), Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- Heclo, Hugh, "Review Article: Policy Analysis", British Journal of Political Science, 2: 83-108, 1972.
- Lasswell, Harold, "The Policy Orientation", en D. Lerner y H. Lasswell (Comps.) The Policy Sciences, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Lasswell, Harold, The Emerging Conception of the Policy Sciences, New Haven, Yale University Press, 1970.
- Lasswell, Harold, A Pre-View of Policy Sciences, Nueva York, Elsevier, 1971.
- Lipset, Seymour M., El hombre político, Buenos Aires, Eudeba, 1977.
- Lowi, Theodore, "American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory", World Politics, 16 (4): 677-715, 1964.
- Lowi, Theodore, "Four Systems of Policy, Politics and Choice", Public Administration Review, 32 (4): 289-310, 1972.
- Martínez Nogueira, Roberto, Análisis de políticas públicas, Buenos Aires, INAP (Mimeo), 1995.
- May, Peter, "Politics and Policy Analysis", Political Science Quarterly, 101 (1): 109-125, 1986.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig, Las políticas públicas, Barcelona, Ariel, 1992.
- Merton, Robert, Teoría y estructura social, Mexico, DF: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Miliband, Ralph, Marxismo y política, Madrid, Siglo XXI, 1978.
- Morlino, Leonardo, Como cambian los regímenes políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Muller, Pierre, Las políticas públicas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, 1, 1982.
- Parsons, Wayne, Políticas Públicas, México, DF: Miño y Dávila, 2008.

- Polsby, N., *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale University Press, 1963.
- Popper, Karl, *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos, 1971.
- Quade, E. S., *Analysis for Public Decisions*, New York, Elsevier, 1975.
- Sabatier, Paul, "Toward Better Theories of the Policy Process", *Political Science and Politics*, 24: 147-156, 1991.
- Sautú, Ruth, *Todo es teoría*, Buenos Aires, Lumiere, 2005.
- Schuster, Federico y Mario Pecheny, "Objetividad sin neutralidad valorativa según Jürgen Habermas", en Federico Schuster (Comp.) *Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Manantial, 2002.
- Schuster, Federico, "Del naturalismo al escenario postempirista", en Schuster, Federico (Comp.) *Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Manantial, 2002.
- Skocpol, Theda, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", *Zona Abierta*, 50: 71-122, 1989.
- Skocpol, Theda, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en Peter Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.) *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Weimer, D. L. y A. R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Nueva Jersey, Prentice Hall, 1989.
- Wildavsky, Aaron, *Speaking Truth to Power*, Boston, Little, Brown, (1979).
- Wildavsky, Aaron y Jeffrey Pressman, *Implementation*, California, University of California Press, 1973.
- Williams, W., *Studying Implementation: Methodology and Administrative Issues*, Chatham, N.J., Chatham House, 1982.

CAPÍTULO IV. *El Proceso de las políticas públicas*

1. Introducción. 2. El enfoque procesal de la política pública: sus orígenes y evolución. 3. La definición del problema (o el origen de la política a través de la problematización de la realidad). 4. La formación de la agenda. 5. La construcción de alternativas. 6. La toma de la decisión. 7. El proceso de implementación de las políticas. 7.1. La implementación como problema. 7.2. Los estudios sobre el proceso de implementación. 7.3. Las perspectivas para el análisis de la implementación. 7.4. El éxito de la implementación. 8. La evaluación. 8.1. Evolución de los abordajes en torno a la evaluación.

1. INTRODUCCIÓN

La constitución del campo de las ciencias de políticas –tal como se señaló en el capítulo anterior– tiene su origen en los años cincuenta a la luz de los pioneros trabajos publicados por Harold Lasswell (Lasswell, 1951, 1953, 1956). En aquellos trabajos, el padre fundador de las ciencias de políticas –como usualmente se lo conoce a Lasswell– desarrolla un programa de investigación que busca articular de forma sistemática la ciencia (o el conocimiento científico) con el proceso de toma de decisiones.

El ambicioso proyecto planteado por Lasswell (1951), la “orientación hacia las políticas”, se desplegaba en dos dimensiones de forma simultánea. Por un lado, se interesaba por el estudio del proceso de la política (*policy process*): esto es, por el desarrollo de un conocimiento científico que permita explicar la formación, formulación y ejecución de las políticas públicas utilizando los métodos y saberes de las todas ciencias sociales y la psicología (propuesta interdisciplinaria). Por otro, en las necesidades de inteligencia de ese proceso de la política: esto es, en la incorporación y utilización de esos saberes o conocimientos para mejorar la calidad y cantidad de la información disponible y proveer de mejores modelos causales (teorías científicas) a los tomadores de decisiones de política pública.

Si bien en la propuesta inicial de Lasswell estas dos dimensiones (conocimiento del y conocimiento en el proceso de la política) debían estar perfectamente articuladas, en la práctica dieron origen a dos subcampos y tipos de prácticas al interior de las ciencias de políticas. Recuperando la importancia de la primera de aquellas

dimensiones, se va ir desarrollando y consolidando un proyecto –más o menos interdisciplinario, según el caso o las instituciones académicas involucradas– de investigación y formación académica casi exclusivamente orientado a la búsqueda de datos y teorías que permitan explicar el proceso de la política pública. En tanto, de la preminencia de la segunda dimensión se desarrollará un proyecto orientado al *policy analysis* (propuesta en general multidisciplinaria) que pretende volver más científico el proceso de toma de decisiones, dotando a los decisores de información adecuada para el diseño e implementación de mejores políticas.

Entorno a la primera de estas dimensiones (vinculada a la consolidación de un proyecto de investigación académico) es que surgen los primeros intentos de generar marcos analíticos adecuados que puedan orientar y estructurar el estudio de las políticas públicas. En este contexto en los años cincuenta comienza a desarrollarse lo que se ha conocido como el enfoque procesal de la política pública (también denominado modelo secuencial o modelo de fases o etapas de las políticas). La importancia que ha adquirido este enfoque –que ha sido hegemónico hasta finales de los años setenta al interior de las ciencias de políticas– reside en su capacidad para facilitar el estudio de fenómenos complejos como las políticas, mediante la simplificación a través de esquemas que permitan discriminar y clasificar mejor los fenómenos a analizar y guiar al investigador en la identificación de sus preguntas de investigación y unidades de análisis (Lasswell, 1953)¹.

El propósito de este capítulo es presentar el enfoque procesal de las políticas, una conceptualización muy extendida por su carácter analítico y heurístico, que consiste en abordar las políticas públicas como un proceso estructurado en distintas etapas o fases interrelacionadas, e identificar las cuestiones, preguntas y problemas que en cada una de esas etapas se buscan resolver.

2. EL ENFOQUE PROCESAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA: SUS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

El estudio de la política pública como proceso ha constituido un punto de inflexión en la disciplina de las políticas públicas puesto que ha permitido superar aquella concepción según la cual el análisis de la política pública se restringía al momento decisional, al estudio de la “gran decisión” de la autoridad.

1 Sobre este punto se han centrado también una de las críticas que posteriormente se le han hecho a este enfoque y que se profundizarán en el Capítulo VI.

La primera versión de este enfoque procesal de la política pública ha sido planteada por el padre fundador de las ciencias de políticas públicas, Harold Lasswell. La propuesta de Lasswell (1956) identificaba originalmente siete etapas: a) inteligencia: refiere a la importancia de la información y el conocimiento para la generación de modelos causales que permitan la planificación y la predicción; b) promoción: se vincula a la generación de alternativas de políticas; c) prescripción: se centra en el proceso de promulgación de las reglas; d) invocación: refiere a la caracterización provisional de conductas en función de las prescripciones establecidas en la etapa anterior; e) aplicación: se aboca al análisis del proceso de implementación de las reglas o decisiones; f) terminación: refiere al final de la política, una vez concluido el proceso de implementación, y g) evaluación: se centra en el estudio de las consecuencias o efectos que la política genera, y que sirven para retroalimentar el proceso.

Retomando la propuesta de Lasswell, otros autores han desarrollado y perfeccionado el modelo, ampliando el número de etapas y/o precisando en cada una de ellas la naturaleza de las preguntas a responder, esto es, la especificidad de los procesos políticos y técnicos involucrados, los requerimientos informacionales, los actores movilizados, el tipo de conflictividad que se genera, así como las aproximaciones metodológicas adecuadas. Entre estos autores se destacan las contribuciones realizadas especialmente en la década del 70 por autores como Jones (1970), Rose (1973), Brewer (1974), Anderson (1975), Jenkins (1978) o May y Wildavsky (1978). No es la intención desarrollar aquí cada una de estas aproximaciones, aunque resulta importante detenerse brevemente en dos de esas contribuciones.

La primera de ellas es la realizada por Jones (1970). Según este autor, es posible identificar cinco etapas en el proceso de las políticas: 1) la identificación del problema que reclama la atención del gobierno o sobre el que el gobierno desea/pretende intervenir; 2) la formulación de la política, que abarca la construcción de alternativas de políticas y la selección de un curso de acción; 3) la legitimación de la política o curso de acción elegido, esto comprende la argumentación, evidencias, símbolos y fundamentos que están detrás de la política pública elegida; 4) la aplicación, que refiere al proceso de administración o gestión de la política y que supone la conversión de los insumos puestos a disposición en productos o resultados consistentes con las metas establecidas en el estatuto de la política pública; y e) la evaluación, que supone la medición de los resultados o consecuencias que la política produce sobre el contexto, los comportamientos de los actores, sus percepciones y, en especial, sobre el problema atendido. Según este autor, cada una de estas etapas del proceso

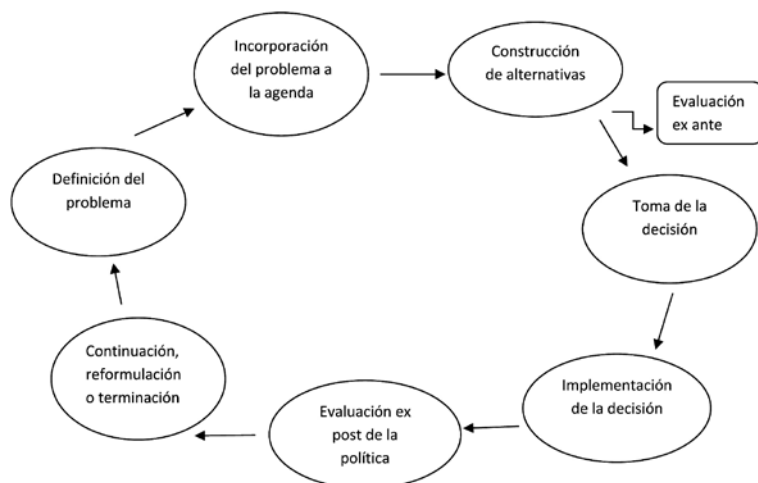
se vincula con distintas actividades funcionales, que son categorizadas de forma diferente desde el punto de vista del gobierno, y que están asociadas con distintos productos (*outputs*) (Jones 1970: 14).

Otra contribución importante es la realizada por Anderson (1975), quien reconoce explícitamente que la estructuración del proceso de las políticas en etapas es una construcción teórica, y que por tanto es posible encontrar en los procesos reales ciertas superposiciones o límites mal definidos². Según este autor también es posible identificar cinco etapas, aunque las denomina de forma distinta: 1) la agenda: refiere a los problemas que reciben la atención por parte del gobierno y supone explicar el proceso por el cual ciertos problemas son atendidos (no necesariamente resueltos) y otros no; 2) la formulación de alternativas: comprende el desarrollo de propuestas de cursos de acción que sean aceptables, pertinentes y factibles, y exige dar cuenta de la racionalidad o no de ese proceso y del rol que juegan las ideas y el conocimiento experto; 3) la adopción de la decisión: incluye la elección y legitimación de un curso de acción y requiere explicar por qué se ha elegido o priorizado esa política en lugar de las otras alternativas; 4) la implementación: refiere al proceso de aplicación de la política y supone explicar los comportamientos administrativos que desencadena la política y la relación (causal) entre estos y los resultados de la política; y 5) la evaluación: refiere a los esfuerzos que los gobiernos realizan con el propósito de determinar la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas seleccionadas.

En este capítulo utilizaremos la clasificación propuesta por Aguilar Villanueva (1996a), quien amplía las clasificaciones anteriormente propuestas. Según el autor, el proceso de la política pública comprende siete etapas.

2 Es preciso formular aquí una importante advertencia. En efecto, pensar la política pública como un proceso que comprende varias etapas solo constituye un dispositivo analítico; razón por la cual esta conceptualización no debe conducir a pensar las etapas como eventos sucesivos, ordenados cronológicamente y realmente separables puesto que en la práctica tienden a superponerse unas a otras.

El proceso de las políticas públicas



La primera es la definición del problema. Aquí lo importante es determinar cuál es el problema, cuáles son sus dimensiones o componentes y cuáles sus causas. La segunda es la formación de la agenda, que consiste en analizar qué factores contribuyen a que una situación se convierta en problema y ese problema en objeto de una acción gubernamental, y quienes son los actores que intervienen en el proceso. La siguiente etapa es la construcción de opciones, que consiste en analizar cuáles son las alternativas disponibles y viables para resolver el problema y qué riesgos, beneficios y costos acompaña a cada una de ellas. La cuarta etapa es la toma de decisión. Aquí el problema es determinar cuál de todas las alternativas disponibles constituye la mejor opción. La próxima etapa es la implementación de la política que consiste en analizar cuáles son las acciones conducentes para llevar a cabo exitosamente la decisión, para alcanzar los objetivos y metas que la política se propone. La sexta es la evaluación de la política. En esta etapa lo importante es decidir qué y cómo evaluar y para qué fines. Así llegamos a la última etapa, la de terminación o continuación de la política, que consiste en decidir a la luz de los insumos que brinda la evaluación si la política debe continuar, finalizar o revisarse.

FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	PREGUNTAS QUE PLANTEA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en qué medida?
ESTRUCTURACIÓN DE LA AGENDA	¿Qué factores contribuyen a que determinadas situaciones se conviertan en problemas? ¿Cuándo y por qué ciertos problemas merecen la atención del gobierno? ¿Qué actores intervienen?
FORMULACIÓN DE ALTERNATIVAS	¿Cuál es nuestro plan para enfrentar el problema? ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades? ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas? ¿Qué riesgos, beneficios y costos acompañan a cada alternativa? ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?
TOMA DE DECISIONES	¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada? ¿Cuál es el rol de la racionalidad en ese proceso?
IMPLEMENTACIÓN	¿Quién es el responsable de la implementación? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleve cabo de acuerdo al plan previsto? ¿Qué conflictos pueden surgir en la implementación? ¿Con qué consecuencias?
EVALUACIÓN	¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política? ¿Hay que continuar o terminar la política? ¿Podemos decir que la política ha sido justa?

Fuente: Elaboración propia en base a Aguilar Villanueva (1996).

3 LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA (O EL ORIGEN DE LA POLÍTICA A TRAVÉS DE LA PROBLEMATIZACIÓN DE LA REALIDAD)

Esta etapa refiere al proceso a través del cual ciertos actores sociales identifican y definen un problema y lo convierten en socialmente relevante. Esta fase se encuentra estrechamente ligada (y a veces se superpone) a la etapa de formación de la agenda puesto que “colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno” (Aguilar Villanueva, 1996b: 51). Sin embargo, la identificación y definición de un problema por parte de uno o varios grupos sociales, o incluso por algún ámbito administrativo, no supone necesariamente su inclusión en la agenda, pues pueden quedar postergados por la escasa prioridad asignada por el gobierno o porque la atención pública está ocupada (o distraída) con otras problemáticas

Ahora bien, para poder definir un problema es preciso disponer de información que permita reconocer los componentes relevantes del problema, cuáles de ellos son nocivos o percibidos como nocivos, cuáles de esos componentes son tratables gubernamentalmente y cuáles son los costos económicos que la atención de ese problema genera. Además, es necesario disponer de teorías o modelos explicativos que permitan comprender las causas del problema y, al mismo tiempo, definir cuáles de esas causas son tratables y cuáles no, según consideraciones económicas, organizacionales y conductuales/morales. Asimismo es preciso comprender los efectos en tiempo y espacio que el problema puede generar, y evaluar para quién constituye un problema, las razones por las que lo han impulsado y cuáles son los costos políticos que ese problema genera.

Aun así la tarea de definir un problema es doblemente complicada. Por un lado, ello se debe a que los problemas públicos son problemas de gran complejidad que impiden un ataque integral al problema y, por tanto, su solución definitiva. Ante esta situación la única alternativa disponible consiste en desagregar los grandes y complejos problemas públicos en pequeños problemas que puedan ser abordados por el gobierno con los recursos que dispone. “Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos ‘no hay solución sino resolución’. Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática” (Aguilar Villanueva, 1996b: 56).

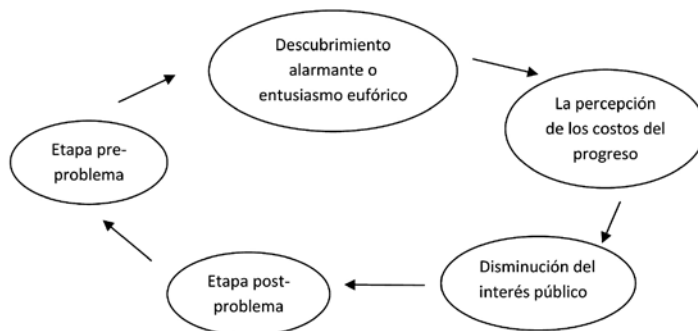
Por otra parte, es preciso reconocer que los problemas no existen por sí mismos sino que son hechos o cuestiones las que pueden o no ser definidas como problemas. Por tanto, cuando se habla de problema no solo hay que tomar en consideración

la situación factual (la realidad) sino también el conjunto de creencias, valores y expectativas individuales, grupales o sociales, puesto que son éstas últimas las que terminan por transformar algunos hechos en problemas. Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Cobb y Elder, 1971).

Es por ello que la definición que se le dé a un problema siempre va a ser frustrante para algunos actores puesto que en sociedades abiertas y democráticas la posibilidad de generar un consenso en torno a las causas del problema y su solución (es decir, en torno a su definición) no solo es remota sino además imposible. Los problemas públicos, al ser construcciones sociales y no realidades objetivas, dependen de las valoraciones, percepciones y perspectivas de los ciudadanos, grupos involucrados y actores, que resultan de la contrastación de ciertos criterios de deseabilidad (subjetivos) con la interpretación (también subjetiva) que los actores realizan de la realidad. A su vez esos criterios de deseabilidad así como la forma en que se construye la realidad son necesariamente múltiples por la multitud de agentes sociales involucrados, lo que implica la coexistencia de visiones diferentes y en conflicto, la postulación de relaciones causales no consensuadas y la movilización de recursos en competencia. Por tanto, el desafío consiste en construir una definición del problema aceptable que supere los conflictos y polémicas (sin eliminarlos) que se puedan generar en torno a él.

Los problemas presentan además una dimensión temporal. Como bien señaló Downs (1972) los problemas atraviesan por un período de maduración, lo que implica que pueden ser objeto de atención y debate por parte de ciertos actores sin por ello convertirse en políticamente significativos. Cuestiones sin impacto cotidiano en la vida de los ciudadanos, o no vinculados a grupos de interés con cohesión o capacidad de articulación suficientes, pueden pasar largos períodos sin transformarse en problemas que merezcan la atención por parte del gobierno. Preocupado en cuestiones ligadas a la problemática ambiental (que en aquellos años iba adquiriendo relevancia política), Downs (1972) sugiere que los problemas siguen un ciclo de atención. A lo largo de este ciclo, los medios masivos de comunicación juegan un rol fundamental, aunque no necesariamente decisivo.

Ciclo de atención de los problemas



Fuente: Downs (1972).

La primera etapa (anterior al problema) supone que los expertos y científicos, o incluso los tomadores de decisión, reconocen una situación indeseable o una necesidad insatisfecha pero que no ha captado aún la atención pública o el interés público es escaso.

La segunda etapa (descubrimiento alarmante y entusiasmo eufórico) implica que el tema se reconoce como problema a partir de un desastre o evento más o menos inesperado que concita la atención pública y provoca la demanda de una intervención por parte del gobierno. No podemos ignorar, sin embargo, que los problemas pueden manifestarse en el presente con una gravedad reducida, aun cuando las tendencias futuras puedan indicar su acrecentamiento (lo que vuelve a poner en el centro de la discusión la dimensión temporal de los problemas).

La tercera etapa (la percepción del precio del progreso) implica el cálculo de los costos y beneficios que implica la atención (o no) del problema. Este cálculo no es solo económico sino además social y político, puesto que los problemas impactan muchas veces de forma desigual sobre los grupos sociales (¿El problema es de todos o de un segmento relativamente minoritario? Los padecimientos son el producto (intencionado o no intencionado) de un conjunto de arreglos sociales que proporcionan beneficios significativos a una mayoría social o a una minoría poderosa).

La cuarta etapa (el descenso gradual del interés público) supone que los temas pierden intensidad con el paso del tiempo, a menos que haya actores bien interesados en mantener a la luz el problema. Esta pérdida de intensidad es producto de diversos factores: a) el paso del tiempo, b) el desánimo que en algunos genera la magnitud

del esfuerzo a realizar, c) el “aburrimiento”, en especial cuando algunos juzgan que el problema pierde sus aspectos más emocionantes y, simultáneamente, un nuevo tema/espectáculo llama su atención.

La quinta y última etapa (posterior al problema) es la que corresponde a la pérdida de importancia del problema. Aquí la pregunta refiere a las consecuencias del problema, incluyendo la presencia o no de cristalizaciones institucionales que emergen a raíz de la atención gubernamental de este.

A raíz importancia de esta fase reside en que la manera de definir el problema condiciona los objetivos que persigue y los instrumentos que utiliza la política pública. De este modo, los grupos o actores que disponen de capacidades suficientes para plantear una definición aceptable del problema son aquellos que terminan influyendo de manera determinante sobre la decisión; es decir “quien define es quien decide”.

4. LA FORMACIÓN DE LA AGENDA

En esta etapa el problema consiste en explicar las características que asume “el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública” (Cobb, Ross y Ross, 1976: 126). La importancia de este proceso se debe, por un lado, a que –como ya se señaló– los problemas no constituyen realidades objetivas sino más bien cuestiones por definir y, por otro, a que la capacidad de atención de problemas por parte del gobierno es siempre limitada.

No está demás advertir que no todos los hechos que son definidos como problemas se transforman necesariamente en públicos, puesto que muchos de ellos son definidos como problemas privados. Lo importante aquí es detectar cuál es el código que permite calificar a un problema como público, diferenciando de ese modo los problemas públicos de los privados. Este código está constituido, en primer lugar, por la cultura y los valores de una sociedad. En palabras de Aguilar Villanueva: “Leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental” (1996b: 42).

Sin embargo, esos códigos no son suficientes para explicar por qué ciertos problemas adquieren el carácter de públicos mientras otros no. En efecto, además existen actores (intelectuales) que promueven la calificación de esos problemas como públicos, movilizándolo para ello todos los apoyos necesarios. Aparecen así como impulsores de nuevos temas, negociadores y creadores de opinión para que el problema alcance la dimensión de público. Volveremos sobre este punto más adelante.

En esta tarea también es importante el rol que desempeñan los medios de comunicación, puesto que la importancia y el tiempo que le pueden otorgar a ciertos problemas constituye una ayuda sustancial para que estos logren ser calificados como públicos. Las primeras investigaciones realizadas en los años setenta (McCombs y Shaw, 1972, 1976) intentaron mostrar a partir de estudios de caso la importante influencia que los medios de comunicación ejercían tanto sobre la conformación de la agenda gubernamental como la agenda pública. Sin embargo, investigaciones posteriores plantearon algunas críticas al modelo causal que se intentaba validar, al reconocer que las vinculaciones entre los medios de comunicación, los grupos de interés y los tomadores de decisión son mucho más complejas y que la relación entre medios y agenda institucional es de una influencia recíproca (Rogers y Dearing, 1987)³.

Llegados aquí resulta útil introducir la distinción realizada por Cobb y Elder (1972) entre agenda sistémica o pública y agenda gubernamental o institucional. En efecto, mientras la agenda sistémica se compone de todos aquellos hechos que han sido definidos como problemas públicos por los miembros de la comunidad política, la agenda gubernamental está integrada solamente por aquellos problemas públicos que efectivamente han sido aceptados como tales por los decisores de política.

A su vez, es preciso señalar que no todos los problemas calificados como públicos por la sociedad necesariamente se incorporan a la agenda de gobierno y si logran ser incorporados no siempre son considerados prioritarios. El interrogante que se plantea aquí es saber cuáles son los factores que explican que solo algunos problemas públicos ingresen a la agenda de gobierno. Algunos autores (Cobb y Elder, 1972; y Kingdon, 1984) sugieren que el establecimiento de la agenda de gobierno es un proceso decisional mal estructurado y contingente que se asemeja al modelo “bote de basura” puesto que, ante la sobrecarga de asuntos y demandas provenientes de la “agenda sistémica”, la selección de una cuestión como objeto merecedor de atención gubernamental es resultado de la confluencia no totalmente casual pero tampoco previsible de problemas, soluciones, actores participantes y oportunidades de elección.

Sin embargo, varios factores de contexto le otorgan cierto grado de previsibilidad al proceso de formación de la agenda gubernamental, filtrando selectivamente los problemas y demandas provenientes de la sociedad. En primer lugar, motivos

3 Completando la diferenciación que realizan Cobb y Elder (1972) entre agenda sistémica y agenda institucional, Rogers y Dearing (1987) agregan un tercer tipo de agenda: la agenda de los medios.

ideológicos, políticos y constitucionales determinan que la atención prestada por el gobierno se restrinja solo a ciertos problemas de la agenda sistémica, al establecer ciertos límites a la legitimidad de su intervención y al generar una mayor sensibilidad del gobierno y las dependencias gubernamentales por ciertos asuntos y grupos mientras que mayor resistencia y hostilidad hacia otros. Se configura así, según Aguilar Villanueva (1996a), un patrón de atendibilidad y aceptabilidad de los problemas públicos. Asimismo, existe un patrón de plausibilidad político administrativo que está determinado por la restricción de recursos (fiscales, humanos, legales, tecnológicos, morales, políticos y organizacionales) e ideas que padece todo gobierno. Ello sugiere que si una situación percibida socialmente como problemática no se condice con el universo de respuestas disponibles y viables no tendrá oportunidad de llamar la atención del gobierno. Finalmente, asistimos a la existencia de un patrón de receptividad que colabora en la estabilización y orden de los reclamos sociales. En efecto, es posible que ciertos problemas públicos no encuentren oportunidades para llamar la atención del gobierno en la medida que este se halla ocupado en asuntos previos o en aquellos que forman parte de la propia rutina gubernamental. Sin embargo, ciertas circunstancias o momentos específicos (por ejemplo, el cambio de clima en la opinión pública, los cambios producidos en el parlamento que alteran la correlación de fuerzas, cambios en la conducción presidencial y, particularmente, eventos críticos) pueden constituir una oportunidad propicia aunque de duración limitada –denominada *policy windows*– para despertar la atención del gobierno.

Asimismo, ciertas particularidades que presentan los problemas públicos pueden contribuir a aumentar las probabilidades que estos tienen de llamar la atención de los gobiernos. Por ejemplo, aquellos problemas que son objeto de una amplia atención o conocimiento por parte del público y requieren algún tipo de intervención de alguna entidad gubernamental, aquellos que están definidos genéricamente sin tecnicismos y presentan aspectos nuevos y de significación para grandes números de la población, y aquellos que están dotados de una fuerte carga emocional o han alcanzado proporciones de crisis, tendrán mayores oportunidades de ingresar a la agenda de gobierno.

Más allá de estos elementos enunciados, el factor más importante en la formación de la agenda de gobierno “es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno” (Aguilar Villanueva, 1996b: 44). En efecto, son los actores quienes tienen la capacidad para fijar la agenda gubernamental. Sin embargo, se han elabo-

rado diversas teorizaciones y desarrollado profundos debates respecto a quienes son estos actores que pueden determinar la agenda de gobierno. Una de ellas, la corriente que se desprende del pensamiento marxista, sostiene que la fijación de agenda es controlada por las clases dominantes, ya sea promoviendo sus propios problemas o impidiendo de distintas maneras la incorporación de ciertos problemas nocivos a sus intereses (Lukes, 1985). El pluralismo democrático, por su parte, sostiene que son los grupos de interés quienes compiten abiertamente entre sí —en situación de desigualdad— por fijar la agenda de gobierno (Lindblom, 1999). Otra visión es la del corporativismo o neocorporativismo, según la cual son las corporaciones ligadas a la relación capital-trabajo quienes tienen la capacidad para controlar la formación de la agenda (Schmitter, 1979). Una perspectiva muy distinta a las anteriores —puesto que son de matriz socio-céntrica— es la que, al reconocer al Estado cierto grado de autonomía, resalta la capacidad que las élites político-burocráticas tienen para fijar la agenda de gobierno (Skocpol, 1989). Por último, la corriente administrativista —más ligada al análisis de política pública— sostiene que son las redes (que incluyen a actores público-estatales, público-no estatales, y privados) ligadas a cada uno de los asuntos en cuestión —*issue networks*— quienes tienen la capacidad de controlar la formación de la agenda de gobierno (Heclo, 1978).

Los aspectos enunciados hasta aquí permiten identificar algunos factores que determinan el acceso de un problema percibido como socialmente relevante a la agenda.

- i) *El poder*: La inclusión de una cuestión en la agenda es el resultado de un proceso de competencia entre asuntos y necesidades y confrontaciones de perspectivas sobre el problema, sus contenidos sustanciales o los procedimientos adecuados su tratamiento y resolución. Esas competencias y confrontaciones involucran a actores sociales con diferentes recursos, capacidades organizacionales y de gestión, así como articulaciones con los ámbitos institucionales establecidos, pero también a actores gubernamentales y estatales. La consecuencia de ello es que los actores con más recursos no solo tienen la capacidad para influenciar esos procesos, sino que también la tienen para determinar los enunciados mismos de los problemas. La agenda pública no solo impacta sobre qué pensamos acerca de determinados eventos, sino que también sobre qué eventos pensamos.
- ii) *Los valores*: La incorporación de un problema a la agenda no resulta necesariamente de una modificación de la situación enfrentada, o de las rela-

ciones de fuerza (poder) entre los actores involucrados, sino que también puede ser el producto de una diferente evaluación de esa situación. El cambio en los valores sobre algún aspecto de la realidad puede contribuir a que determinadas situaciones se problematicen y se incorporen a la agenda sistémica.

- iii) *Las tecnologías*: La disponibilidad de nuevas tecnologías de intervención, pero también de nuevos conocimientos, puede convertir a un ámbito de la realidad no problematizado anteriormente en un objeto de debate público.

5. CONSTRUCCIÓN DE OPCIONES DE POLÍTICA

Si bien esta etapa, al igual que la siguiente (toma de decisión), se analizará con mayor detalle en el capítulo siguiente, resulta útil señalar algunos aspectos o cuestiones que están en juego en esta fase de la política pública. En términos generales, esta etapa se corresponde con la identificación de distintos cursos de acción y con la construcción de escenarios prospectivos que indiquen los horizontes de factibilidad y las consecuencias probables de cada una de las opciones identificadas para la resolución de los problemas. Esta es la etapa del analista de políticas, en tanto generador de un conocimiento que se pone al servicio de la toma de decisión.

Sin embargo, chocan aquí dos concepciones bien enfrentadas. Por un lado están quienes, desde paradigmas positivistas, sostienen que la tarea del analista en esta etapa remite a un proceso científico guiado por criterios técnico-instrumentales (esto es, un análisis estrictamente racional). Por otro, aquellos que desde paradigmas pospositivistas sostienen que el analista es un “artesano” y el análisis de políticas un “arte”. En palabras de Majone (1997: 83) “cuando comparamos al analista con el artesano no estamos usando simplemente una metáfora: hay una semejanza real en su trabajo. En el análisis de políticas (...) el éxito depende mucho de un conocimiento profundo de los materiales de trabajo y herramientas, de una relación muy personal entre el hombre y su tarea. (...) El estilo puede desempeñar, en la determinación del valor y la aceptabilidad del producto analítico, un papel tan importante como en el trabajo artesanal”.

Desde una óptica absolutamente racional, la tarea en esta fase consiste en identificar todas aquellas alternativas –las diferentes políticas y medios disponibles– que permiten resolver efectiva y definitivamente el problema, considerando los riesgos y/o beneficios que acompañan a cada una de ellas. Sin embargo, este modelo de

racionalidad pura o estricta ha demostrado tener importantes limitaciones⁴, las que condujeron a autores como Lindblom (1959) a proponer –en contraposición a ese modelo- el modelo incremental. Según este último, el modelo de racionalidad estricta no puede explicar ni describir el proceso de construcción de opciones de política y de toma de decisiones tal como se desarrolla en la realidad. En efecto, las opciones que toma en cuenta el decisor no son todas y ni siquiera las mejores opciones sino solo aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas llevadas a cabo con anterioridad. Ello se debe a que cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, la anticipación de sus consecuencias e impactos (costos y beneficios) resulta más dificultosa. De este modo, el universo de alternativas a considerar por el decisor es reducido, disponiendo además de un mayor grado de certidumbre respecto a los costos y/o beneficios que cada una de estas opciones encierra.

Más allá de estas consideraciones teóricas, lo que se debe resaltar es que los analistas y el decisor no operan en un escenario sin restricciones a la hora de elaborar las opciones de política. En efecto, deben tomar en consideración en el proceso de construcción de opciones los siguientes criterios: la legalidad, la racionalidad económica, la factibilidad organizacional y, por último, la viabilidad política. El primer criterio supone tener en cuenta tanto las ambigüedades y lagunas existentes en el cuerpo normativo como la coherencia del mismo. El segundo supone considerar la viabilidad económica al momento de elaborar las alternativas para lo cual se requiere la realización de un análisis costo-beneficio y costo-efectividad. El tercer criterio implica reconocer las capacidades organizativas y de gestión de las dependencias gubernamentales a través de un análisis organizacional. El último criterio supone realizar un análisis político que permita al decisor tener en cuenta la viabilidad política (aceptación o conflictividad) a la hora de elaborar las alternativas de política. Asimismo, en esta etapa el decisor debe tener claridad sobre cómo se van a jerarquizar cada uno de los criterios enunciados al momento de construir las opciones de política; jerarquización que resultará, a su vez, imprescindible para los fines de implementación y evaluación de la política pública finalmente adoptada.

4 Algunas ya habían sido expuestas por Simon (1957) al reconocer la existencia de ciertos límites a la aplicación de la racionalidad económica clásica: los valores, los costos, y limitaciones organizacionales, psicológicas y situacionales. Por esta razón, el autor sugiere que el proceso de adopción de decisiones se rige por el modelo de racionalidad limitada.

6. LA TOMA DE LA DECISIÓN

Si bien dedicaremos el próximo capítulo al análisis de esta etapa, resulta oportuno aquí hacer algunas pocas precisiones que presenten las cuestiones y debates iniciales que se han generado en torno al análisis de esta fase del proceso de la política pública.

Al igual que en la fase anterior, aquí se ha planteado un profundo debate entre dos posiciones: el racionalismo y el incrementalismo. Según la visión racionalista (modelo de racionalidad estricta) el decisor opera (y debe operar siempre) de manera absolutamente racional eligiendo la mejor de las opciones entre las alternativas disponibles, es decir aquella que permite resolver —óptima y eficientemente— el problema. Desde este modelo se supone, por un lado, que el decisor dispone de preferencias claras y ordenadas, objetivos precisos, información actualizada y objetiva (confiable) y una teoría o modelo causal válido y, por otro, que la elección busca maximizar los beneficios y minimizar los costos y que el aprendizaje se produce mediante los costos del error.

Sin embargo, si bien lo ideal —*a priori*— sería poder proceder de acuerdo a una elección estrictamente racional, este modelo generalmente no es posible de seguir porque no se cumplen las condiciones —el contexto de acción— que el modelo exige para ello. “Es libresco suponer o exigir que un gobierno encare el conjunto de las decisiones públicas complejas y tornadizas con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que cuente oportunamente con toda la información requerida, que construya todas las opciones políticas relevantes en todas las circunstancias, que haga un cálculo puntilloso de las consecuencias de sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones y cuente con un repertorio de teorías causales capaces de guiar cualquier toma de decisión” (Aguilar Villanueva, 1996a: 48).

Asimismo, Lindblom (1959) sostiene que aun si se dieran esas condiciones —algo que según el autor resulta imposible en la mayoría de los problemas públicos por su complejidad— el modelo de racionalidad estricta (o método de ir a la raíz, como él lo denomina) no logra explicar el comportamiento real de los decisores públicos. Es por ello que, a partir de la observación del comportamiento cotidiano de los *policy makers*, propone un modelo alternativo, el incrementalismo (o método de las comparaciones sucesivas limitadas). Según este modelo, el análisis que hace el decisor a la hora de tomar la decisión no se realiza en abstracto sino que se basa en la pasada política antecedente de modo que las decisiones no son más que ajustes marginales sobre políticas ya en marcha. Ello implica que la política es un eslabón de una cadena de políticas que

solo modifica algunos aspectos de la política pasada, en especial aquellos aspectos que se desprenden como nocivos. De modo que, dado que no es posible contar con una teoría causal válida para cada problema, solo se adoptan políticas que alteran pequeños aspectos de la política anterior. El incrementalismo permite así reducir los riesgos y por tanto, aun si se adopta la decisión incorrecta, es mejor y más útil que el método de racionalidad estricta. En efecto, “El modelo incremental argumenta que las decisiones son, ante todo, pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas” (Tamayo Sáez, 1997: 297).

A partir de este modelo elaborado por Lindblom (1959) para describir y explicar el proceso de toma de decisiones, surgieron dos corrientes que ampliaron, depuraron y enriquecieron algunas de sus ideas. La primera, representada por Majone (1997), utiliza –como se señaló con anterioridad– la imagen del artesano para representar la tarea de los elaboradores de políticas, puesto que estos viven circunstancias que le fijan límites y en este contexto utilizarán sus capacidades, *expertise*, para producir políticas que luego serán evaluadas por la sociedad. A raíz de esta evaluación que la sociedad realiza, el gobierno debe ofrecer además razones, argumentos y evidencias para generar consenso sobre la política pública. El propósito es otorgarle legitimidad a la política pública seleccionada. “Estaremos en gran desventaja si, olvidando el debate y la argumentación, tratamos de entender la elaboración de políticas solo en términos del poder, la influencia y el regateo. La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas” (Majone, 1997: 36). La segunda corriente (Wildavsky, 1979) plantea que la política pública no es resultado de una imposición sino un producto que resulta de la negociación, de un proceso de interacción social y política, entre los grupos de interés más relevantes, los actores estatales y el gobierno⁵. Por tanto, la tarea más importante consiste en comunicar la política y convencer a los grupos rivales. Como puede advertirse, el punto que une a ambas corrientes es la decidida importancia que le otorgan al momento comunicacional pero se diferencian en que la primera resalta el componente artesanal en la elaboración de la política, mientras la segunda resalta el componente político.

5 En este esquema, el gobierno es un actor más que puede adoptar diversos roles: un rol conciliador si se encuentra en una situación de superioridad y un rol poco relevante si se encuentra en condiciones de debilidad.

7. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

Esta ha sido una de las etapas tal vez menos estudiadas puesto que desde sus comienzos y hasta inicios de los años 70 la investigación en el campo de las ciencias de políticas estuvo centrada en la decisión y las etapas que la preparan (antecedentes). La corriente dominante en aquellos años sostenía que para lograr un buen resultado solo era necesario mejorar la calidad analítica e informativa de la decisión (esto es, los modelos causales implícitos en ellas). Este énfasis en lo decisional se basaba en la clásica dicotomía entre política y administración, donde la política era el espacio de la decisión mientras que la administración era el espacio de la aplicación. Detrás de esta dicotomía existían dos importantes supuestos. El primero suponía una administración pública profesional y subordinada al poder político (Weber, 1992), y el segundo la existencia de una sociedad pasiva sin capacidad para obstaculizar o impedir la implementación de una política pública.

Sin embargo, a partir de inicios de los años 70 comienza a aparecer un mayor interés en lo posdecisional. Ello se debió a que comenzó a percibirse que los fracasos de las políticas públicas residían en muchas ocasiones en la etapa de aplicación o implementación y no en la decisión.

7.1. La implementación como problema

La implementación refiere al conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables. Es por ello que no puede ser concebida solo como un momento, sino que debe ser entendida como un proceso complejo a través del cual los diversos actores involucrados ponen en marcha –intencionalmente– la conexión causal cristalizada en el diseño de la política. Si durante el proceso se presentan defectos y la política sufre incumplimientos dicho vínculo se “destruye”, conduciendo al fracaso de la política. Durante el proceso de implementación se manifiestan ciertas restricciones (que provienen de los mandatos, reglas, recursos disponibles y contingencias –es decir, eventos inesperados–) y diversas percepciones de la realidad (generalmente en conflicto), los participantes reinterpretan las intenciones de las políticas y despliegan variadas estrategias de influencia/incidencia, emergiendo incertidumbres de todo tipo.

La implementación supone una cadena de sucesos que se inicia cuando se produce la sanción de la decisión y que concluye cuando la enunciación de la política (su expresión en programas, regulaciones y actividades) es abandonada,

finalizada o transformada. Es por esa razón que la implementación suele tener un comienzo preciso, pero tiene siempre un final difuso, pues este remite tanto al impacto sobre la sociedad como a su inmersión en el proceso constante de reformulación y revisión de las políticas.

Sin embargo, aquella secuencia de sucesos no es lineal. Está compuesta por decisiones y acciones interrelacionadas, con influencia recíproca. Allí se produce la confrontación de inevitables tensiones, ambigüedades y conflictos que hacen que el desarrollo efectivo de las acciones siga senderos muchas veces alejados de las previsiones contenidas en el diseño de las políticas. En efecto, durante el proceso se deben resolver conflictos entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y rutinizado y los requisitos que impone cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía política y las demandas que provienen de los beneficiarios de las prestaciones y servicios que la política ofrece. En suma, la implementación supone introducirse en el mundo más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas, escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores y creencias, resistencias, retraimiento y pasividad.

Los senderos de la implementación resultan de respuestas a desafíos y presiones, de contingencias y de cambios de orientaciones y de las interacciones entre actores estratégicos. Aquí juegan un papel central los administradores públicos y las organizaciones públicas, puesto que constantemente hacen apreciaciones sobre las situaciones/realidades enfrentadas, redefiniendo parcialmente (en el mejor de los casos) las prioridades de las políticas. Pero sus comportamientos no solo alteran los cursos de acción, sino que también modifican el contexto de operación, entablando alianzas, fortaleciendo a algunos actores sociales, generando expectativas y demandas y creando la imagen pública de la política.

Si la implementación es una cadena de acciones y decisiones que provocan efectos que a la vez impactan sobre acciones y decisiones, puede afirmarse entonces que es un proceso “reflexivo”. Ello supone que los que intervienen en dicho proceso deben incorporar información, introducirla en sus mapas cognitivos y marcos conceptuales así como procesarla y evaluarla, transformando la implementación en: a) un proceso de aprendizaje, ya que debe revisarse permanentemente la validez de dichos marcos conceptuales, b) un proceso evolutivo, dado que puede suponer acumulación, maduración y transformaciones, y c) un proceso de creación de recursos y despliegue de coaliciones, ya que durante el proceso se procura sumar nuevas voluntades y adhesiones.

7.2. Los estudios sobre el proceso de implementación

A pesar de su importancia, el instrumental conceptual y analítico movilizado en torno a la implementación no tiene una consolidación suficientemente satisfactoria. En parte, ello se debe a que los estudios que recuperan la implementación como un proceso crítico en materia de análisis de política pública son relativamente recientes. Esto explica que las perspectivas, los relatos y las tramas argumentales a los que se recurre para abordar esta problemática sean múltiples y de significación variada. Sin embargo, a pesar de la importancia de las contribuciones realizadas para su esclarecimiento y comprensión, aún persisten carencias significativas en la disponibilidad de herramientas adecuadas para su gerenciamiento.

La emergencia y multiplicación de los estudios sobre implementación de políticas pone de manifiesto un creciente reconocimiento de que las políticas no consisten en una simple expresión de la voluntad política, sino que constituyen manifestaciones y consecuencias de la movilización de actores políticos, sociales, económicos y estatales, con valores, evaluaciones de la realidad y recursos de poder que dirigen a la arena política para promover sus intereses y perspectivas. Asimismo, se funda en la firme convicción de que es posible identificar algunas regularidades y estructuras de comportamiento a lo largo del proceso de implementación con consecuencias para el diseño o programación de este.

Los primeros trabajos elaborados —allá por la década del 50— partieron de una concepción sistémica de la política (Easton, 1953). Según esta concepción, el objeto de análisis está constituido por insumos que son objeto de transformación para producir productos para la sociedad. El proceso de implementación formaría parte de ese proceso de transformación, analíticamente diferenciable, y evaluable en términos de eficiencia, como cualquier proceso de producción. Sin embargo, los aportes realizados desde esta perspectiva a la comprensión de la complejidad y naturaleza del proceso de implementación fueron escasos.

Es recién hacia fines de los años 60 y durante la década del setenta que los estudios realizados sobre casos concretos de implementación de políticas permitieron el desarrollo de enfoques más sistemáticos para comprender las causas de los fallos de implementación y condujeron a su vez al planteamiento de posibles soluciones o remedios a esos problemas. La maduración de este campo de estudios ha llevado a reconocer complejidades. En primer lugar, se señala que no toda acción administrativa responde a una definición de política formalmente explicitada. Esta línea de pensamiento conduce a estudios centrados en las organizaciones, en su evaluación y

en su significación política y social, más que en actividades vinculadas a una política o a un programa. Cada una de estas organizaciones está a cargo de más de un aspecto de diversas políticas públicas, los que interactúan y se condicionan mutuamente. Sus acciones están sujetas a restricciones institucionales y su lógica interna lleva a que procuren conciliar los requerimientos de las políticas con sus capacidades organizacionales. De esta forma no se concibe a la implementación como el resultado de una enunciación de propósitos, sino como la convergencia de un conjunto de decisiones y de lógicas organizacionales que van concretando resultados e impactos. Su eje no es por lo tanto la eficiencia, sino las consecuencias. Sin embargo, el desarrollo de este campo disciplinario ha puesto de manifiesto la existencia de enfoques y perspectivas de análisis distintas.

Dentro de la primera generación de teóricos de la implementación, Wildavsky y Pressman (1973) sostienen que los problemas de implementación⁶ se generan a raíz de la excesiva complejidad de la acción conjunta (cooperación) que es necesaria para la implementación exitosa de una política. En efecto, “La complejidad de la co-operación es el determinante de que no sucedan o sucedan fuera de término y sin impacto las acciones que era previsible y esperable sucedieran, dado que eran congruentes con las condiciones iniciales, por todos aceptadas sin reparo” (Aguilar Villanueva, 1996c: 49). Ello sucede puesto que en esta etapa intervienen múltiples actores y porque, además, toda política pública supone la existencia de distintos puntos de decisión dentro de la fase de implementación. Por tanto, dado que en cada uno de esos puntos de decisión intervienen múltiples actores, para que la política tenga éxito es necesario generar un consenso en cada punto de decisión que permita poder pasar al siguiente. El problema está entonces en el exceso de puntos de decisión y en la cantidad de actores que intervienen en cada uno de ellos. En este escenario, la clave para la solución del problema está en el diseño del proceso de implementación, buscando reducir no solo el número de puntos de decisión sino además el número de actores intervinientes en el proceso.

Otro autor, perteneciente a esta primera generación de teóricos, que se detiene a analizar los problemas de implementación es Bardach (1980). Según este autor, el proceso de implementación es un proceso de ensamblaje donde múltiples actores in-

6 Según estos autores, solo podemos hablar de problemas de implementación cuando, a pesar de que se han logrado las condiciones iniciales y la teoría causal es correcta, la implementación se retrasa o fracasa en sus objetivos.

dependientes entre sí poseen recursos básicos para el producto final. Estos actores juegan distintos juegos de negociación/transacción que finalmente se van a transformar en juegos de confianza. El problema se presenta porque estos juegos distorsionan los objetivos que pretende alcanzar la política, conducen al despilfarro de recursos, modifican procesos e instrumentos, en síntesis desvirtúan la política. Para salvar estos problemas es necesario entonces realizar una buena descripción del escenario de la implementación –conocer quienes son los actores que intervienen, qué intereses tienen y qué recursos poseen– con el propósito de anticipar esos juegos y evitar así que la política pública se desvíe. Sin embargo, ello no es suficiente para garantizar el éxito de la implementación y, por tanto, se debe recurrir a un *fixer* (reparador), es decir un liderazgo comprometido con el éxito de una determinada política, que arbitre estos juegos. En efecto, “El mediador-reparador-ajustador posee un gran capital de recursos políticos [...] y es capaz de convocar a las partes morosas o conflictivas, sentarlas a negociar, disuadir opositores, derrotar adversarios, sumar consensos, atraer contribuciones, derribar obstáculos” (Aguilar Villanueva, 1996c: 76).

La segunda generación de teóricos de la implementación (Berman, 1978, 1980; Elmore, 1978, 1980; Lipsky, 1980; Williams, 1980, 1982; entre los más importantes) sostuvo, por su parte, que los problemas de implementación de la política pública están en el punto último de la implementación, en la prestación del servicio, es decir en el personal de ventanilla o en el personal de contacto. Para salvar este problema hay que diseñar el proceso de implementación de abajo hacia arriba. Por tanto, hay que pensar en cuales son las características o atribuciones que debe tener ese personal de contacto para prestar un servicio de calidad, para satisfacer al usuario. A partir de aquí es que hay que pensar las acciones previas necesarias para obtener una implementación exitosa.

El aporte de estos teóricos reside en que rompen con la idea burocrática y jerárquica de la administración pública, puesto que descubren que es necesario otorgar autonomía a la burocracia para generar las condiciones necesarias para brindar un servicio de calidad (Aguilar Villanueva, 1996a). El esquema mando-control cede aquí su lugar a un esquema de responsabilización. Estos autores van a establecer así una distinción entre macro implementación y micro implementación a partir de la cual van a diferenciar entre implementación programada e implementación adaptativa. Lo que estos autores pretenden subrayar es que la implementación programada solo es posible bajo condiciones de requisitos universales o condiciones que se repiten de igual manera. Sin embargo, cuando estas condiciones no se presentan

hay que recurrir a una implementación adaptativa. Este tipo de implementación (la adaptativa) requiere de un nuevo tipo de funcionario que no se parece en nada a aquel burócrata tradicional que se rige por reglas. Ello no significa que la implementación adaptativa suponga una ausencia de programación sino que, por el contrario, supone un programa que otorga cierta autonomía al funcionario para adaptarlo a los diversos casos y contextos de implementación.

Finalmente a partir de los años 80 surgen los primeros intentos de reconciliar los supuestos y valores que están detrás de estas dos formas (*top-down* y *bottom up*) de concebir el proceso de implementación (Elmore, 1985; Goggin, 1986; Sabatier, 1986; Goggin, Bowman, Lester y O'Toole, 1990). Una posibilidad de reconciliación reside en la construcción de marcos conceptuales sintéticos a partir de elementos seleccionados de cada uno de los enfoques, articulando “los mejores rasgos o características de cada enfoque” (Sabatier, 1986: 37). De este modo se reconoce no solo que las concepciones no son necesariamente excluyentes sino que es necesario desarrollar un marco conceptual que permita integrar las diadas jerarquía-control (propias del modelo *top down*) y adaptación-autonomía (distintivas del modelo *bottom up*). Según Elmore (1985) los tomadores de decisión necesitan considerar tanto los instrumentos de política y los otros recursos a su disposición (*forward mapping*) como la estructura de incentivos de las poblaciones objetivo (*backward mapping*), porque el éxito de la política depende de ambos elementos.

7. 3. Las perspectivas para el análisis de la implementación

Se han desarrollado tres perspectivas básicas con respecto a la implementación. Una de ellas es de naturaleza prescriptiva, las otras dos procuran comprender las complejidades que caracterizan al proceso de implementación.

El enfoque prescriptivo

Este enfoque procura identificar las condiciones necesarias para una adecuada implementación. Ellas se suelen resumir en: a) especificación de objetivos y metas, b) asignación precisa de atribuciones y responsabilidades, c) programación y estándares de operación suficientes, d) recursos adecuados, e) apoyo y conducción política. Según Gunn (1978) las precondiciones para una implementación exitosa son:

i) Que las circunstancias externas a la agencia de implementación no impongan obstáculos (físicos o políticos) a la implementación.

ii) Que el programa cuente con los recursos suficientes y el tiempo adecuado para realizar sus objetivos.

iii) Que en cada una de las etapas del proceso de implementación la combinación de recursos (no solo económicos) requerida para el éxito de la política esté disponible en el momento adecuado.

iv) Que exista una teoría causal válida sobre la que se apoya la política.

v) Que la relación entre causa y efecto sea lo más directa posible, es decir, con el menor número de relaciones posible.

vi) Que la agencia implementadora no necesite depender de otras agencias para garantizar el éxito de la implementación, o que si intervienen muchas organizaciones esa dependencia sea mínima tanto en número como en importancia.

vii) Que exista una completa comprensión y acuerdo en torno a los objetivos de la política y que estas condiciones persistan a lo largo del proceso de implementación.

viii) Que se detallen las tareas que deben realizar cada uno de los participantes para alcanzar los objetivos de la política.

ix) Que exista una perfecta comunicación entre, y coordinación de, los distintos actores o agencias involucrados en el programa.

x) Que aquellos que poseen la autoridad puedan demandar (capacidad) y obtener (efectividad) obediencia de sus subordinados.

Este enfoque remite a la problemática del planeamiento, su especificación en programas operativos, la presupuestación y a la correspondencia entre los requerimientos de las tareas y el grado de discrecionalidad acordado para su ejecución. Conforme a este enfoque, los funcionarios y operadores no deberían formular juicios interpretativos de las políticas: la administración es un instrumento neutro con respecto a las orientaciones políticas. Aquellas condiciones necesarias deberían brindar todas las orientaciones requeridas para la resolución de todas las eventualidades que se enfrenten. Es la expresión del modelo racional-deductivo de toma de decisiones y del tipo ideal burocrático de organización como patrones normativos. Desde esta perspectiva, el perfeccionamiento de los procesos de implementación se logra a través de la modificación de los marcos de la acción: una más precisa definición de la “regla de la ley”, perfeccionamiento de sistemas de planeamiento y programación, cambio de procedimientos, mecanismos de control de procesos y comportamientos, entre los más importantes.

El enfoque del proceso social

Para este enfoque la implementación constituye la esencia de la política pública. Es la implementación la que efectivamente determina la política pública, ya que de ella depende su impacto sobre la sociedad. La política sería, de este modo, la sumatoria de todos los comportamientos públicos en torno a una problemática específica. La definición de la política asociada al proceso de toma de decisión solo constituiría una declaración de intenciones. Por tanto, el problema de la implementación no reside en asegurar que quienes implementan se “ajusten” al plan de acción establecido (el estatuto de la política) sino en que el proceso de implementación se pueda alcanzar un mínimo consenso en torno a las metas, desarrollar ciertas lealtades institucionales y promover un grado de compromiso de quienes participan en la implementación de la política con el plan de acción de forma de orientar la utilización de los márgenes de autonomía individual.

En este enfoque el énfasis está puesto en el poder, en las visiones y perspectivas, en los impactos y en la participación social. En este proceso los funcionarios reinterpretan las directivas, adaptan las respuestas, generan nuevos procedimientos y “completan las lagunas” de la política. Como consecuencia de ello los funcionarios pueden disponer de márgenes de autonomía, cuando no de discrecionalidad, sobre cuestiones como la selección de los destinatarios o sobre la flexibilidad de la norma. Tan importante puede ser este papel que Lipsky (1980) sostiene que la política se construye “al nivel de la calle”, lo que obliga a considerar o evaluar la influencia que ciertos aspectos “culturales” de la organización tienen sobre sus comportamientos y, por ende, sobre las consecuencias (resultados e impactos) que la política produce.

La implementación evolutiva

Según este tercer enfoque los planes de acción no son ni meras palabras que son modificadas durante el proceso de implementación ni planes detallados y rigurosos que permiten asegurar una implementación controlada. Los planes de acción existen solo como posibilidades, cuya realización depende de cualidades intrínsecas como de elementos exógenos. Es por ello que los autores que aquí se inscriben (Majone y Wildavsky, 1978) plantean la necesidad de reconocer el mutuo condicionamiento entre las políticas (su estatuto) y la implementación. De esta forma:

- i) *La implementación configura las políticas*: Las políticas son transformadas (re-diseñadas) durante el proceso de implementación. Esta transformación es necesaria para adaptar la política al contexto de restricciones insti-

tucionales, contextuales, que surgen durante este proceso y que no fueron (ni podían ser) previstas en la fase de diseño o planificación.

- ii) *Las políticas configuran la implementación*: Las formas en que las políticas condicionan la implementación son bastante diversas: a) a través del modelo causal que la política presupone, proporcionando la información sobre las secuencias de acciones que deben guiar la implementación y b) a través del contenido, delimitando el ámbito donde tiene lugar el proceso de implementación, determinando quienes son los que participan en él, así como la relación (conflictiva o no) entre aquéllos, definiendo los instrumentos disponibles para la acción, y suministrando los recursos para llevar a cabo la implementación.

Para esta perspectiva, al igual que para la anterior, la autonomía, e incluso a veces la discrecionalidad, de quienes implementan no solo es inevitable (por la imposibilidad de prever exhaustivamente todas las situaciones y contextos en los que se ejecuta una política) sino que es sobre todo deseable. Ello se debe a que el escenario de implementación es un escenario dinámico, incierto, sujeto a las contingencias y donde la información disponible es limitada y el tiempo para adoptar una política un recurso escaso. En estas circunstancias, que quienes implementan dispongan de un margen autonomía/discrecionalidad puede ser decisivo para garantizar el “éxito” de la política pública. El éxito de las políticas (y por tanto de su implementación) depende no solo del saber qué hacer (reglas claras y precisas) sino más precisamente del saber cómo hacerlo (la capacidad de seleccionar los comportamientos adecuados).

7.4. El éxito de la implementación

Las innumerables investigaciones que se han realizado en el campo de los estudios de implementación durante los últimos treinta años llegaron a algunas conclusiones importantes respecto a cuáles son los factores (o condiciones) más relevantes que pueden aumentar las probabilidades de éxito en la implementación de la política pública. Entre estas cabe mencionar las siguientes:

Razonabilidad de la política. Se refiere a la pertinencia del modelo causal que está implícito en la política: esto es, la correspondencia o adecuación entre las causalidades postuladas por la política y aquellas que efectivamente operan en la realidad. Si las hipótesis causales que las políticas suponen están basadas en conocimientos precarios o poco probados, o si no son relevantes para el tipo de problemas que la política se propone enfrentar, la implementación no podrá resolver el problema público a tratar.

Legitimidad de la política. Con ello se hace referencia al consenso o apoyo que ha concitado la política pública en cuestión. Esa necesidad de legitimidad puede hacer recomendable establecer mecanismos para la participación de los destinatarios no solo en la implementación sino incluso en la fase de diseño de la política.

Calidad del diseño (estatuto) de la política. Las políticas deben contar con objetivos precisos que orienten (no determinen) las acciones de implementación. Ello supone examinar la coherencia de los objetivos así como las ambigüedades o vacíos que pueden existir en el diseño. En este punto debe tenerse en cuenta que aquellas políticas que persiguen diversidad de objetivos y utilizan múltiples instrumentos de intervención son más difíciles de ejecutar.

Disponibilidad de recursos. Toda política supone la movilización de poder, recursos y capacidades que permitan garantizar la implementación. La no disponibilidad de estos elementos puede poner de manifiesto deficiencias del proceso de formulación, al no plantearse con rigurosidad cuáles son las condiciones económicas y organizacionales necesarias para el éxito de la implementación.

Liderazgo del proceso. La implementación supone la necesidad de coordinar y articular el comportamiento de los múltiples actores y organizaciones intervinientes. El carácter complejo y multidimensional de los problemas que las políticas abordan hace que esa ejecución requiera el aporte de conocimientos y capacidades específicas de un número muy amplio y diverso de actores. La existencia de esos liderazgos puede contribuir a promover esa coordinación y/o corregir problemas que puedan emerger durante el proceso de implementación.

Articulación entre el liderazgo del proceso, el nivel de autoridad y los ejecutores de las acciones. Cuando esa articulación no se produce por razones de distancia social, espacial o jerárquica, las probabilidades de distorsiones en la implementación son elevadas. Esa articulación puede lograrse a través de relaciones formales, pero esto solo será eficaz en contextos de tareas poco complejos, que utilizan tecnologías estandarizadas y que demandan escasa autonomía por parte del operador.

Capacidades estratégicas: La implementación no es un proceso exclusivamente técnico sino además político. Exige, por tanto, disponer de la capacidad para anticipar comportamientos y consecuencias, y diseñar y promover cursos de acción en contextos de incertidumbre, ambigüedad, tensiones y conflictos.

Capacidades organizacionales: Refiere a los atributos de las organizaciones encargadas de la implementación de la política. Entre estas capacidades se destacan: a) la comprensión del mandato de la política, b) el alineamiento y compromiso con las

orientaciones estratégicas de la política, c) la disponibilidad de recursos gerenciales, técnicos y operativos para movilizar, d) la motivación de sus integrantes, y e) la existencia de un sistema de incentivos y sanciones.

8. LA EVALUACIÓN

La evaluación es una actividad que procura abrir juicios con respecto a los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. La búsqueda de técnicas y metodologías dirigidas a introducir mejor fundamentación a las argumentaciones en torno a las políticas públicas y a la valoración de sus resultados y efectos se ha convertido en las últimas décadas en una de las preocupaciones centrales del análisis de políticas. Sus contribuciones se refieren a diversos planos:

- i) *Fundamentación sistemática de juicios sobre la política y su gestión*: estima de manera rigurosa y a través de evidencias el logro de las metas, requiere la identificación y medición de productos y resultados y posibilita la medición de la eficiencia, la eficacia y la efectividad. Identifica problemas de diseño de las políticas y de los procesos de implementación.
- ii) *Transparencia y control social*: a través de estas contribuciones, reafirma lo “público” como la esfera de interés común, abre la posibilidad del debatir implicancias y consecuencias de ideas alternativa y es expresión de la subordinación de la acción del estado a la sociedad en su carácter de mandatario y de gestor del bien común.
- iii) *Perfeccionamiento constante*: como esfuerzo sistemático brinda elementos para la revisión de las políticas y para encarar acciones de fortalecimiento y desarrollo de la gestión pública.
- iv) *Aprendizaje y generación de conocimiento*: la evaluación permite incorporar las lecciones de la experiencia, pone a prueba las hipótesis que sostienen las políticas, ayuda a comprender mejor los problemas y contribuye a alcanzar una mayor apreciación del potencial de medios e instrumentos y de la viabilidad de estrategias y cursos de acción.

Para adelantarnos al tratamiento que se le dará al tema en el último capítulo, definimos a la evaluación como una práctica integral de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas, un proceso de aprendizaje que incluye la reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos y la consecuente modificación de los cursos de acción.

Existe cierto nivel de consenso en la comunidad de académicos e investigadores acerca de que la evaluación de políticas públicas resulta una estrategia central a la integración de las acciones de gobierno y la calidad de las intervenciones de la administración pública en las realidades sociales.

Una de las principales ideas a tener en cuenta frente al desafío de pensar, describir o proponer sistemas de evaluación es la contemplación de un modelo de evaluación integral, construido a partir de la complejidad que la acción estatal presenta, la urgencia de mejorar la calidad de las políticas y la necesaria articulación de la esfera política y la esfera técnica que conviven y habitualmente confrontan en la administración.

La literatura sobre evaluación de políticas públicas enfatiza algunas condiciones para una adecuada institucionalización de la evaluación:

- i) compromiso político;
- ii) demanda y uso de los resultados de la evaluación;
- iii) definición precisa de sus objetivos y modalidades de realización;
- iv) garantías sobre la independencia de criterio de los evaluadores;
- v) soporte en información adecuada y confiable;
- vi) existencia de una “cultura de la evaluación” que legitime los esfuerzos y asegure la calidad de los procesos de evaluación y;
- vii) disponibilidad de metodologías adecuadas y recursos humanos capacitados para la evaluación.

El conjunto de estos factores determina la llamada “capacidad para la evaluación”. La exigencia de estas condiciones hace que los procesos de institucionalización de la evaluación sean progresivos, de aprendizaje social, de construcción de legitimidad y de perfeccionamiento constante de metodologías y técnicas. La evaluación es posible si existe la suficiente precisión y claridad en los objetivos perseguidos y si se cuenta con diagnósticos rigurosos sobre los problemas y sus causas. Por consiguiente, cuanto más imperfecta sea la planificación (objetivos vagamente definidos, relaciones incongruentes entre problemas y causas y entre objetivos y medios) más dificultosa se convierte la evaluación.

8.1. Evolución de los abordajes en torno a la evaluación

Las primeras evaluaciones estuvieron fundadas sobre el paradigma de la investigación experimental. Sus complejidades y limitaciones fueron superadas por estrategias de indagación atentas a la diversidad de apreciaciones de diferentes actores, a

las ambigüedades de la situación de partida (líneas de base) y al carácter múltiple de los resultados e impactos. En las últimas décadas se han venido desplegando esfuerzos para incorporar la evaluación como práctica sistemática para el diseño, el seguimiento y la gestión de políticas y programas. En la actualidad, los países con mayores capacidades políticas y técnicas cuentan con ámbitos institucionalizados para esa evaluación.

La práctica de la evaluación de programas y políticas gubernamentales comienza a consolidarse en los años 60, en los que el optimismo positivista sobre el alcance real de las ciencias sociales y un contexto favorable llevaron a la institucionalización de la evaluación como una instancia más en la práctica gubernamental, principalmente en los Estados Unidos y Europa (Bouzas Lorenzo 2005; Repetto 2010).

A mediados de los años 70, comienza una segunda etapa en la evolución de los estudios de evaluación, de la mano de un cambio ideológico acerca del rol del Estado y su capacidad de intervención en la economía y la sociedad. El consiguiente recorte a los fondos disponibles para la evaluación y la reducción de los planteles profesionales de la administración pública llevaron a una disminución en el interés por la disciplina y el repliegue teórico en la producción de estudios de evaluación.

Esta época de retraimiento dio paso, a mediados de los años 90, a un nuevo impulso evaluador, en este caso de la mano del desarrollo de modelos de diseño experimental, con asignación aleatoria a grupos de control y tratamiento, y la proliferación de técnicas estadísticas para la medición del impacto de los programas y políticas. El desarrollo de estas técnicas tiene como objetivo principal el control del efecto de las condiciones ambientales e influencia de factores externos para obtener (idealmente) una medida depurada del “verdadero” impacto del programa en cuestión, sin influencia de factores ajenos al programa mismo (Guzmán 2007).

Nuria Cunill y Sonia Ospina (2003) han presentado las características de los sistemas de evaluación en América Latina, en diferentes artículos. Como ideas principales podemos extraer que la evaluación a nivel país en América Latina cobra ciertos niveles de protagonismo en la década del 90. En la actualidad los Sistemas Nacionales de Evaluación de Políticas se encuentran en reformulación, prueba de ello son:

- i) El rediseño de las experiencias a nivel nacional en diferentes países de América Latina, como son los casos de Colombia, Chile, Brasil y Costa Rica.
- ii) El auge de las oportunidades de formación, intercambio y conformación de redes de evaluadores e instituciones dedicadas a la evaluación.

- iii) El surgimiento de acciones concretas de evaluación integral de grandes políticas públicas, como son en Argentina la Asignación Universal por Hijo y el Programa Conectar Igualdad.
- iv) Por otra parte, en los últimos años ha cobrado fuerza la idea de reorientar los sistemas de gestión de las administraciones públicas hacia el cumplimiento de los objetivos políticos de gobierno. Ejemplos de estos modelos pueden ser los Sistemas de Seguimiento de Metas Presidenciales de Brasil (a cargo de la Casa Civil dependiente de la presidencia) y México (también a cargo directamente de la presidencia, en articulación con el área de Gestión Pública).

Los últimos debates y análisis sobre la evaluación plantean la necesidad de construir e implementar un modelo de evaluación política, integral y participativa. Para estos enfoques, la evaluación debe ser entendida como criterio en la gestión de los programas públicos y no simplemente como un momento de la planificación atraviesa todo el ciclo de vida de una política, fortaleciendo los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales (Pichardo Muñoz, 1997).

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F., La hechura de las políticas (Colección Antologías de Política Pública, Vol. II), México, DF: Porrúa, 1996a.
- Aguilar Villanueva, Luis F., Problemas públicos y agenda de gobierno (Colección Antologías de Política Pública, Vol. III), México, DF: Porrúa, 1996b.
- Aguilar Villanueva, Luis F., La implementación de las políticas (Colección Antologías de Política Pública, Vol. IV), México, DF: Porrúa, 1996c.
- Anderson, James, Public Policy Making, New York, New Holt, Rinehart y Winston, 1975.
- Bardach, Eugene. The Implementation Game, Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1980.
- Berman, Paul, "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations", en H. Ingram y D. Mann (Eds.) Why Policies Success or Failed? Beverly Hills, Cal.: Sage, 1980.
- Berman, Paul, "The Study of Macro-Micro Implementation", Public Policy, 26 (2): 157-184, 1978.
- Bouzas Lorenzo, Ramón, "Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque", Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 4 (2): 69-86, 2005.

- Brewer, Garry, "The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, 5 (3): 139-244, 1974.
- Cobb, Roger W., Ross, Jeannie. K. y Ross, Marc. H., "Agenda-Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, 70 (1): 126-138, 1976.
- Cobb, Roger W. y Charles. D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1972.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder, "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory", *The Journal of Politics*, 33 (4): 892-915, 1971.
- Cunill Grau Nuria y Sonia Ospina. 2003. "Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública", Nuria Cunil Grau y Sonia Ospina (Eds.) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Caracas: CLAD / AECI / MAP / FIIAPP, 1971.
- Downs, Anthony, "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle", *Public Interest*, 28 (1): 38-50, 1972.
- Easton, David, *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Nueva York: Alfred Knopf, 1953.
- Elmore, Robert, "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy", en K. Hanf y T. Toonen (Eds.) *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Elmore, Robert, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", *Political Science Quarterly*, 94 (4): 601-609, 1980.
- Elmore, Robert, "Organizational Models of Social Program Implementation", *Public Policy*, 26 (2): 187-228, 1978.
- Goggin, M.L., Ann O'M Bowman, James P. Lester and L.J. O'Toole Jr., *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Nueva York: Harper Collins, 1990.
- Goggin, Malcom, "The 'Too Few Cases / Too Many Variables' Problem in Implementation Research", *Western Political Quarterly*, 39 (2): 328-347, 1986.
- Gunn, Lewis A., "Why Is Implementation So Difficult?", *Management Services in Government*, 33: 169-176, 1978.
- Guzmán, Marcela, "Evaluación de programas. Notas técnicas." *Serie Gestión Pública* 64, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2007.
- Heclo, Hugh, "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (Ed.) *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute, 1978.
- Jenkins, William, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Londres, Martin Robertson, 1978.

- Jones, Charles O., *An Introduction of the Study of Public Policy*, Belmont, California, Wadsworth Co., 1970.
- Kingdon, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.
- Lasswell, Harold, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: Universidad de Maryland Press, 1956.
- Lasswell, Harold, "The Decision Process", en N. Polsby, R. Dentler, y P. Smith (Eds.) *Politics and Social Life: An Introduction to Political Behavior*, New Haven: Houghton Mifflin Company, 1953.
- Lasswell, Harold, "The Policy Orientation", en D. Lerner y H. Lasswell (Comps.) *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Lindblom, Charles, *Democracia y Sistema de Mercado*, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Lindblom, Charles, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19 (2): 78-88, 1959.
- Lipsky, Michael, *Street Level Bureaucrats*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1980.
- Lukes, S., *El poder. Un enfoque radical*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1985.
- May, Judith y Aaron Wildavsky, *The Policy Cycle*, Beverly Hills, Cal.: Sage, 1978.
- McCombs Max E. y Donald L. Shaw, "Structuring the 'unseen environment'", *Journal of Communication*, 26 (2): 18-22, 1976.
- McCombs Max E. y Donald L. Shaw, "The Agenda Setting Function of the Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, 36: 176-187, 1972.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Majone, Giandomenico y Aaron Wildavsky, "Implementation as Evolution", *Policy Studies Review Annual*, 2: 66-68, 1978.
- Pichardo Muñiz, Arlette, *Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste*, Buenos Aires, Lumen Humanitas, 1997.
- Repetto, Fabián, "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de las experiencias latinoamericanas", en *Desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinetes de Ministros, 2010.
- Rogers, Everett M. y James W. Dearing, "Agenda Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?", *Communications Yearbook*, 11: 555-594, 1987.
- Rose, Richard, "Comparing Public Policy: An Overview", *European Journal of Political Research*, 1 (1): 67-94, 1973.
- Sabatier, Paul, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis", *Journal of Public Policy*, 6 (1): 21-48, 1986.
- Schmitter, Philippe C., "Still the Century of Corporatism?", en P. Schmitter, y G. Lehmbruch (Eds.) *Trends toward Corporatist Intermediation*, Londres, Sage, 1979.

- Simon, Herbert, *Administrative Behaviour*, Londres, McMillan, 1945.
- Simon, Herbert, *Models of Man: Social and Rational*, Nueva York, John Wiley, 1957.
- Skocpol, Theda, “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, *Zona Abierta*, 50: 71-122, 1989.
- Tamayo Sáez, M., “El análisis de las políticas públicas”, en R. Bañón y E. Carrillo, (Comps.) *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Wildavsky, Aaron, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Londres, Macmillan, 1979.
- Wildavsky, Aaron y Jeffrey Pressman, *Implementation*, Berkeley, Cal.: University of California Press, 1973.
- Williams, Walter, *The Implementation Perspective*, Berkeley, Cal.: University of California Press, 1980.
- Williams, Walter, *Studying Implementation: Methodology and Administrative Issues*, Chatham, N.J.: Chatham House, 1982.

CAPÍTULO V. Racionalidad y toma de decisiones

1. Introducción. **2. Racionalidad y procesos de toma de decisiones en el análisis de políticas públicas.** 2.1. La teoría de la elección racional. 2.2. Incrementalismo. 2.3. Procesos e instituciones. **3. Decisión y poder.** 3.1. La idea de campo de juego. **4. Actores y cooperación.** 4.1. Modelos espaciales. 4.2. Teoría de Juegos. 4.3. Principal/agente. 4.4. El tamaño de los grupos. *Voz y Salida.* 4.5. La dependencia de la trayectoria (*Path Dependence*). 4.6. Instituciones políticas y decisión. **5. En resumen.**

1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior vimos cómo era posible analizar la política pública como un proceso entendido en etapas y de qué manera distintas “escuelas” o teorías de rango medio, que estudian políticas públicas, abordaron este fenómeno. En este capítulo nos dedicaremos al análisis de la forma en que se toman las decisiones y se formulan las políticas y la manera en que se usa el análisis dentro del proceso de toma de decisiones.

Para comenzar, podemos definir la toma de decisiones como:

» » » » » » » » » » » » » » » »

“Un proceso en el que se elige o selecciona una determinada opción, por lo cual la noción de decisión implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y el espacio que marca el momento en 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 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.” (Parsons 2007: 273)

» » » » » » » » » » » » » » » »

Tal como Harold Laswell afirmara el análisis de toma de decisiones se ocupa de “quién obtiene qué, cuándo y dónde” (Laswell, 1950). En este sentido, los análisis de toma de decisiones pueden abarcar tanto un marco descriptivo de cómo se tomo una

decisión de política pública, como una idea normativa de cómo debería o debe ser el proceso de toma de decisiones. El análisis de las políticas como “arte” y “oficio” (Wildavsky 1980) tiene por objetivo clarificar el análisis de los procesos y de la toma de decisión como formas de conocimiento aplicado. De esta forma, el análisis de las decisiones puede entenderse como un proceso bidimensional (“análisis de y análisis en”) cuyos componentes están intrínsecamente entrecruzados. Aunque se pretenda separarlos y diferenciarlos con fines explicativos es importante no olvidar la forma en que estas modalidades de análisis se superponen y entretajan.

Durante el transcurso de esta unidad abordaremos los siguientes temas: (i) en primer lugar, analizaremos la relación entre racionalidad y toma de decisión en cada uno de los principales escuelas del análisis de las políticas públicas; (ii) posteriormente examinaremos otras de las relaciones problemáticas dentro del análisis de proceso de toma de decisión en políticas públicas: las relaciones entre decisión y poder, haciendo particular énfasis en la idea de campo de juego; (iii) Por último, analizaremos los problemas de las decisiones humanas en situaciones estratégicas a partir de analizar las relaciones entre decisiones individuales y la cooperación colectiva.

2. RACIONALIDAD Y PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de las decisiones comprende una amplia gama de disciplinas y de marcos académicos que van desde la ciencia política a la administración, pasando por la teoría organizacional, la economía, la sociología y la psicología, entre otras. Algo tan complejo como la toma de decisiones por parte de personas y grupos escapa a las capacidades explicativas de una disciplina individual.

Este apartado está dedicado al análisis de los modelos de toma de decisión. Por esto, y en un intento de ser sintéticos (que no muchas veces es aconsejable), intentaremos analizar estos abordajes en tres grandes tradiciones (que coinciden, en grandes rasgos, con las grandes escuelas de la ciencia política). Recurrir a esta clasificación no significa colocar las ideas en cajas o casillas perfectamente delimitadas. Los distintos aportes al análisis de las decisiones siempre interactúan y se superponen. Además, un enfoque sirve de crítica al otro y no es raro encontrar denominadores comunes entre los enfoques y sus marcos.

Enfoques de Políticas Públicas			
Enfoque	Actor racional 1960: Buchanan y Tullock; Downs; Niskanen.	Racionalidad limitada 1970: Simon; Lindblom; Elmore; Wildavsky.	Modelo de proceso 1980: Allison; Lindblom; March y Olsen; North; Elster.
Actores	Actor central tomador de decisión.	Actor central tomador de decisión en un entorno de incertidumbre.	Variedad de actores (redes de actores, triángulos de hierro, actores de veto, coaliciones).
Procesos	Fases (formulación de política, decisión, implementación) guiadas por una formulación previa de metas.	Incremental. Enfrentado a incertidumbre. El arte de “salir del paso”.	Conflicto de intereses y de definiciones del problema. Altamente dinámicos e impredecibles.
Decisiones	Escogencia de la mejor alternativa (minimizando costos, maximizando beneficios).	Escogencia de alternativas que sean factibles y que parezcan disminuir los problemas.	Escoge entre alternativas que generen apoyo y que puedan ser vinculadas a los problemas.
Poder	Centralizado (actor central).	Centralizado pero limitado por la incertidumbre.	Dividido (muchos actores).
Información / Valores	Información completa, valores dados (metas de un actor central).	Información incompleta y ambigua. Los valores no siempre están.	Información dispersa y ambigua. Los valores están en conflicto y no son claros.

Fuente: elaboración propia.

2.1. La teoría de la elección racional

El primero de estos abordajes es el de la *teoría de la elección racional*, la cual surge a partir de un conjunto de proposiciones explicativas (y contrastables empíricamente) mediante el desarrollo de un discurso axiomático y deductivo que puede llegar a recibir un tratamiento formal y matemático bastante sofisticado. Los principios sobre los que se construye este nuevo conjunto analítico pueden sintetizarse en las ideas de individualismo metodológico weberiano y el supuesto de racionalidad individual.

El individualismo metodológico pretende explicar, a partir de las acciones individuales, los fenómenos de carácter colectivo: a diferencia del enfoque sociológico, destaca la importancia de las acciones o elecciones individuales, huyendo de cualquier determinismo de tipo estructural. En general, supone que estas acciones individuales responden al criterio económico de maximización de utilidades: los individuos disponen de un conjunto finito de alternativas entre las que elegir y, de manera coherente con sus fines, escogen aquella que esperan les proporcione el ma-

por grado de satisfacción¹. En este sentido, los individuos son racionales: cada uno tiene la capacidad para ordenar de manera completa y transitiva (siempre en función del grado de información disponible) las alternativas que se le presentan para su elección (Downs 1975; Buchanan y Tullock, 1983; Riker 1991).

En este contexto, y respecto del ciclo de política, autores como David Easton (1969) y Harold Lasswell (1971) entendían que racionalmente era posible “pararse” al inicio del ciclo y gobernarlo en cada una de sus etapas. Sin embargo, la principal crítica a este paradigma provino de sus propias filas. Algunos teóricos entienden que el modelo predominante plantea presupuestos poco plausibles respecto de la racionalidad de los individuos.

2.2. Incrementalismo

Durante las décadas del 60 y 70 las principales conclusiones a las que arriban los estudios de acción colectiva –entre las que se destacan los trabajos de Duncan Black (1958) y Kenneth Arrow (1991, 1994) – apuntan a demostrar que es imposible garantizar la existencia de “equilibrios” a partir de las solas preferencias individuales: en sociedades “complejas” muchos individuos ordenan sus preferencias entre varias alternativas posibles de manera diferente². Líneas de investigación posteriores han considerado como resultados de equilibrio los obtenidos a partir de aplicación de reglas determinadas (como por ejemplo las reglas de mayoría) en espacios multidimensionales basados en preferencias que cumplen determinados requisitos empíricos³. Pero, aún en estas condiciones, las preferencias raramente pueden garantizar que se alcance una decisión que sea inobjetable por el mismo colectivo que la ha adoptado.

Este es el punto de partida para la segunda tradición de los enfoques de políticas públicas. Herbert Simon en su obra clásica *Models of Man* (1957) desarrollo la perspectiva teórica que entiende que la racionalidad humana está limitada (*bounded*

1 Quesada (1996: 159) entiende que el tipo de racionalidad restringido que impera en los modelos de la economía clásica está basado en seis condiciones, lógicamente interdependientes entre sí: 1) racionalidad egoísta, referida siempre a la utilidad del propio individuo; 2) orientada a intereses estrictamente materiales, 3) maximizadora de utilidad, 4) arquimediana, es decir, se asume que los distintos factores intervinientes en la composición de la función de utilidad son intercambiables, por lo que se puede establecer un patrón monetario para expresar la utilidad, 5) objetiva, con información perfecta del ambiente, 6) paramétrica, con características dadas del ambiente, es decir, *estados de probabilidad fija*.

2 Tullock (1967); Dowding (1997); Miller (1983).

3 Niemi y Riker (1991); Merrill (1984); Nurmi (1983).

rationality) por: (i) la naturaleza incompleta y fragmentada del conocimiento, (ii) consecuencias desconocidas que llevan al tomador de decisiones a depender de establecer valoraciones, (iii) los límites de atención: es imperioso enfrentar los problemas de manera seria, es decir, uno a la vez, ya que los tomadores de decisiones no pueden pensar en muchos temas al mismo tiempo, (iv) los seres humanos aprenden mediante la modificación de su comportamiento en función de metas intencionales; la capacidad de observación y comunicación limita este proceso de aprendizaje; (v) límites a la capacidad de almacenamiento (memoria) de la mente humana; (vi) los seres humanos son criaturas de hábitos y rutinas; (vii) los seres humanos tienen capacidad de concentración limitada; (viii) la toma de decisión también está acotada por un entorno organizacional que enmarca los procesos disponibles (Simon, 1957: 81-109). En realidad, argumentan, con frecuencia la información es inexistente o es poco fiable, los criterios de elección son débiles y pocas veces son producto del consenso político o social. El decisor no tiene la capacidad necesaria para generar una cantidad absoluta de alternativas para hacer frente a las tensiones generadas por el proceso decisional. Así, en vez de una decisión racional absoluta, el decisor se contenta con una decisión satisfactoria.

En lo referido a lo que nos convoca, esto es los procesos de toma de decisión de la política pública, las críticas al enfoque de la elección racional trajeron como consecuencia que, si el actor era visto por los analistas como un tomador central de decisiones pero en ambientes de incertidumbre, entonces no sería posible “ordenar” todos los momentos o fases del ciclo. Por lo tanto, analíticamente se entendió que los actores podían maximizar sus acciones *dentro de cada fase de política*. Dentro de esta perspectiva, la toma de decisiones parte de la comparación entre políticas que son marginalmente distintas entre sí. No existe una meta de política o una perspectiva a alcanzar sino que las políticas se ajustan *incrementalmente* a partir de los medios y los recursos disponibles en cada etapa de la política pública. El modelo está, en buena medida, basado en el ensayo y error. El incrementalismo presenta una visión reiterativa de la decisión basada en una aproximación “paso a paso” y pragmática a través de la cual el decisor logra intervenir progresiva y marginalmente en la realidad (Lindblom, 1959: 80).

Dentro del incrementalismo existen distintos modelos de análisis que van desde el *análisis incremental simple* o el *incrementalismo desarticulado*⁴. Ahora bien,

4 Sobre el particular puede consultarse Parsons (2007: 300 a 322).

estos abordajes comparten entre sí (y con la Teoría de la Elección Racional) la idea de que el actor tomador de decisiones es un actor central. Y las críticas a este modelo van a venir de este costado.

2.3. Procesos e instituciones

Hacia finales de la década del 70, Charles Lindblom, uno de los padres fundadores del incrementalismo, comienza a revisar sus ideas a la luz de las críticas que, desde los análisis pluralistas (la idea de que el análisis de actores debía incluir una variedad de grupos e intereses) que reconocían que la particularidad de los procesos de toma de decisión era que no todos los intereses y participantes de una política incremental eran iguales: algunos tenían más poder que otros. En su libro de 1979, *Politics and Markets* propone la necesidad de ajustar la visión incrementalista a través de una “formulación de políticas estratégicas” como un método simplificado y reflexivo de los problemas a ser abordados por las políticas públicas⁵.

Esta nueva alternativa al debate sobre racionalidad y toma de decisiones consiste en analizar la decisión pública con el prisma de las relaciones existentes en un momento dado entre Estado, sector privado y sociedad civil. La decisión pública, argumentan, es el producto de una competencia entre los intereses, las estrategias y las representaciones de múltiples grupos organizados —enfoque llamado pluralista— o una herramienta movilizadora por un pequeño grupo de actores detentadores del poder para salvaguardar sus valores e intereses —enfoques elitistas o corporatistas—.

Esta tercera tradición en los enfoques del análisis de políticas públicas retoma la crítica al modelo de elección racional a partir de reconocer que muchos de sus teóricos y los del incrementalismo, al ser partidarios del individualismo metodológico, consideran que las estructuras sociales no ofrecen a las ciencias sociales elementos explicativos sencillos y que, por ende, hay que definirlas utilizando la Teoría de la Elección Racional (Elster, 1997). Pero ¿acaso no existen factores estructurales que conforman las decisiones? El problema de estas teorías es que habitualmente consideraron a los actores colectivos (estados, partidos políticos, grupos de presión, etcétera) como si tomaran decisiones individuales, actuando deliberadamente según un único conjunto de creencias y preferencias. Por esto, aquellas entidades colectivas que pocas veces pueden ser vistas como centros de decisión, suelen ser apartadas

5 Lindblom (1977).

de los modelos de elección racional. En síntesis, era muy difícil justificar analíticamente que estos modelos eliminen de sus enfoques aquellos factores estructurales, considerándolos simplemente como “algo dado”.

Es en este sentido que este tipo de abordaje animó a otras corrientes a redescubrir sus propias raíces en el estudio de los propósitos de los actores. En esta nueva etapa (que llamaremos de *racionalidad de procesos*), los abordajes teóricos trataron de dar cuenta de por qué, aun en situaciones donde no había equilibrio de las preferencias, muchos sistemas aparecían empíricamente como estables. Para dar respuesta a estos interrogantes se dirigió la mirada a las instituciones como escenarios de la toma de decisiones. En este contexto, el análisis del ciclo de política estuvo marcado por varios emergentes:

- i) Modelos que apuntan hacia ambientes complejos dentro de los cuales operan organizaciones. Los enfoques de las organizaciones apuntan a que la toma de decisiones entraña una interacción de los actores dentro y fuera de las organizaciones y sus entornos o ambientes (Williamsom 1989).
- ii) Los modelos que analizan las redes de actores (comunidades de políticas, triángulos de hierro, subsistemas de interés, coaliciones promotoras o *policy networks*) y que muestran que la toma de decisiones en las organizaciones son un proceso cuya descripción óptima puede entenderse como el resultado de múltiples interacciones entre una pluralidad de actores (Peters, 1998; Jordana 2007).
- iii) Modelos que comienzan a ver los procesos de toma de decisión más como un caos que como una secuencia ordenada. La atención se centra en los problemas que aparecen como algo errático o en ambientes de fuerte incertidumbre (una crisis política, por ejemplo). Los procesos de toma de decisión son un proceso inestable impulsado por los eventos, las personas y el reconocimiento de otros problemas (Baumgartner y Jones 1993).
- iv) La toma de decisiones vista como un proceso que implica impactos más simbólicos que sustantivos (Edelman, 1988).

Dentro de este contexto, el análisis de los ciclos de política estuvieron influenciados por los modelos multivaridos de Graham Allison (1992 [1969]). Este autor, analizando la crisis de los misiles cubanos (el conflicto Kennedy-Castro), construyó un modelo de toma de decisión que supone que las decisiones finales de los gobiernos son siempre racionales ya que, para llegar a esa decisión, los gobiernos tienen en cuenta principios, alternativas y propósitos en concordancias con las metas políticas

que el gobierno propuso. En este sentido, el gobierno como *actor racional unificado* tomará una decisión a partir del análisis de un árbol de alternativas, seleccionando la alternativa que tenga mayor utilidad final o sea “aquella que encabeza todos los juegos posibles en orden de preferencia”. La decisión implicará un análisis de los costos y beneficios de la elección, y contemplará los fines y estrategias de política. Posteriormente, el mismo Allison (1988 [1971]) va a mejorar su modelo explicativo, incorporándole una dimensión organizacional (de ahí que se lo denomine modelo de proceso organizacional) en donde entiende que el actor racional unificado (el gobierno) es en realidad un cúmulo de organizaciones unificadas funcionalmente y con un grado fuerte de autonomía para procesar la información y tomar decisiones.

Durante las dos últimas décadas, estos abordajes concluyeron en el centrar los análisis en el estudio de las instituciones como el escenario en donde confluían actores y procesos complejos. Pero esta vuelta a las instituciones no implica el retorno a los viejos enfoques que explicaban el funcionamiento de las instituciones a partir de su marco jurídico, sino a partir de nuevos abordajes que durante los últimos veinte años se han venido produciendo en distintas disciplinas. En este sentido, las raíces de este redescubrimiento pueden rastrearse en varios campos disciplinarios: la teoría económica de las empresas capitalistas (Williamson, 1989), la historia (North, 1994; North y Thomas, 1987; Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985; Skocpol, 1992), la sociología (Giddens, 1995; Cohen y Arato, 1992; Putnam, 1993) o en la ciencia política (ver *infra*).

El neoinstitucionalismo es un fenómeno multifacético. No hay uno, sino muchos neoinstitucionalismos, unidos por la idea de que las instituciones importan (Schedler, 1998). Las instituciones pueden ser vista como “el proceso por el cual adquiere valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos” (Huntington, 1991), “reglas de juego o limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1995), “reglas de comportamiento, especialmente respecto al proceso de toma de decisión” (Riker, 1991); un “conjunto de reglas que estructuran la interacción social en formas particulares y que tienen que ser compartidas y conocidas por todos los miembros de una comunidad relevante o sociedad” (Knight, 1992).

Este retorno a las instituciones implica la necesidad de reconstruir un esquema más complejo del proceso político en el cual se conjugan una *pluralidad de elementos de análisis*: 1) las posibilidades físicas o recursos disponibles (las “precondiciones sociales”) que limitan las posibles opciones; 2) las preferencias concretas de los agentes que intervienen en las decisiones; 3) las instituciones o reglas de decisión

propiamente dichas; 4) las tendencias de comportamiento observables en cada marco institucional (Colomer, 1991).

Para esta perspectiva, los agentes individuales persiguen sus propios proyectos dentro de un contexto que es colectivamente constreñido. Estos constreñimientos toman la forma de instituciones, las cuales tienen raíces históricas (en el sentido de articulaciones residuales de acciones y elecciones pasadas) (Goodin, 1996). Las instituciones, en tanto estructura, aparecen como el marco donde se definen el abanico de estrategias y oportunidades de las que disponen los actores: “Por estructura política entendemos un conjunto de instituciones, reglas de comportamiento, normas, roles, instalaciones físicas, edificios y archivos que son relativamente invariables frente a la sucesión de los individuos y relativamente impermeables a las preferencias idiosincrásicas y las expectativas individuales” (March y Olsen, 1993: 19).

Desde esta perspectiva, los nuevos abordajes posibilitaron nuevas contribuciones en el campo de la teoría de la elección racional. Si, como analizamos *supra*, varios teóricos percibieron la posibilidad de desequilibrios colectivos como resultado de las preferencias y los comportamientos individuales durante la primera fase de este proceso teórico, la segunda se abrió con la pregunta acerca de la estabilidad de estos contextos institucionales ¿Por qué, si es tan poco probable el equilibrio en las preferencias, hay tanto equilibrio en las decisiones políticas? El concepto que se estableció para explicar analíticamente el fenómeno de situaciones donde no había equilibrio de las preferencias pero los sistemas aparecían empíricamente como estables fue el de equilibrio inducido estructuralmente (Shepsle, 1989).

Este recorrido del análisis de los procesos de política pública a través de la metáfora del ciclo de política no está exento de críticas. En un trabajo ya clásico Sabatier y Jenkins-Smith (1993) expusieron sus objeciones a la idea del análisis de etapas. En este sentido, remarcaron que: (i) este tipo de análisis no aporta ninguna explicación causal acerca del paso de las políticas públicas de una etapa a la siguiente; (ii) no puede someterse a pruebas empíricas; (iii) caracteriza a 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; (iv) la noción del ciclo de políticos desconoce el mundo real de la formulación de políticas, que implica niveles de gobierno y ciclos de interacción; (v) no da paso a una visión integral del análisis del proceso de las políticas públicas ni al análisis de (conocimiento, información, investigación) que se usa en el proceso de las políticas públicas, el cual no solo ocurre en la etapa de “evaluación”.

3. Racionalidad y poder: A modo de introducción

Aceptemos por un momento que las políticas públicas son el resultado de transacciones (intertemporales) entre los actores políticos. Esas transacciones se llevan a cabo en el marco de un *conjunto de reglas (instituciones)* del juego político que median relaciones de poder. Finalmente, las instituciones políticas dependen de las características institucionales de naturaleza constitucional o histórica.

La expresión *instituciones* no se refiere solamente a un conjunto de leyes, sino que abarca también actitudes, lenguajes, pautas de comportamiento, creencias, valores, etc. Son las normas imperantes en la sociedad en su sentido más amplio. Tienen además una característica particular: deben ser conocidas por todos los que participan de esa sociedad y permiten organizar los intercambios entre actores con distintos recursos y poderes.

Esto nos lleva al tema que queremos tratar en este apartado: la idea de *poder social*. Todas las teorías conciben al proceso de toma de decisiones como algo modelado y determinado por estructuras de poder: clase, riqueza, arreglos burocráticos o políticos, grupos de interés o conocimientos técnicos y/o profesionales pueden ser algunas de las dimensiones que los autores elijan para explicar la idea de poder social.

Siguiendo a Parsons (2007: 276) podemos considerar seis enfoques y sus variantes:

- i) *Modelos elitistas y neolitistas*: los modelos elitistas del proceso de las políticas públicas sostienen que el poder se concentra en las manos de unos cuantos grupos e individuos. De esta manera, la toma de decisiones siempre supone un proceso que funciona ventajosamente para las élites. A principios del siglo pasado Gaetano Mosca y Wilfredo Pareto entendieron que la democracia puede verse como una forma de política en que las élites compiten por obtener el voto popular y así garantizar la legitimidad de su predominio. Robert Michels abordó el estudio de los partidos políticos desde la postura de la existencia de una “ley de hierro de la oligarquía”: las élites generan sus propios intereses y objetivos, distintos de los intereses de la mayoría de los ciudadanos. Max Weber entiende que los procesos de racionalidad burocráticos del poder lleva a que esta forma de organización reemplace otras más democráticas. Joseph Schumpeter entendió que dentro de la democracia las élites se legitiman en el mercado político compuesto de partidos y élites rivales. Posteriormente Laswell (1950) entendió que el estudio de las políticas públicas era el estudio de la influencia y de los

influyentes, entendiendo que estos eran tanto grupos especializados en el uso de la violencia, aquellos con habilidades en la comunicación y en la propaganda, quienes tenían habilidades empresariales y comerciales, los “tecnócratas” y los burócratas con conocimientos técnicos u organizativos especiales.

- ii) *El pluralismo y los enfoques neopluralistas*⁶: el enfoque pluralista de políticas públicas tendía a entender que estas eran el resultado de la libre competencia entre las ideas y los intereses de múltiples actores. Para Robert Dahl (1966) el proceso de las políticas públicas está esencialmente orientado por las demandas y las opiniones públicas. Para Dahl el poder residía en la “*capacidad de A de conseguir que B hiciera algo que de otra manera elegiría no hacer*”, evidenciando que el poder estaba distribuido entre distintos grupos. Posteriormente, tanto Dahl (1976) como Lindblom (1977) van a argumentar que la formulación de políticas está limitada por el funcionamiento del capitalismo, más específicamente por los intereses de las empresas y del mercado. Los análisis pluralistas han desarrollado nuevos modelos para considerar los procesos y las estructuras de toma de decisión como los mencionados análisis de redes y comunidades de políticas públicas (ver *supra*).
- iii) *La toma de decisiones en los análisis marxistas*⁷: las perspectivas marxistas han ido cambiando a lo largo de las últimas décadas. Los primeros análisis tendían a una visión “instrumentalista” del poder y las decisiones. Milliband (1978) argumenta que el estado en una sociedad capitalista es un instrumento de la clase en el poder que gobierna. Los políticos, los burócratas, los empresarios son individuos pertenecientes a esta misma clase y representan los intereses de esta. Posteriormente Poulantzas (1976) va a medir esta visión del estado como instrumento del capitalismo a partir de dos factores: por un lado, no son tanto los individuos los que toman decisiones sino el poder “estructural” del capital; por otro lado, afirma que el estado puede tomar decisiones con un marco de autonomía relativa, actuando como una especie de árbitro o fuerza neutral a fin de atender mejor los intereses de largo plazo del capital. Claus Offe (1990), otro autor marxista,

6 Los enfoques pluralistas fueron previamente tratado en los capítulos I, II y III.

7 Los enfoques marxistas fueron previamente tratados en los capítulos I y III.

afirma que en un sistema capitalista el proceso de toma de decisiones actual filtrando y excluyendo las demandas anticapitalistas o las que amenazan los intereses del capital. De esta manera, para preservar el orden social y asegurarse su legitimidad democrática, el estado implementa políticas públicas mediante la distribución de recursos sociales en forma de “gasto social” (O’Connor, 1981).

- iv) *Corporatismo*⁸: este grupo de teóricos entiende que los procesos de decisión están mediados por un sistema de representación de intereses, los cuales están organizados en un “número limitado de categorías” a las que el estado le ha otorgado el monopolio de la representación a cambio de ciertos controles en la selección de sus líderes y la articulación de sus demandas y apoyos (Schmitter, 1974). Dentro de estos abordajes se destacan los estudios que intentan ver los procesos de decisión como un patrón de relaciones que busca facilitar la cooperación y reducir el conflicto entre capital, mano de obra e intereses organizados. En este sentido, el corporatismo es visto como un arreglo político que opera en función de los intereses del capital (Jessop, 1990) o como un límite de la democracia liberal (Olson, 1986).
- v) *Profesionalismo*: una preocupación de los analistas contemporáneos ha sido definir hasta qué punto las élites profesionales han adquirido poder al momento de toma de decisiones de políticas públicas en las democracias liberales. Este grupo de autores, que derivan de los análisis neELITISTAS, entienden que el poder profesional en determinadas áreas de gobierno no está fragmentado y disperso, sino que la toma de decisiones puede quedar en manos de grupos de profesionales que controlen los procesos de implementación, favoreciendo los intereses del propio grupo (Dunleavy, 1981; Ilich, 1977).

3.1. La idea de campo de juego

Nuevamente volvamos a las instituciones. Si entendemos que las instituciones son *reglas del juego*, esto es, entidades abstractas cuyo único propósito consiste en permitir la interacción social y que, de hecho, modelan y determinan el sentido que toma la interacción humana, es necesario analizar cómo estas instituciones incen-

8 El enfoque corporatista o corporativista fue previamente tratado en los capítulos II y III.

tivan y desincentivan determinadas conductas, condicionando las decisiones de los actores o los jugadores.

Dentro de este contexto aparece la idea de *campo o matriz de juego* como el espacio o la arena política donde analizar los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas.

Para Michael Mann (1997: 23-27) la política se constituye en un espacio en el cual se entrecruzan contradictoriamente diferentes entramados de relaciones sociales. En este espacio convergen, de forma desordenada y cambiante, las distintas “fuentes sustantivas del poder social”, que se organizan y difunden de maneras espacial e históricamente específicas. La acción política (las políticas públicas) se sitúa dentro de este entramado y no en un vacío relacional. Partiendo de estos supuestos, Mann pudo sostener la existencia analítica de diversas “matrices de poder social” que explican la forma particular en que ocurren los sucesos históricos. De esta manera, entiende, se puede escapar de los análisis simplistas que pretenden explicar fenómenos complejos como el Estado o el capitalismo desde perspectivas reduccionistas del poder social⁹.

Pero, *cómo podemos definir una matriz de políticas?* Una matriz es un lugar o medio donde se produce o desarrolla algo, una estructura o ambiente donde una actividad o proceso particular ocurre o se desarrolla. Una matriz política es un sistema de variables o constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos políticos. La matriz política de una sociedad fija límites y asigna probabilidades diferentes para el desarrollo y la producción de distintos procesos públicos. En este sentido, podemos pensar a la matriz política como un sistema de variables estructurales, de tipo

9 Desde la perspectiva latinoamericana, varios autores insistieron con el análisis matricial. Marcelo Cavarozzi (1987) entendió que las sociedades Latinoamericanas desde el período de entreguerras se articularon dentro de lo él llamó “*matriz estado céntrica*”. En América Latina desde los años 30 hasta los 70 se cristalizó en su forma más clásica la matriz estado céntrica. En ella el Estado asume una centralidad mayor incluso que la que ocupó en sus versiones europeas. En otras palabras, si el elemento que tipifica a esa matriz es el rol que la política ocupa en su centro, la particularidad de las sociedades latinoamericanas está en el lugar hegemónico que el Estado, como aparato inclusive, consigue en la sociedad. De la misma manera, Manuel Antonio Garretón (2002) habla de una doble matriz de actores y acción colectiva, que él denomina “*matriz nacional popular*”. Para Garretón el término matriz significa *entidad principal, generadora de otras*. De esta manera, existe una matriz que el autor denomina configurativa, basada en actores más ligados a los proyectos histórico-estructurales y a la política, junto con otra en que los actores están más vinculados a organizaciones e instrumentos más sociales y culturales. Volveremos sobre este particular en el Capítulo VIII.

político-institucional e ideológico que, (i) fijan los límites de factibilidad para la realización de los intereses y el alcance de los objetivos políticos; (ii) definen probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos políticos factibles; (iii) brindan a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan las realizaciones socio-políticas y, por lo tanto, influyen la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para el alcance de objetivos y realización de intereses (Acuña, 1995: 16).

La matriz es un sistema para abordar analíticamente los conflictos de intereses en el cual los resultados dependen de la actuación de los participantes pero ninguna fuerza concreta controla el desarrollo de los hechos. Ninguna de los distintos actores participantes conoce de antemano el desenlace de las estrategias particulares, pues las consecuencias de sus acciones dependen de las acciones de los demás y no pueden preverse unívocamente.

En consecuencia, desde el punto de vista de cada participante, *los resultados son inciertos*: una matriz de juego aparece como un sistema en el cual todo el mundo hace lo que espera que le sea más favorable; luego se lanzan los dados y se espera comprobar cuál es el resultado. En este sentido, una matriz genera una apariencia de incertidumbre porque se trata de un sistema de acción estratégica centralizada, en el cual la información es ineludiblemente local.

Ahora bien, el hecho de que la incertidumbre sea inherente a una matriz de políticas no significa que todo sea posible o que nada pueda preverse: *incertidumbre* puede significar que los actores no saben que puede ocurrir, que saben lo que es posible pero no lo que es probable, o que saben lo que es posible y probable pero no qué ocurrirá. La democracia solo es incierta en este último sentido: los actores saben lo que es posible, puesto que los desenlaces posibles vienen determinados por el marco institucional; saben lo que es probable que suceda pues la probabilidad de un desenlace concreto depende de la combinación del marco institucional y de los recursos con que intervengan las distintas fuerzas políticas en la competencia. Lo que no saben es el resultado concreto.

La incertidumbre inherente permite emprender acciones instrumentales. La posibilidad de asignar probabilidades a las consecuencias de sus actuaciones permite a los actores hacerse una idea de sus expectativas y calcular el curso de acción más conveniente para ellos. Si los resultados estuviesen predeterminados o fuesen completamente indeterminados, los grupos no tendrían ninguna motivación para organizarse como participantes. En un proceso político democrático todas las fuerzas deben luchar repetidamente para hacer realidad sus intereses. Sus respectivas

posiciones políticas no constituyen una salvaguarda para ninguna de ellas. Ninguna puede esperar modificar los resultados *a posteriori*; todos deben someter sus intereses a la competencia y la incertidumbre.

La matriz emerge entonces como un *conjunto de mecanismos institucionales* que determinan la capacidad o poder de un grupo sociopolítico para organizarse y definir tanto sus intereses comunes como sus objetivos y estrategias en función de los mismos. Por lo tanto, no resulta factible una explicación del comportamiento de los actores, ya sea individual o colectivo, sin contemplar el conjunto de mecanismos que organizan el poder de una sociedad.

¿Por qué esto y no factores más estructurales?

El concepto de matriz, como opuesto al de sistema, pretende resaltar que no existe en las sociedades ni una lógica funcional o dialéctica ni “una estructura, que determinen en última instancia el conjunto de la vida social” (Mann, 1997: 956-957), pero reconociendo que la dinámica política no presenta infinitos grados de libertad, es decir, no es un juego enteramente contingente donde todos los desenlaces son igualmente factibles

Más contemporáneamente, los análisis neoinstitucionales comenzaron a indagar en torno a la *estabilidad de estos contextos institucionales*. El concepto que se estableció para explicar analíticamente el fenómeno de situaciones donde no había equilibrio de las preferencias pero los sistemas aparecían empíricamente como estables fue el de *equilibrio inducido estructuralmente*, entendiendo por tal no ya la alternativa que, una vez adoptada, no puede ser derrotada por ninguna otra según los gustos o preferencias del público, sino aquella alternativa que es invulnerable en el sentido de que ninguna otra alternativa permitida por las reglas de procedimiento es preferida por todos los individuos, unidades estructurales o coaliciones. Este equilibrio inducido estructuralmente puede coincidir a veces con el equilibrio de las preferencias individuales, pero a menudo puede no coincidir o puede ser inducido de un modo más o menos arbitrario cuando la configuración de preferencias permite prever un empate a cualquier otra forma de desequilibrio (Shepsle, 1989: 136).

Las instituciones en tanto estructura aparecen como el marco donde se definen el abanico de estrategias y oportunidades de las que disponen los actores: “Por estructura política entendemos un conjunto de instituciones, reglas de comportamiento, normas, roles, instalaciones físicas, edificios y archivos que son relativamente invariables frente a la sucesión de los individuos y relativamente impermeables a las preferencias idiosincrásicas y las expectativas individuales” (March, y Olsen, 1993: 19).

Ahora bien, sabemos que en estos campos matriciales de juego participan actores que tratan de maximizar sus estrategias en la prosecución de sus fines. Esta politización de un tema o problema social generalmente se representa como una nueva propuesta de política o alternativa a la política pública existente o *status quo*. Es por eso que en el próximo apartado analizaremos algunas de las estrategias analíticas para ver cómo participan los actores de los procesos de decisión.

4. ACTORES Y COOPERACIÓN

Como vimos anteriormente, la autonomía de los decisores está en gran medida limitada por el peso de las instituciones: toda decisión pública se elabora sobre restricciones.

Ahora bien, todos estos análisis parten de considerar los comportamientos individuales. Este es el caso de los abordajes propios de la Teoría de la Elección Racional y de gran parte del Incrementalismo. Dentro de este contexto, podemos entendernos por *actor* a alguien que puede reconocer sus intereses y preferencias y que además tiene la capacidad de perseguirlos.

Para analizar cómo podemos abordar el estudio de las decisiones individuales en situaciones públicas, necesitamos conocer algunos de los marcos analíticos que estudian el tema de la acción colectiva en materia de cooperación y conflicto. Ellos son, en orden de exposición, los modelos espaciales, la teoría de juegos, el análisis principal/agente, el análisis del tamaño de los grupos y la noción de dependencia de la trayectoria.

4.1. Modelos espaciales

Otra forma de analizar cuáles son los procesos de decisión en las políticas públicas es analizar cómo eligen los ciudadanos. En las elecciones políticas los partidos políticos ofrecen alternativas políticas y los votantes escogen mediante su voto entre ellas. Esto implica *politizar un tema*, o sea, una propuesta de política pública sobre un tema a modo de alternativa a la política pública existente o *status quo*. Las propuestas de políticas públicas comportan modos diferentes de proveer bienes públicos, así como decisiones redistributivas, que pueden dar diferentes grados de satisfacción a personas con intereses diversos. Ciertos temas politizados se basan en antiguas divisiones sociales (clivajes) pero los partidos políticos pueden poner de relieve otros temas que no reflejen una demanda social preexistente.

Anthony Downs (1975) propuso un modelo para representar los espacios políticos a partir de representar diferentes propuestas de políticas públicas y distintas preferencias de los votantes como posiciones posibles a lo largo de un continuo. Imaginemos, por ejemplo, que el tema es Matrimonio Igualitario y que las diferentes posiciones representan posiciones a favor o en contra de la apobación de una ley de igualdad genérica para el matrimonio civil. La distancia “espacial” entre posiciones representa las diferencias entre las propuestas de políticas o entre las preferencias de los votantes.

Downs analiza la eficiencia de las diferentes propuestas políticas a partir de la identificación de las preferencias del “votante mediano”. Si lo recuerdan de sus clases de matemática, la mediana es el punto que tiene menos de la mitad de los puntos de un lado y menos de la mitad al otro lado. La preferencia del votante mediano minimiza la suma de las distancias de las preferencias de todos los votantes y, por lo tanto, se puede considerar que maximiza la utilidad social.

Supongan la competencia entre dos partidos. El partido que está más cerca de la posición del votante mediano gana la competencia. En el largo plazo si las políticas son exitosas los dos partidos tendrán incentivos para converger en torno a la posición del votante mediano. Si por el contrario, existe un amplio número de partidos políticos, la agendas de políticas públicas posibles se amplía.

En décadas posteriores los modelos espaciales continuaron su desarrollo. El problema se presentaba en que, en sociedades más o menos homogéneas, los temas políticos pueden representarse en *una sola dimensión espacial*, siempre las posiciones de los partidos y los temas estén correlacionadas. Pero si múltiples partidos adoptan posiciones no correlacionadas en diferentes temas surgen *múltiples dimensiones* (Hinich y Munger, 2003). Así, un partido puede estar de acuerdo con el Matrimonio Igualitario pero no con la Asignación Universal por Hijo (AUH). Tal es así que muchos autores sugieren que, cuando mayor es el número de temas, mayor es el número de partidos que puede haber con posiciones dispares en los temas (Taagepera y Grofman, 1985).

4.2. Teoría de Juegos

La Teoría de Juegos nos sirve para analizar las interacciones humanas en situaciones estratégicas en las que las decisiones individuales dependen de lo que cada participante espera que hagan los demás.

La estructura más básica para representar los problemas de la acción colectiva para la provisión de bienes públicos es el Dilema del prisionero.

La historia es la siguiente. Dos prisioneros, sospechosos de un crimen, son arrestados y encarcelados en dos celdas separadas. El fiscal visita a uno de los prisioneros y le dice: “Tengo una buena noticia y una mala noticia para usted. La buena noticia es que si ninguno de ustedes confiesa su crimen, solo podremos condenarlos a dos años de prisión y si usted confiesa, yo convenceré al jurado de que usted es un hombre arrepentido y de que el perverso es su compañero, de modo que usted quedaría libre en un año y él permanecería en prisión diez años. La mala noticia es que voy a hacerle la misma oferta a su compañero”. “¿Y qué ocurriría si ambos confesásemos?”, pregunta el prisionero. “Entonces no tendré razón para beneficiar a ninguno de ustedes, dejaré que la justicia tome su curso y, por el tipo de crimen, estimo que los condenarán al menos a ocho años”. Así, los prisioneros se encuentran ante el siguiente dilema:

Si yo confieso y el otro también: recibiremos 8 años cada uno.

Si yo confieso y el otro no: 1 año para mí y 10 años para él.

Si yo no confieso y el otro sí: 10 años para mí y 1 año para él.

Si yo no confieso y él tampoco: 2 años cada uno.

En consecuencia, cada prisionero piensa que solo pueden pasar dos cosas: que el otro confiese o que no confiese. “Si confiesa, es mejor que yo también lo haga, porque de lo contrario me quedaré 10 años en la cárcel. Si no confiesa y yo sí, entonces podré beneficiarme de la oferta del fiscal y quedaré libre en un año”. La conclusión es que haga lo que haga el otro, lo mejor es confesar. Ambos razonan de igual modo, con lo cual ambos confiesan y se quedan en la cárcel mucho más tiempo del que les habría tocado si ninguno hubiera confesado (Abal Medina y Jaime, 2006).

El desenlace es que los individuos racionales que actúan independientemente de lo que haga el otro no pueden alcanzar el resultado evidentemente deseable de la cooperación mutua. En el lenguaje de la Teoría de Juego decimos que cada actor tiene estrategia dominante de no cooperar. En el resultado de equilibrio ineficiente del juego, todos los participantes estarán peor que si hubieran cooperado. Este resultado es una representación del problema del “gorrón” o “polizón¹⁰” en la acción colectiva: cada actor individual persigue el interés que considera mejora para sí cuando pretende utilizar los bienes públicos sin contribuir a su provisión, pero al final nadie coopera ni puede satisfacer su interés común (Colomer, 2009: 53).

El análisis de juegos como el Dilema del prisionero se basa en considerar juegos de una sola partida. El juego se agota en la misma decisión. Pero qué pasa si la gente

10 “Polizón”: usuario de un bien público que no contribuye a su producción.

juega *partidas repetidas*. Quizás entonces tenga sentido cooperar a fin de recibir la cooperación de otros en el futuro. La posibilidad de cooperar en partidas repetidas en situaciones del tipo del Dilema del prisionero se deriva de un criterio de decisión denominado “de toma y daca”. Para Robert Axelrod (2003) la estrategia dominante en los juegos de “Toma y daca” se basa en responder con la misma moneda al comportamiento de los demás. Consiste en comenzar cooperando si los demás cooperan y desertar si los demás desertan. Esta cooperación puede producir una cooperación sostenida cuando el número de interacciones es indefinido.¹¹ La reciprocidad repetida puede forjar una buena reputación y confianza entre los miembros del grupo, así como la construcción de instituciones que favorezcan más aún la cooperación.

Otro juego interesante es el llamado “Juego de la gallina” popularizado por la película *Rebelde sin causa* de James Dean: dos adolescentes conducen simultáneamente sus autos hasta el borde de un barranco y frenan o saltan del coche en el último momento posible. El que salta o frena el coche más cerca del precipicio gana y el otro es un cobarde o una “gallina”. Este juego puede llevar a dos resultados posibles, cada uno de los cuales comporta cierto grado de cooperación entre los participantes: frenar (cooperar) o seguir (desertar). El resultado es una representación de las ventajas de la cooperación unilateral en la provisión y reproducción de ciertos bienes escasos, como por ejemplo, aquellos bienes medioambientales que pueden tener un umbral de catástrofe (la caza de ballenas, la contaminación de la cuenca Matanza Riachuelo, para dar algunos ejemplos).

Otro de los juegos más utilizados es el “Juego del ciervo”. El relato original del juego remite al intento de organizar la acción colectiva para la caza de algunos animales comestibles. El supuesto básico es que ningún individuo puede cazar un ciervo por sí mismo, o sea, nadie puede proporcionar todo un bien colectivo a compartir. Pero mediante la deserción del equipo, cualquier miembro puede cazar un animal (una liebre, por ejemplo) y conseguir un bien privado para llevarse a la boca. Dicho de otra manera, la deserción mutua (cazar liebres) es un resultado de equilibrio, pero la cooperación mutua (cazar un ciervo y compartirlo) también es un resultado de equilibrio que no debería ser difícil de alcanzar para los participantes en su recíproco beneficio.

11 Si los actores saben que se trata de la última ronda de un juego pueden entender que dejarán de ser miembros de una comunidad que comparte un interés común y eso transforma la última ronda en un juego del Dilema del prisionero. La cooperación mutua es más probable cuando mayor sea la incertidumbre acerca de la duración de la relación colectiva y cuando mayor sea el número de interacciones (Axelrod, 2003: 41).

4.3. Principal/agente

El esquema de análisis “principal/agente” tiene como objetivo determinar los rasgos fundamentales de una de las relaciones más frecuentes de los problemas de las democracias representativas y las políticas públicas: la delegación o relación jerárquica de intercambio entre una persona o grupos de personas revestidos de autoridad, el *principal*, y de otras y otras a las cuales se les delega esta autoridad, el *agente*. La delegación caracteriza relaciones muy variadas: entre los ciudadanos y los elegidos; entre los militantes y los dirigentes de un partido; entre el gobierno y la mayoría parlamentaria; entre los ministros y sus burocracias; entre una administración central y una administración local; etcétera. En la literatura específica, los enfoques de principal/agente han sido utilizados para analizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Huber y Shipan 2000); entre el Poder Ejecutivo y su burocracia (McCubbins, Noll y Weingast, 1978); o al interior de las organizaciones económicas (Moe, 1984).

La delegación permite una eficacia en la realización de las tareas a partir de buscar un grado de especialización de los agentes. En este sentido, los agentes acumulan información y competencia que fortalecen la acción pública. Sin embargo, la delegación crea el riesgo de que el agente no defienda finalmente los intereses del principal. Esto puede ocurrir cuando los incentivos e intereses del agente no son perfectamente compatibles con los del principal. La delegación genera “problemas de agencia” que hay que identificar precisamente para ofrecerles solución.

El primer problema es el de la asimetría de la información que implica que ciertas informaciones se escondan al principal (información asimétrica), lo que causaría el fracaso de la delegación. Si el principal ignora las preferencias de sus agentes o algunas exigencias de estos, es posible que practique una selección contraproducente en la cual escoge agentes hostiles o “infieles” que no tienen las competencias que se requieren para cumplir con los objetivos del principal. Este problema es conocido con el nombre de *selección adversa* y refiere al tipo de producto o servicio brindado por el agente.

Otro problema de la relación principal/agente es que el principal nunca está dispuesto a revisar sistemáticamente el conjunto de las acciones del agente. La existencia de acciones escondidas, es decir, de acciones que escapan a la aprehensión del principal, crea el riesgo de comportamientos oportunistas, contrarios al interés del principal, lo que genera conflicto de intereses. A este problema se lo conoce como *riesgo moral* (Arrow, 1970) y se deduce de situaciones en que el comportamiento del agente no es observable por el principal o, si lo es, no es verificable.

Son varias las estrategias de las cuales dispone el principal para enfrentar los riesgos de una delegación. La literatura identifica cuatro tipos de medidas para proteger la congruencia de las preferencias entre el delegatario y el delegado: 1) especificaciones en el contrato de delegación; 2) los mecanismos de selección del delegado; las obligaciones de informe y control; 4) los equilibrios institucionales (Brouard, 2009; Colomer y Negretto, 2002).

4.4. El tamaño de los grupos. *Voz y Salida*

Mancur Olson (1992) analiza la participación o contribución de los miembros individuales en un grupo de interés en la provisión de bienes públicos. Para Olson el procesos de formación de los grupos está atravesado por la definición de los objetivos comunes de las asociaciones voluntarias, y esto explica la ausencia o presencia de intereses organizados por medio de los cálculos racionales que los individuos realizan acerca de asociarse unos con otros para satisfacer los objetivos propios. Estos cálculos son los *incentivos* de la acción. Los mismos pueden ser *selectivos* o *colectivos*. Los *incentivos selectivos* son aquellos en los que se puede controlar cuánto se le da a cada uno y, en tanto castigos o recompensas, pueden ser materiales, honoríficos o cargos. Por otra parte, los *incentivos colectivos* son los que se otorgan a todos por igual y están más vinculados a beneficios identitarios, ideológicos o solidarios.

Los dos tipos de incentivos pueden ser tanto buenos como malos, positivos o negativos. Si bien los incentivos colectivos son menos costosos que los selectivos, estos últimos son fundamentales para que una organización persista en el tiempo. ¿Por qué? Porque toda organización requiere de un grupo de personas que trabaje de manera permanente, y no que participe solamente de eventos particulares. Para lograr esto, es necesario poder asignar incentivos selectivos a los individuos, como por ejemplo, pagar un sueldo.

Todas las organizaciones necesitan para subsistir tanto incentivos selectivos como colectivos. Sin embargo, no todas las organizaciones requieren la misma cantidad de cada uno de estos. Por ejemplo, las empresas privadas requieren más incentivos selectivos que colectivos. Un incentivo colectivo para una empresa podría ser proteger el medio ambiente en su forma de producción. En cambio, los partidos políticos precisan mucho más incentivos colectivos para repartir entre sus simpatizantes, ya que dependen en gran medida del trabajo voluntario; no obstante, sus líderes esperan recibir cargos, o sea, incentivos selectivos.

Ahora bien, la existencia de un grupo con un interés común no garantiza la organización del grupo para perseguir ese interés. La acción colectiva depende de las decisiones de los individuos de participar o abstenerse. Dado que los bienes públicos se ofrecen por igual a todos los miembros del grupo, cada individuo puede tratar de comportarse como lo haría un “polizón” (ver *supra*), es decir, cada uno de ellos puede esperar que tendrá acceso al bien público sin cooperar con los demás miembros del grupo ni contribuir con la provisión del bien.

Olson concluye una serie de corolarios de sus ideas: 1) la gente tiende a participar más en acciones colectivas de bajo coste que en acciones que compartan costes y riesgos elevados (y a hacerlo más en condiciones de libertad que en dictaduras); 2) la participación colectiva puede ser alentada mediante la provisión condicional de incentivos selectivos a los participantes; 3) el tamaño del grupo importa: los miembros de comunidades o grupos de interés pequeño, concentrados y homogéneos tienen más incentivos para cooperar y participar en la acción colectiva que los miembros de grupos grandes, dispersos y heterogéneos. En el ámbito público, los grupos pequeños tienden a tener un mayor acceso a los recursos públicos a expensas de los grupos grandes.

Por último, la decisión de participar en la acción colectiva puede depender también de las alternativas disponibles. Si un individuo tiene interés en un bien público pero el costo de unirse al grupo son elevados puede optar por buscar un proveedor alternativo o desplazarse a un escenario alternativo. Esta acción fue denominada “voz” por Albert Hirschman (1977) para sugerir la existencia de cierta demanda insatisfecha. Esta puede ser sustituida por una “salida” tanto si esto implica marcharse a un grupo diferente, cambiar de afiliación, votar a otro partido, mudarse o emigrar.

4.5. Dependencia de la trayectoria (Path Dependence)

La noción de *dependencia de la trayectoria* se desarrolló en la década de los 90 para subrayar el peso de las elecciones efectuadas en el pasado (y de sus instituciones) en las decisiones presentes. Es una noción central de los abordajes neoinstitucionales históricos que buscan dar cuenta de la continuidad de las trayectorias de las políticas públicas.

Douglass North (1994) mostró la importancia de estos análisis para comprender los procesos de surgimiento y de cambio de las instituciones. Para este autor, el fenómeno de la *dependencia de la trayectoria* se apoya en el comportamiento de los individuos al interior de las instituciones, explicando por qué las instituciones son

estables y resistentes al cambio. De igual manera, otros autores como Robert Goodin (1996) mostraron que las decisiones iniciales en materia de diseño institucional tienen implicancias de largo plazo en materia de desempeño económico y político.

4.6. Instituciones políticas y decisión

Para los autores que ponen énfasis en el análisis de las instituciones políticas, los procesos de formulación de las políticas públicas dependen de la capacidad de los actores para alcanzar y hacer cumplir acuerdos, o sea, de cooperar. ¿Bajo qué condiciones es posible cooperar? Existen muchos factores que pueden facilitar los procesos de formulación de políticas, algunos de carácter histórico, cultural, social o económico. Entre las principales dimensiones de análisis que estos estudios priorizan, podemos identificar: (i) *la estructura de beneficios existente dentro de un período determinado*: si existen grandes beneficios inmediatos asociados con desviarse de los acuerdos cooperativos, la cooperación será difícil de sostener. Por ejemplo, en el contexto del sistema fiscal federal argentino, el beneficio individual que una provincia puede obtener al desviarse de un acuerdo cooperativo es alto (puede obtener, siguiendo el ejemplo, rescates financieros adicionales del Gobierno Nacional que son pagados con recursos comunes de toda la nación); (ii) *el número de jugadores*: cuanto más grande sea el número de jugadores, más difícil será cooperar (Tsebellis, 2002; Cox y McCubbins, 2001); (iii) *los vínculos temporales entre actores políticos claves*: el patrón intertemporal de interacción entre actores específicos en posiciones políticas formales (legisladores, gobernadores, etc.) es importante para el logro de resultados cooperativos. No es lo mismo tener, por ejemplo, una legislatura en la cual los mismos individuos interactúan repetidamente a lo largo de periodos extendidos, que tener una legislatura en que los legisladores individuales son reemplazados con frecuencia; (iv) *la institucionalización de los escenarios para la formulación de políticas públicas*: los escenarios institucionalizados pueden favorecer la cooperación a partir de facilitar los intercambios requeridos para implementar una política pública; (v) *la disponibilidad de mecanismos de enforcement*: la cooperación es más fácil de logra si existe un buen *enforcement* ejercido por terceros actores. La presencia de un juez imparcial, suponen, permite generar mejores mecanismos de cooperación entre los actores.

Sobre este particular volveremos en el Capítulo VII, al hablar de los procesos políticos de las políticas públicas argentinas.

5. EN RESUMEN

A lo largo de este capítulo vimos la relación existente entre racionalidad y toma de decisión en las principales escuelas de análisis de las políticas públicas: la teoría de la elección racional, el incrementalismo y el análisis institucional. Posteriormente nos abocamos a la dialéctica entre decisión y poder, enfocándonos en la idea de campo o matriz de juego como la metáfora analítica que nos permite referencias actores, reglas y procesos. Por último, nos enfocamos en el análisis de los principales mecanismos para entender los procesos de cooperación entre actores a partir de revisar los modelos espaciales, la Teoría de juegos, el enfoque principal/agente, el análisis de los grupos, la dependencia de la trayectoria y el análisis institucional.

Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel y Fernando Jaime, Poder, actores e instituciones. Una introducción a la Ciencia Política, Serie Documentos de Capacitación N° 1 (Instituto Nacional de Administración Pública, INAP), Buenos Aires, Subsecretaría de Gestión Pública/JGM, 2006.
- Acuña, Carlos, “La nueva matriz política argentina” En Carlos Acuña (Comp.) La nueva matriz política argentina, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.
- Allison, Graham, La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles cubanos, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Allison, Graham, “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, Luis F. Aguilar Villanueva (Eds.) La Hechura de las políticas públicas, México DF: Miguel Ángel Porrúa Editores, 1996.
- Arrow, Kenneth, Essays in the Theory of Risk-Bearing, Amsterdam, North-Holland Publication Company, 1970.
- Arrow, Kenneth J., “Valores individuales y valores sociales”, en Josep Colomer (Comp.) Lecturas de teoría positiva, Madrid Instituto de Estudios Fiscales/MEH, 1991.
- Arrow, Kenneth J., Elección social y valores individuales, Madrid, Planeta, 1994.
- Axelrod, Robert, La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en agentes, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Black, Duncan, Theories of Committees and Elections, Cambridge, Cambridge University Press, 1948.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones, Agendas and Instability in American Politics, Chicago, Chicago University Press, 1993.
- Brouard, Sylvain, “Principal/agente” Diccionario de Políticas Públicas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.

- Buchanan, J. M. Y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Madrid, Planeta-Agostini, 1983.
- Cavarozzi, Marcelo, *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1987.
- Cohen, Jean y Andrew Arato, *Civil society and political theory*, Cambridge, MIT Press, 1992.
- Colomer, Josep, “Retorno a las instituciones” *Claves*, 15: 51-56, 1991.
- Colomer, Josep, *Ciencia de la Política*, Madrid, Ariel Editores, 2009.
- Colomer, Josep y Gabriel Negretto, “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”. *Política y gobierno*, 10 (1): 13-61, 2003.
- Cox, Gary y Matthew McCubbins, “Institutional Determinants of Economic Policy”, en Stephen Haggard y Matthew McCubbins (Eds.) *Presidents, Parliaments and Policy: Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Dahl, Robert, *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Heaven: Yale University Press, 1966.
- Dahl, Robert y Charles Lindblom, *Politics, Economics and Welfare. Planning and Politico-economic System into Basic Social Processes*, New York, Harper Torchebooks, 1976.
- Dowding, Keith, “Equity and voting: why democracy needs dictators”. *L'Année sociologique*, 47 (2): 39-53. 1997.
- Downs, Anthony, *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, Aguilar, 1975.
- Dunleavy, Patrick, “Professions and policy change: notes towards a model of ideological corporatism”. *Public Administration Bulletin*, 36: 3-16, 1981.
- Easton, David, *Esquemas para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- Edelman, Murray, *The Symbolic Use of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1985.
- Elster, Jon, *El cemento de la sociedad. Paradojas del orden social*, Barcelona Gedisa Editorial, 1997.
- Evans, Peter, Dieter Rueschemeyer y Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Garretón, Manuel António, “La transformación de la acción colectiva en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 76: 7-24, 2002.
- Giddens, Anthony, *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995.
- Goodin, Robert E., “Institution and their design”, en Robert E. Goodin (Eds.) *The theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Hinich, Melvin y Michael Munger, *Teoría analítica de la política*, Gedisa, España, 2003.
- Hirschman, Albert, *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1977.

- Huber, John y Charles Shipan, "The Cost of Control: Legislator, Agencies and Transaction Cost", *Legislative Studies Quarterly*, 25 (1): 25-52, 2000.
- Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1991.
- Illich, Ivan., *Medical Nemesis: the Expropriation of Health*, New York, Batam Books, 1977.
- Jessop, Bob, *State Theory. Putting Capitalist States in their Place*, London, Polity Press, 1990.
- Jordana, Jacint "El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado", en Carlos H. Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* Buenos Airesl Proyecto de Modernización del Estado/Jefatura de Gabinete de ministros de la Nación, 2007.
- Knight, Jack, *Institutions and social conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Laswell, Harold, *Politics: Who Gets What, When and How*, New York, McGraw Hill, 1950.
- Laswell, Harold, *A Preview of Policy Sciences*, New York, Elsevier, 1971.
- Lindblom, Charles, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 39 (2): 79-88, 1959.
- March, James G., Olsen, Johan, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Revista Zona Abierta*, 63/64: 1-44, 1993.
- McCubbins, Matthew, Roger Noll y Barry Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organization*, 3 (2): 243-277, 1987.
- Moe, Terry, "New Economics od Organization", *American Journal of Political Science*, 28: 739-777, 1984.
- Lindblom, Charles, *Politics and Markets*, New York, Basic books, 1977.
- Mann, Michael, *Las fuentes del poder social. Volumen II*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Merrill, Samuel III, "A comparison of efficiency of multicandidate electoral systems", *American Journal of Political Science*, 28 (1): 23-48, 1984.
- Miller, Nicholas R., "Pluralism and social choice", *The American Political Review*, 77 (3): 734-747, 1983.
- Milliband, Ralph, *El Estado en la sociedad capitalista*, México DF: Siglo XXI Editores, 1978.
- Niemi, Richard G. y William H. Riker, "La elección en los sistemas de votación" en Josep Colomer (Comp.) *Lecturas de teoría positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/MEH, 1991.
- North, Douglas C., *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

- North, Douglass C. y Robert Paul Thomas, *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*, Madrid, Siglo XXI, 1987.
- Nurmi, Hannu, "Voting Procedures: a summary analysis". *British Journal of Political Science*, 13 (2): 181-208, 1983.
- O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Madrid, Ediciones Península, 1981.
- Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*, México, Limusa / Noriega Editores, 1992.
- Offe, Claus, *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- Olson, Mancur, *Auge y decadencia de las naciones: crecimiento económico, estagflación y rigidez social*, Madrid, Ariel Ediciones, 1986.
- Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos*, México, Limusa / Noriega editores, 1992.
- Parsons, Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007.
- Peters, Guy B., "Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality", en David March (Eds.) *Comparing Policy Networks*. Maidenhead, UK, Open University Press, 1998.
- Poulantzas, Niclas, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, México DF: Siglo XXI, 1976.
- Putnam, Robert, *Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Quesada, Miguel, "Deberían interesarse los sociólogos por el marxismo analítico". *Papers*, 50 (Universidad Autónoma de Barcelona): 155-163, 1996.
- Riker, William H., "Implicaciones del desequilibrio de la regla de la mayoría para el estudio de las instituciones", en Josep Colomer (Comp.) *Lecturas de teoría positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/MEH, 1991.
- Sabatier, Paul y Hank C. Jenkins-Smith, "The advocacy Coalitions Frameworks: An Assessment", en Paul Sabatier (Ed.) *Theories of Policy Process*, Boulder, Col: Westview Press, 1999.
- Schedler, Andreas, *Neo-institucionalismo*, México DF, (Mimeo), 1998.
- Shepsle, Kenneth, "Studying institutions. Some lessons from the rational choice approach", *Journal of Theoretical Politics*, I (2): 131-147, 1989.
- Schmitter, Phillipe, "Still the century of corporatism?" *Review of Politics*, 36: 85-131, 1974.
- Simon, Herbert, *Model of Man: Social and Rational*, New York, John Wiley, 1957.
- Skoopol, Theda, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Taagepera, Rein y Bernard Grofman, "Rethinking Duverger's law: Predicting the effective number of parties in plurality and PR systems". *European Journal of Political Research*, 13 (4): 341-352, 1985.

- Tsebelis, George, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Tullock, Gordon, "The general irrelevance of the impossibility theorem". *Quarterly Journal of Economics*, 81 (2): 256-270, 1967.
- Wildavsky, Aaron, *The Art and Craft of Policy Analysis*, London, Macmillan, 1980.
- Williamson, Oliver *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

CAPÍTULO VI. *Teorías para el análisis de políticas públicas*

1. Introducción. 2. Las críticas al modelo secuencial de las políticas públicas. 2.1. ¿Marco conceptual, teoría o modelo? 2.2. Simplificación versus complejidad. 2.3. El rol de las ideas y el aprendizaje. **3. En busca de mejores teorías para el análisis de políticas públicas.** 3.1. La perspectiva institucionalista de las políticas públicas. 3.2. El enfoque de las redes de políticas. 3.3. La teoría de la construcción social. 3.4. La teoría de las “coaliciones promotoras. **4. En resumen.**

1. INTRODUCCIÓN

El estudio de la política pública como proceso (*policy process*) ha constituido un punto de inflexión en la disciplina de las políticas públicas. La política pública se define así “como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (Tamayo Sáez, 1997: 281).

La primera versión de este modelo que concibe a la política pública como un proceso estructurado en etapas (también conocido como modelo secuencial) ha sido propuesta por el fundador de las ciencias de políticas, Harold Lasswell¹. El autor lo concibió como un mapa conceptual que debería ofrecer una guía para obtener una imagen más general de las fases principales de cualquier acto colectivo. En palabras de Lasswell, “Necesitamos esquemas que sin transformarse en instrumentos excesivamente laxos, sean mas discriminantes que la tradicional división Americana (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). (...) Las clasificaciones son útiles cuando son tentativas y no dogmáticas, y cuando guían a la actividad académica en direcciones que son actualmente aceptadas como valiosas” (1953: 39).

El impacto que ha tenido el modelo secuencial en el campo de las ciencias de políticas ha sido, sin duda, espectacular, especialmente durante las décadas de los 60, 70 y

1 En aquellos trabajos pioneros Lasswell identificó siete etapas: a) Inteligencia, b) Promoción o Recomendación, c) Prescripción, d) Invocación, e) Aplicación, f) Impacto, y e) Evaluación (Lasswell, 1956).

primera mitad de los 80. En esos años aparecieron numerosos trabajos que, asumiendo la propuesta planteada por Lasswell, reformulaban la cantidad o la forma de nominar a cada una de las etapas del proceso de la política². Asimismo, estos trabajos estimularon la realización de una generación de importantes investigaciones que centraban su atención en alguna de las etapas del proceso de la política pública³ (deLeon, 1997).

A mediados de los 80 Nakamura (1987) lo definía como “la más influyente de las concepciones sobre el proceso de las políticas”. Esta influencia no solo se cristalizaba en la forma que se organizaban y definían las agendas de investigación de los académicos (y que dieron luz a trabajos muy sofisticados durante las décadas de los 70 y 60) sino que se plasmaba también en la docencia (y en los programas de enseñanza sobre *public policy* en las maestrías y doctorados especializados en el área). Pero lo que es aún más importante, esta visión también ha sido influyente sobre los actores de las políticas (*policy actors*), quienes tendieron a concebir el proceso de la política bajo esta idea de secuencialidad que generaba el modelo⁴.

Sin embargo, desde mediados de los 80 y durante la década del 90 el modelo secuencial ha sido objeto de numerosas críticas. Como sostienen Estevez y Esper (2009: 73): “Analistas de políticas públicas del tamaño de Paul Sabatier, Peter John y Robert Nakamura lo criticaron duramente y hasta se refirieron él como el ‘modelo de manual’ (Nakamura 1987)”. En gran medida estas estuvieron alimentadas por la necesidad imperiosa y el deseo de disponer de teorías de alcance medio (Merton, 1958) que permitan no solo derivar algunas hipótesis causales que puedan ser sometidas a verificación empírica sino además realizar algunas predicciones.

2. LAS CRÍTICAS AL MODELO SECUENCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Han sido muchas y variadas las observaciones y críticas que se le han formulado al modelo de las etapas del proceso de la política pública inicialmente propuesto por

2 Entre estos trabajos se destacan los aportes de Jones (1970), Rose (1973), Brewer (1974), Anderson (1975), May y Wildavsky (1978), Jenkins (1978), Brewer y deLeon (1983), Hogwood y Gunn (1984), entre otros.

3 Para un análisis más detallado del modelo secuencial y de los aportes que se realizaron en el marco de cada una de las etapas del proceso de la política pública se sugiere consultar el Capítulo IV del presente libro.

4 Algunas de las razones que explican la preeminencia de este modelo son bien definidas y explicadas por Nakamura (1987).

Harold Lasswell. Una primera observación la formula deLeon (1988), quien fuera uno de los defensores del modelo, al comparar las fortalezas y debilidades de segmentar en etapas el proceso de las políticas. Según el autor, muchos de los trabajos realizados enriquecieron a la disciplina de las ciencias de políticas, porque me permitieron a partir de exhaustivos estudios de caso reconocer la complejidad que existe detrás de toda política pública, alejando las investigaciones del estudio exclusivo de las instituciones (lo que por cierto no supone ignorarlas) y promoviendo –siguiendo el consejo de Lasswell– aproximaciones multidisciplinarias. Sin embargo, estos análisis adolecían de una importante debilidad, pues hacían que los analistas se centraran en una única etapa, negando –o perdiendo de vista– el proceso completo. Como consecuencia de ello se concebía al proceso como “episódico y desarticulado en lugar de uno más continuo y progresivo” (deLeon, 1997: 8).

Sin embargo, las críticas más incisivas provinieron de cuatro autores: Robert Nakamura (1987), Paul Sabatier (1988, 1991) –quien en algunos trabajos ha escrito en colaboración con Jenkins-Smith (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), Deborah Stone (1989) y Peter John (1998). Estos autores sostienen que el modelo secuencial ha generado una visión artificial sobre el proceso de las políticas, que no permite dar cuenta de la complejidad que caracteriza al “proceso real”. En efecto, la segmentación del proceso de las políticas en etapas “exagera la naturaleza racional de la formulación de 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” (Parsons, 2008: 113).

Sabatier (1991) plantea algunas críticas devastadoras al modelo de la heurística de las etapas:

- i) En primer lugar, afirma que no es realmente un modelo causal dado que no identifica un conjunto de factores causales que gobierne el proceso de las políticas tanto dentro como entre las etapas. Incluso, lo que es aún más grave, los trabajos más importantes desarrollados sobre alguna de las etapas se realizaban sin hacer referencia alguna a las investigaciones sobre las otras etapas, lo que conducía a que no existiera un conjunto coherente de hipótesis sobre el proceso “completo” de la política. Aun más, “el modelo por etapas no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas” (Sabatier, 1993: 15).
- ii) En segundo, lugar, la secuencia de las etapas que propone el modelo padece de una imprecisión descriptiva. Ello se produce al querer acentuar los

límites o fronteras entre las etapas (y, siguiendo a Lasswell, identificar las funciones y actores que corresponden a cada etapa), perdiendo de vista los solapamientos e interdependencia que existe entre las mismas.

- iii) En tercer lugar, la heurística de las etapas se caracteriza por asumir un enfoque estrictamente legalista, *top-down*, que centra la atención en la aprobación e implementación de “grandes decisiones” (*big decisions*).
- iv) En cuarto lugar, el modelo de las etapas subraya inadecuadamente el ciclo de la política como la unidad temporal de análisis, puesto que al simplificar el proceso se niega o ignora la existencia de ciclos que operan simultáneamente en diferentes niveles de gobierno.
- v) Por último, la heurística de las etapas no alcanza a proporcionar un vehículo adecuado para integrar el análisis de las políticas con el aprendizaje orientado por las políticas a través del proceso de las políticas.

Las críticas planteadas por Sabatier (1991) dieron lugar a un profundo debate sobre los distintos problemas o falencias que presenta el modelo de las etapas del proceso de las políticas. No es el propósito aquí desarrollar todos estos debates, pero sí al menos iluminar aquellos aspectos más controversiales. Estos pueden sintetizarse en torno a los siguientes interrogantes: 1) ¿es el modelo secuencial un marco conceptual, una teoría, o se trata de un modelo?; 2) ¿qué problemas supone aceptar los supuestos de linealidad y secuencialidad que están detrás de la heurística de las etapas?; y 3) ¿cuál es el lugar que la heurística de las etapas le otorga a las ideas y el conocimiento?

2.1. ¿Marco conceptual, teoría o modelo?

Un eje importante que ha estructurado el debate en torno al modelo secuencial se ha centrado en la pregunta de si se trata de un marco conceptual, teoría o modelo. Siguiendo a Ostrom (1999) un *marco conceptual* identifica un conjunto de variables y relaciones que deben ser examinadas. Pero estos marcos conceptuales no especifican la dirección de esa relación entre variables, no permitan identificar las hipótesis más fundamentales. En cambio, una *teoría* establece un conjunto de relaciones coherentes, más densas y lógicas, en donde se especifican cómo están relacionadas las variables y de la cual se pueden derivar un conjunto de hipótesis que se utilizan para explicar los fenómenos estudiados. Por último, el *modelo* es una representación de una situación específica que debe incluir supuestos específicos sobre los valores de las variables críticas, pero que posee un alcance menor que los marcos conceptuales y las teorías.

En torno a este debate parece haber un acuerdo respecto a que el modelo secuencial no constituye ni un marco conceptual ni una teoría. Nakamura (1987) y Sabatier (1991) sostienen que el enfoque procesal de la política pública no constituye un marco conceptual. Ello se debe a que no se identifican las variables críticas (estas, así como los supuestos, parecen cambiar de una etapa a la otra) que permitirían explicar el proceso “completo” de la política pública. Por su parte, Sabatier (1991, 1999) afirma que la heurística de las etapas tampoco constituye una teoría, puesto que no cumple con los criterios que usualmente son utilizados para juzgar a una teoría⁵. Entre estos criterios incumplidos el autor destaca la no identificación de factores causales que permitan explicar el proceso de la política.

A juicio de los autores citados, el enfoque procesal de las políticas es –en el mejor de los casos– un modelo, en la medida que con él se intenta representar o describir (pero no explicar) una situación específica. A esta misma conclusión llega Andreson (1975), uno de los autores que más se ha ocupado de desarrollar la propuesta de Laswell, aunque su justificación reside en que “dadas la complejidad y la diversidad del proceso de ‘fabricación’ de las políticas públicas, el desarrollo de alguna clase de teoría general dotada de un amplio poder explicativo, es una aspiración irreal” (1975: 36).

2.2. Simplificación versus complejidad

Una de las críticas más despiadadas que se le han formulado al modelo secuencial es que constituye una herramienta heurística que simplifica excesivamente la realidad. Lo que se le ha cuestionado son los supuesto de linealidad y secuencialidad sobre los cuales se asienta el modelo. Muchos de los críticos han subrayado que muchas políticas no siguen linealmente la secuencia de etapas preestablecida (Sabatier, 1991; Peters, 1992; John, 1998). En muchos casos las políticas públicas no comienzan por la etapa de la agenda, ni tampoco concluyen con la evaluación, sino que suele haber solapamientos entre las etapas o incluso –en algunas situaciones específicas– retrocesos.

5 Según Sabatier, una teoría debe cumplir con los siguientes criterios: “1. Debe ser lógicamente coherente. Los términos principales deben estar claramente definidos y las relaciones principales deben ser lógicamente consistentes. (...); 2. Debe tener factores causales claros y un sentido del proceso causal. Las teorías científicas son teorías causales que buscan explicar cómo ocurrieron ciertos tipos de fenómenos (...); 3. Algunas de las proposiciones más importantes deben ser empíricamente falsables. (...); 4. El alcance de la teoría debe ser claro y relativamente amplio (...); y 5. La teoría debe ser ‘fértil’, es decir, (1) debe dar origen a conclusiones que no sean obvias (...), y (2) debe producir una cantidad relativamente importante de predicciones interesantes por cada supuesto” (1999: 322).

Llama la atención incluso que al interior del enfoque procesal de las políticas se asuma como referencia insoslayable para los estudios relativos a la etapa de agenda y definición de los problemas públicos, a un autor que ha cuestionado los supuestos de linealidad y racionalidad sobre los que se asienta el modelo secuencial (Kingdon, 1984)⁶. Algo similar ocurre en el campo de los estudios de implementación, en especial con aquellos trabajos que desde un enfoque *bottom-up* (Elmore, 1980, 1985; Lipsky, 1980) han desafiado los primeros estudios (Wildavsky y Pressman, 1973; Gunn, 1978; Bardach, 1980) que se hicieron en este campo bajo de la heurística de las etapas.

2.3. El rol de las ideas y el aprendizaje

Otra de las críticas que se le ha formulado al modelo secuencial reside en que no brinda un espacio para incorporar el rol del conocimiento y las ideas y del aprendizaje como factores explicativos del proceso de las políticas públicas. Por supuesto, esta tendencia a ignorar la importancia explicativa-causal de las ideas trasciende el campo de las ciencias de políticas. Como sostiene Camou: “No es una curiosidad menor el hecho de que buena parte de los cuentistas sociales –quienes se supone invierten una porción importante de su tiempo en producir y discutir ideas– le otorguen a las mismas un escaso papel explicativo en la dinámica de los hechos sociales y políticos. Más proclives a creer en la influencia de las estructuras económicas y/o de las elecciones estratégicas basadas en el cálculo de autointerés, el rol de las ideas en la explicación del cambio social ha ocupado un lugar marginal, cuando no sospechado de insanable ingenuidad” (1997: 57).

Sin embargo, desde finales de los años 80 y principios de los 90 parece registrarse un “movimiento” dirigido a “poner a las ideas en primer plano” (Hall, 1989). Esto ha conducido a que autores como Sabatier (1991) y Sabatier y Jenkins-Smith (1993) comiencen a desarrollar un nuevo marco conceptual o teoría (el marco de las coaliciones promotoras) que tiene la pretensión de otorgar a las ideas y saberes técnicos un rol preponderante (aunque no por ello determinante) para explicar el proceso y los cambios de las políticas. Del mismo modo, aunque desde un marco conceptual

6 De hecho el texto de Kingdon (1984) ha sido concebido como la referencia fundacional del enfoque de las corrientes múltiples. Lamentablemente no analizaremos aquí esta marco conceptual. Para quienes deseen acceder a una caracterización preliminar de este enfoque se recomienda leer el texto de Zahariadis (2007).

alternativo (la teoría de la construcción social), autores como Fischer y Forester (1993) o Schneider e Ingram (1997) le otorgan a los valores o sistemas de creencias un lugar privilegiado para entender el proceso de elección de instrumentos de política pública y la continuidad o cambio de ciertas políticas.

Asimismo, el enfoque procesal de la política pública no le otorga un lugar destacado para la explicación de los cambios o continuidades de las políticas a los procesos de aprendizaje que pueden originarse en la experiencia, tanto de los *policy-makers* y analistas o expertos que intervienen en los procesos de formulación de las políticas, como de los “implementadores” de las políticas en cuestión. Esta crítica ha sido bien planteada por Sabatier y Jenkins-Smith (1993), y ha contribuido a moldear la teoría causal que los autores desarrollan bajo el enfoque de las coaliciones promotoras.

3. EN BUSCA DE TEORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Debido a la gran complejidad que caracteriza al proceso de las políticas, el analista debe buscar alguna forma de reducir esa complejidad (sin ignorarla) a fin de comprender y explicar los fenómenos o políticas públicas estudiadas. Sin duda, son los supuestos los que cumplen las funciones de intermediación más importantes. Por un lado, porque son los que estructuran nuestra forma de concebir la realidad y al mismo tiempo le indican al analista qué aspectos de la realidad deben ser observados. Por otro, porque son los que “definen las categorías en las cuales los fenómenos deben agruparse” (Sabatier, 1999: 4).

Sin embargo, para que estos supuestos permitan el establecimiento de determinadas relaciones de causalidad (con el fin de comprender y explicar fenómenos y procesos de la realidad) resulta necesario incorporarlos en el marco de teorías científicas coherentes y bien articuladas. Solo a partir de ellas es posible derivar de manera deductiva un conjunto de hipótesis que puedan ser sometidas a una contrastación empírica. Es por esta razón que –como dijera Sabatier hace veinte años atrás– se vuelve imprescindible desarrollar más y mejores teorías.

Durante los últimos veinticinco años se han producido innovaciones teóricas significativas en el campo de las políticas públicas. Al calor de las críticas a las que se sometió al modelo secuencial (que en parafraseando a Sabatier ha durado más que su propia utilidad) comenzaron a desarrollarse algunos nuevos marcos teóricos prometedores que intentan explicar el proceso de las políticas. En la actualidad el escenario es mucho más promisorio que ayer, aunque ello signifique la emergencia de una multipli-

cidad de teorías y enfoques no siempre consistentes entre sí. Como señala Schlager, el campo de las políticas públicas se caracteriza hoy por “islas de montañas de estructura teórica, entremezcladas y ocasionalmente unidas entre sí por colinas de métodos y conceptos compartidos y trabajo empírico, todo rodeado por océanos de trabajo descriptivo, sin relación con ninguna montaña de teoría” (1997: 14).

A continuación se presentarán y describirán algunos de los enfoques o marcos teóricos más importantes e influyentes de los últimos veinte años. La atención la centraremos en: 1) el enfoque o perspectiva institucionalista, 2) el enfoque de redes de política pública, 3) la teoría de la construcción social y 4) el marco de las coaliciones promotoras.

3.1. El enfoque institucional

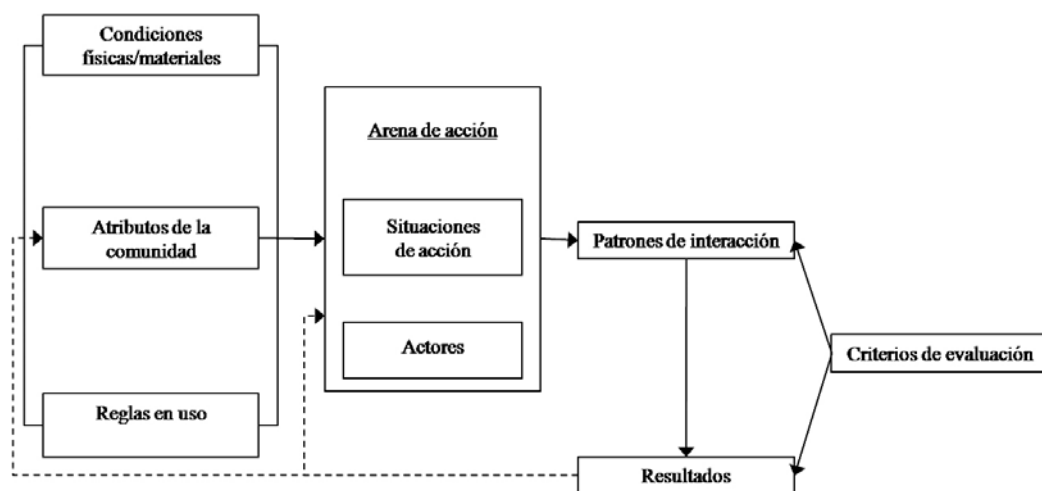
Con base en aportaciones teóricas provenientes de distintas disciplinas, el enfoque institucionalista de las políticas públicas tuvo su origen a finales de la década del 70. Sin embargo, los aportes más sistemáticos se producen en la primera mitad de la década de los 80 con la publicación de dos trabajos clásicos: “*The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches*” (Kiser y Ostrom, 1982) y “*The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*” (March y Olsen, 1984).

A pesar de que estos trabajos darán lugar a dos tipos de corrientes dentro del enfoque institucionalista, ambos reconocen la necesidad de recuperar la capacidad explicativa que las instituciones tienen sobre el proceso de las políticas públicas (Peters, 1992). Este rol había sido menospreciado –cuando no ignorado– durante la década de los 60 y 70 en aquellos estudios que se habían centrado en analizar las distintas etapas del proceso de las políticas desde enfoques pluralistas o a partir de enfoques estructuralistas tradicionales (Immergut, 2006).

En los trabajos de Kiser y Ostrom (1982) y Ostrom (1991, 1999) se desarrolló un esquema general para el estudio de las políticas públicas. La propuesta consistía en analizar de qué manera las instituciones afectan los incentivos que enfrentan los individuos, sus comportamientos y sus formas de interacción, influyendo así sobre el resultado del proceso de las políticas. Bajo este enfoque los individuos son considerados actores racionales que operan bajo distintos y variados entornos institucionales (reglas de juego), siendo estos entornos los que influyen sobre sus expectativas y comportamiento estratégico.

Para este enfoque la arena de acción constituye la unidad conceptual. La arena de acción “hace referencia al espacio social en el que los individuos interactúan

intercambian bienes y servicios, solucionan problemas, se dominan entre sí, o se pelean (...) (Ostrom, 1999: 28). Toda arena de acción comprende: (1) una situación de acción; y (2) los actores. La situación de acción puede caracterizarse a partir de siete variables: a) los participantes, b) las posiciones específicas a ser ocupadas por los participantes, c) el conjunto de acciones permitidas y su conexión con los resultados, d) los resultados potenciales que están conectados a secuencias de acciones individuales, e) el control que cada uno de los participantes tiene sobre la elección, f) la información disponible para los participantes sobre la estructura de la situación de acción, y g) los costos y beneficios asignados a las acciones y los resultados. En tanto, la noción de actor incluye supuestos sobre cuatro tipos de variables: a) los recursos que cada actor trae a una situación de acción, b) la valoración que los actores asignan a los estados del mundo y las acciones, c) la forma en que los actores adquieren, procesan y utilizan el conocimiento y la información disponible, d) los procesos que usan los actores para seleccionar los cursos de acción. Los supuestos sobre los que originalmente se asentó el análisis institucional se basan en un modelo de actor racional-maximizador, con preferencias claras y ordenadas, e información completa. Algunos modelos más sofisticados han incluido el tiempo y los recursos que se destinan a mantener las relaciones entre actores así como la reputación. Y algunos más realistas han planteado la necesidad de incorporar la falibilidad y el aprendizaje a través del error y reconocer la capacidad limitada de los actores para reunir y procesar información.



Fuente: Adaptado de Ostrom, Gardner y Walker (1994: 37).

El análisis institucional va más allá de la caracterización de las arenas de acción y no asume por dadas las variables que influyen sobre la situación de acción y la estructura motivacional de los actores. En efecto, para los institucionalistas las arenas de acción están afectadas/influidas por otro conjunto de variables: (1) los acuerdos institucionales –reglas en uso– que definen qué acciones están permitidas, exigidas o prohibidas; (2) los atributos del mundo físico en el cual se actúa; y (3) las características de la comunidad en la cual la acción es llevada a cabo.

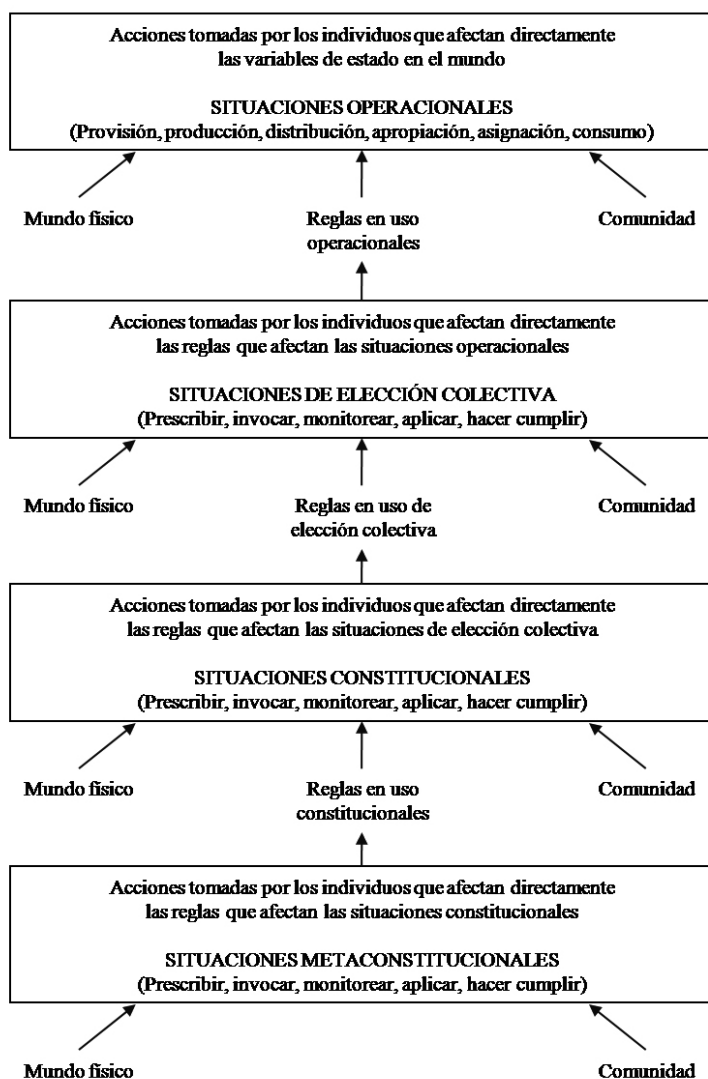
Sin embargo, los institucionalistas no se conforman con analizar cómo influyen estos factores sobre las arenas de acción individuales. Por el contrario, dado que la mayor parte de la realidad social se compone de varias arenas conectadas en forma secuencial o simultánea, la finalidad del análisis institucional estudiar de qué manera están vinculadas las distintas arenas de acción. Dado que en muchos casos los actores no pueden cambiar de forma significativa las características de la comunidad o los atributos relevantes del mundo, cuando los individuos desean cambiar la estructura de incentivos y elementos disuasivos que enfrentan los participantes en realidades construidas socialmente, para guiar (o controlar) a los participantes hacia un patrón diferente de resultados, lo hacen intentando cambiar las reglas, es decir, mediante el cambio de los acuerdos institucionales. Pero todas las reglas están anidadas en otro conjunto de reglas que define cómo el primer conjunto de reglas puede cambiarse. Es por ello que cuando se aborda la cuestión del cambio institucional “es necesario reconocer:

- i) Los cambios en las reglas utilizadas para ordenar la acción en un nivel ocurren dentro de un conjunto de reglas actualmente “fijado” en un nivel más profundo.
- ii) Los cambios en las reglas de niveles más profundos generalmente son más difíciles y más costosos; por lo tanto, existe una estabilidad creciente en las expectativas comunes de los individuos que interactúan de acuerdo con un conjunto de reglas” (Ostrom, 1999: 48).

En este punto resulta entonces útil diferenciar distintos niveles de acción: (1) el nivel operacional, que tiene que ver con las acciones directas de los individuos en relación con otros individuos y con el mundo físico (reglas operacionales o R1); (2) el nivel de elección colectiva, en el cual los individuos establecen las reglas que gobiernan sus acciones a nivel operacional (reglas de elección colectiva o R2); y (3) el nivel constitucional, en el cual los individuos establecen las reglas y procedimientos

para tomar decisiones colectivas (reglas constitucionales o R3).

El mismo actor o grupo de actores puede moverse en distintos niveles de acción. En algunas circunstancias los actores buscan mejorar sus resultados mediante un marco de reglas dado; pero en otras buscan cambiar las reglas para aumentar las probabilidades de obtener los resultados preferidos y de impedir que se llegue a (o disminuir la probabilidad de) resultados no deseados. De este modo, desde esta perspectiva el cambio de políticas se concibe como acciones tomadas en los niveles de elección colectiva y constitucional, orientadas a cambiar los acuerdos institucionales



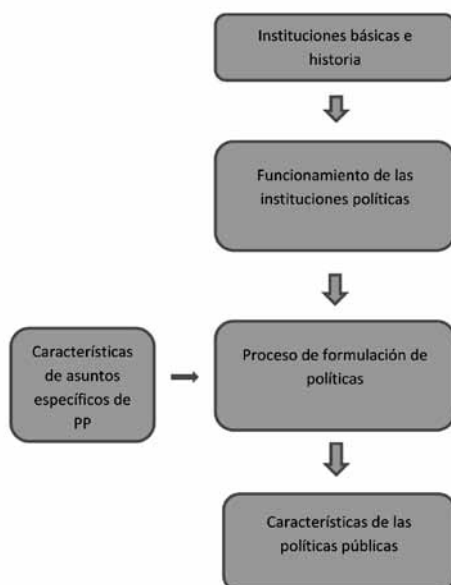
Fuente: Ostrom (2007: 45).

El trabajo de March y Olsen (1984) supuso una “ruta” alternativa de análisis institucional. Su concepción del proceso de las políticas parte del supuesto de que está gobernado por la “lógica de lo apropiado” más que por un proceso de elección racional constreñido por el efecto que las reglas e instituciones tienen sobre las acciones y decisiones de los actores. Ambos autores tienden a rechazar la idea de que el cálculo racional e instrumental guía la acción, y se interesan por analizar el rol que desempeñan los valores (más que las reglas) como orientadoras de las elecciones de políticas públicas.

Ello no supone, sin embargo, apartarse del análisis institucional. Bajo esta aproximación las instituciones no son concebidas como estructuras de incentivos “valorativamente neutrales” sino como portadoras y propagadoras de ciertos valores sociales. Estos valores pueden ser para los actores más o menos deseables, razón por la cual las políticas deben ser percibidas como una disputa entre distintos conjuntos de valores institucionales.

Un trabajo colectivo alternativo que recupera desde la Argentina (o América Latina) la importancia del análisis institucional para la explicación de las políticas públicas son las contribuciones realizadas por Stein, Tommasi *et al.* (2006); Stein y Tommasi (2008); y Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011). Estos autores sostienen, en línea con lo afirmado por Ostrom, que “las políticas públicas no son simplemente objetos de elección para un planificador social que intenta maximizar el bienestar de la población. Más bien, las políticas públicas emergen de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios” Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011: 2).

Este enfoque asume que es el proceso de formulación de políticas (PFP) el que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) a lo largo del tiempo. En este sentido, los resultados obtenidos por las políticas públicas dependen, en gran medida, de la calidad del proceso de formulación de políticas a través del cual estas se debaten, se aprueban y se implementan. De las características adecuadas o no que asuma el PFP dependerá la naturaleza y calidad de las políticas públicas.



Fuente: Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011: 7).

Para estos autores, las características que asuma el juego político (esto es, el PFP) dependerán de las instituciones y las prácticas políticas de cada país, ya que estas afectan los roles e incentivos de cada uno, las características de las arenas en las cuales ellos interactúan y la naturaleza de las transacciones en las que se involucran. El lente metodológico que sugieren es que diversas características importantes de las políticas públicas dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, es decir, de su capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo. “En ambientes que facilitan los acuerdos políticos, el juego político (o PFP) será más cooperativo y conducirá a políticas públicas más efectivas, más sostenibles y más flexibles frente a cambios en las condiciones económicas o sociales. Por el contrario, en escenarios donde el comportamiento cooperativo es más difícil de alcanzar y sostener, las políticas serán o demasiado inestables o demasiado rígidas, estarán poco coordinadas y habrá poca inversión en la creación de capacidades a largo plazo” Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011: 7).

Una pregunta importante dentro de este marco es si el funcionamiento del PFP tiende a facilitar o a obstaculizar la cooperación entre los actores políticos relevantes. El enfoque explicita algunas características del PFP que pueden fomentar

la cooperación. Estas incluyen el número de actores políticos clave, sus horizontes temporales, la frecuencia de su interacción, la naturaleza de los escenarios en los cuales interactúan y la disponibilidad de mecanismos de *enforcement* que los obliguen a cumplir con sus compromisos.

Finalmente, el funcionamiento del PFP, a la vez, está determinado por las instituciones políticas propias de cada país, como la naturaleza presidencial/parlamentaria del gobierno, las reglas electorales existentes, la estructura federal del país y la existencia de un poder judicial independiente⁷.

3.2. El enfoque de redes de políticas

El enfoque de redes de políticas ha emergido como un marco prometedor a mediados de los años 80 pero ha experimentado un intenso desarrollo desde los 90 hasta la actualidad. Dicho enfoque parte del reconocimiento de que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores gubernamentales, estatales, actores sociales, políticos y económicos. De este modo, la administración (el Gobierno y/o el Estado) deja de ser concebido como el actor jerárquico y dominante en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

Los autores que se enmarcan en este enfoque utilizan el concepto de redes de políticas en al menos dos sentidos. Por un lado están aquellos que utilizan el concepto para aplicarlo de forma genérica a cualquier tipo o patrón de interacción que se establece entre actores públicos y privados en el marco de subsistemas de política pública específicos. Según esta acepción, las redes de política no refieren a una nueva forma de gobierno, sino que existe un amplio abanico de posibles patrones de interacción que se pueden desarrollar en el ámbito de la formulación de políticas.

Por otro lado, están quienes utilizan el concepto para hacer referencia a una nueva forma (o estructura) de gobierno, distinta tanto a las jerarquías organizadas verticalmente como a las estructuras de mercado organizadas en forma horizontal. Estos autores ponen el énfasis en la coordinación horizontal y autoorganizada entre actores públicos y privados implicados en la resolución de problemas de interés común.

7 Desde la segunda mitad de la década del 90 hasta la fecha, el enfoque institucionalista ha adquirido un nuevo y más sofisticado desarrollo. De la mano de los trabajos pioneros de Tsebelis (1995), Stepan (2004), y Aleman y Tsebelis (2007) se ha desarrollado la teoría de los actores con poder de veto. Este nuevo enfoque sintetiza e integra –con fines comparativos– toda una abundante literatura que se ha desarrollado en torno a la influencia que tienen las instituciones. La teoría de los actores de veto se interesa muy especialmente en la explicación del cambio (o no) de las políticas públicas.

Las redes de política se constituyen así en una nueva forma de gobernanza caracterizada por el predominio de relaciones horizontales, descentralizadas e informales, lo que pone de manifiesto que el proceso de formulación e implementación de políticas no se encuentra completamente estructurado por arreglos institucionales formales (Kenis y Schneider, 1991).

Lo más interesante de esta aproximación es que las redes son concebidas como autogobernadas y con capacidad para resistir las directivas del Gobierno (Rhodes, 1997). Los actores formalmente responsables de las decisiones (de elaboración y ejecución) no son los únicos –y a veces ni siquiera los más influyentes– al momento de tomar decisiones, lo que no implica que no intenten gestionar las redes de políticas para promover la solución conjunta de problemas públicos. La gestión de las redes requiere coordinar las estrategias entre actores que poseen preferencias y metas distintas en torno a un determinado problema que requiere solución. Siguiendo a Kickert y Koppenjan (1997) el éxito en la gestión de las redes depende de ciertas condiciones: a) el número de actores que participa en la red, b) la complejidad de la red, entendida como la diversidad de actores que participan, c) el grado en que las redes son auto-referenciales, puesto que las posibilidades de intervención externa serán limitadas cuando estas sean sumamente autoreferenciales, y d) el grado de conflictividad al interior de la red.

En el enfoque de redes de políticas, el objeto de estudio no lo constituye solo el análisis de la comunicación regular e intercambio de información entre los actores al interior de la red, sino además el análisis de los elementos que determinan la construcción, mantenimiento y evolución de las redes de políticas públicas (esto es, las redes como variable dependiente) y la influencia de los distintos tipos de redes sobre la posibilidad de cambio en las políticas (es decir, la estructura de las redes como variable independiente).

Si bien en los últimos años varios investigadores han advertido la presencia de diversos factores que podrían influir en el surgimiento y la forma (estructura) de las redes de políticas, aún sigue siendo un desafío “identificar con precisión los determinantes de las redes de políticas y conectar estos determinantes con las características específicas de las redes de políticas” (Adam y Kriesi, 2007).

Siguiendo a Adam y Kriesi (2007) pueden reconocerse tres tipos de determinantes:

- i) *los contextos transnacionales*: la constitución de ambientes de políticas internacionalizados (por ejemplo, en el marco de la integración en la Unión Europea) pueden influir sobre las redes de políticas a nivel nacional, al re-

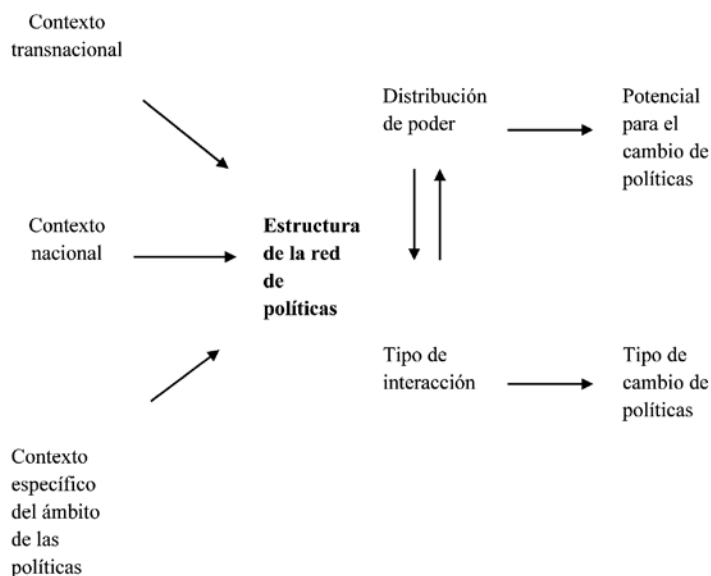
distribuir recursos entre los actores de la red, pero también al abrir nuevos puntos de acceso y crear nuevos espacios de actuación para la incorporación de nuevos temas de políticas.

- ii) *El contexto nacional*: aquí se reconocen tres tipos de variables que influyen sobre el surgimiento y estructura de la red. Por un lado, la estructura institucional nacional formal influye en ambos aspectos claves de las redes de políticas. La tipología de Lijphart (1999) sobre las democracias nos permite distinguir entre estructuras institucionales de un país específico de acuerdo con el grado de concentración de poder. En este sentido se espera que las democracias consensuales contribuyan a la fragmentación del poder dentro de las redes, mientras que las democracias mayoritarias incentiven la constitución de redes donde el poder se concentre en manos de unos pocos actores. Asimismo, se espera que los patrones de interacción sean más cooperativos en las democracias de consenso y más competitivos en las democracias mayoritarias. Por otro lado, las arenas administrativas también influyen sobre la estructura de las redes de políticas. Estas arenas administrativas dependen (1) de la autonomía y centralización del Estado y (2) del sistema de asociaciones de interés⁸. Por último, la existencia de estructuras informales (prácticas y procedimientos no institucionalizados) también puede ser decisiva a la hora de explicar la composición y estructura de las redes de políticas.
- iii) *Los contextos específicos de los subsistemas de política pública*: distintos trabajos han identificado variables *generales* de políticas específicas y variables situacionales de políticas específicas *situacionales* que afectan la

8 Cuanto más centralizado y autónomo es el Estado, mayor será su capacidad de intervención, es decir, más fuerte será. Del mismo modo, cuánto más centralizadas y autónomas (de sus miembros) son las principales asociaciones de intereses, es decir, cuánto más fuerte son, mayor es su capacidad de negociar y de pactar acuerdos vinculantes entre sí y con sus interlocutores estatales. Sin embargo, la combinación de los dos elementos o dimensiones es lo fundamental para la distribución de poder y para el tipo de interacción que se produce al interior de las redes de políticas: si ambas partes son igualmente fuertes, es decir, si el poder se concentra en ambas, los patrones de interacción están más centralizados y orientados al consenso. Esta es la hipótesis fundamental de la literatura neocorporativista (Schmitter 1979). Si ambas partes son igualmente débiles, el poder estará más fragmentado y se espera que los patrones de interacción sean más simétricos y competitivos. En el caso de que las asociaciones de interés sean mucho más fuertes, los esquemas autoregulatorios son el resultado más factible, mientras que cuando el Estado es mucho más fuerte que los actores sociales las intervenciones unilaterales de los actores estatales se convierten en una posibilidad particular.

estructura y el cambio de las redes de políticas. Coleman *et al.* (1997: 276) argumentan que las características específicas de una política tiene influencia sobre la forma de las redes de políticas. Las políticas difieren según los incentivos y recursos que proveen para la formación de grupos, las expectativas que generan entre los grupos o las masas, su notoriedad/relevancia para los públicos de masas y la trazabilidad de sus efectos. Las variables *situacionales* se centran en las razones del cambio dentro de las redes de políticas. De acuerdo con Baumgartner y Jones (1993) estos factores desestabilizadores pueden provenir de *shocks* exógenos (producidos por cambios tecnológicos, o emergencia de nuevos valores, ideas o conocimientos) y/o la movilización de coaliciones en competencia.

El enfoque de las redes de políticas también postula que la estructura de las redes (variable independiente) determina no solo el resultado de la política sino además el tipo de cambio posible. Siguiendo a Marsh y Smith (2000) es posible afirmar que el grado y velocidad del cambio de políticas está condicionado por la capacidad de red para mediar o minimizar los efectos de tales cambios.



Adam y Kriesi (2007) proponen una tipología de redes en base a dos dimensiones. La distribución de poder constituye la primera dimensión, y se interesa sobre todo en si el poder está *concentrado* en manos de un actor o coalición de actores

dominante, o si es *compartido* entre actores o coaliciones de actores. En cambio, la segunda dimensión refiere a la modalidad de interacción al interior de las redes de políticas. Los autores proponen una distinción entre tres formas o patrones de interacción: (predominio del) conflicto/la competencia, (predominio del) trueque/la negociación, y (predominio de) la cooperación. “La negociación constituye un tipo intermedio o ambivalente caracterizado tanto por el conflicto/competencia como por la cooperación” (Adam y Kriesi, 2007: 134). De la combinación de estas dos dimensiones se pueden derivar seis clases de redes de políticas públicas.

Sin embargo, un análisis sistemático del impacto de las redes de políticas requiere vincular estos seis tipos de redes con los tipos de cambios que generan diferentes resultados. Los autores citados se proponen conectar cada categoría de la tipología con un determinado potencial para, y tipo de, cambio de políticas.

Por un lado, los patrones de interacción se vinculan con el tipo de cambio. En situaciones de conflicto se espera que haya cambios rápidos (seriales) de políticas, mientras que los cambios graduales se dan más frecuentemente en situaciones de negociación. Las estructuras de políticas de cooperación tienden, en cambio, a mantener el *statu quo*. Por el otro, se relaciona el grado de concentración de poder con el potencial para el cambio. En este sentido se espera que el potencial para cada el cambio es mayor si el poder se fragmenta. Si el poder se fragmenta, las balanzas se inclinan más fácilmente a favor de la coalición de actores desafiantes. Por el contrario, si el poder está concentrado, el potencia para el cambio es bajo puesto que los actores desafiantes disponen de pocos recursos para quebrar el “monopolio de políticas”.

Tipologías de redes y potencial y tipo de cambio de políticas

Distribución del poder	Tipo de interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentración	Potencial moderado para cambio rápido (serial).	Potencial bajo a moderado para cambio gradual.	Bajo potencial para el cambio, mantenimiento del <i>statu quo</i> .
Fragmentación	Alto potencial para cambio rápido (serial).	Potencial alto a moderado para cambio gradual.	Bajo potencial para el cambio, mantenimiento del <i>statu quo</i> .

Fuente: Adam y Kriesi (2007: 145).

Más allá de estos importantes desarrollos el enfoque de redes requiere de más y mejores trabajos teóricos y empíricos. Algunos autores sostienen que el enfoque de redes no es una teoría sino una poderosa herramienta analítica capaz de atrapar (describir) la complejidad de actores e interacciones detrás del proceso de formulación e implementación de las políticas. Sin embargo, como el enfoque de redes no es una teoría *per se*, necesita apropiarse de hipótesis y modelos de otras teorías, que aporten relaciones causales que permitan explicar los resultados y cambios de las política. Aquí reside justamente una de las debilidades más importantes del enfoque puesto que corre el riesgo de incorporar de forma arbitraria una lista de factores causales. Como sostiene Daguerre (2000: 258): “A pesar de que el deseo de llenar los vacíos del enfoque de redes de políticas es completamente comprensible desde la perspectiva de sus partidarios, sería mejor reconocer las debilidades obvias del modelo pero también retener su potencial heurístico en el análisis comparativo y temporal”.

3.3. La teoría de la construcción social

La teoría de la construcción social de las poblaciones objetivo es un marco conceptual que ha sido desarrollado en la década del 90 con el propósito de ayudar a explicar algunas de las cuestiones que otras teorías o marcos analíticos no lo lograban explicar adecuadamente⁹. Aunque entre sus precursores puede mencionarse la inestimable contribución de Manheim (1936), quien desafió tempranamente los supuestos del paradigma positivista, y de Lowi (1972), quien criticó las concepciones del poder vigente sugiriendo que las políticas públicas configuran arenas de poder, esto es, determinan la política (*politics*), los autores que más han contribuido ha su desarrollo han sido Stone (1988, 1997), Dryzek (1990), Fischer y Forester (1993), Schneider e Ingram (1993, 1997) entre otros.

Este marco conceptual se ha centrado en el estudio de las variables intervinientes en el diseño, selección, implementación y evaluación de políticas públicas. Por un

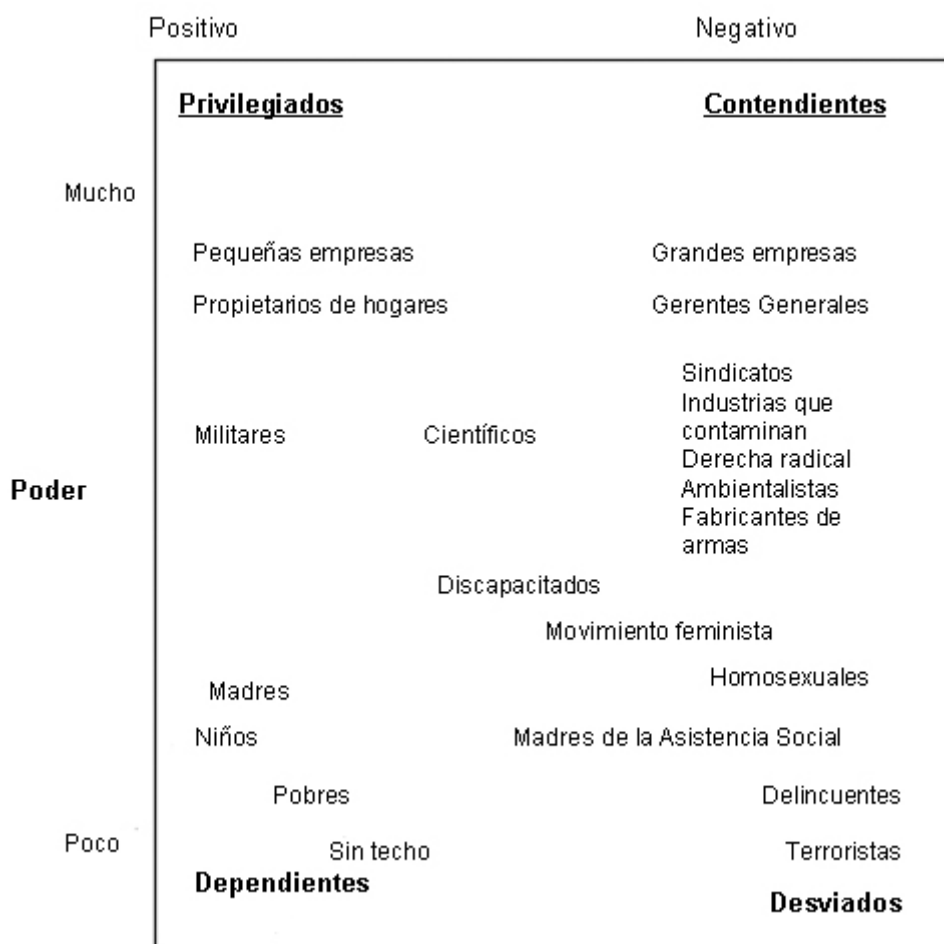
9 Ingram, Schneider y deLeon (2007) proponen las siguientes preguntas a modo de ejemplo: “¿Por qué si todos los ciudadanos son nominalmente iguales ante la ley el diseño de políticas tiende a distribuir beneficios principalmente a algunas personas mientras que casi siempre castiga a otras? ¿Por qué algunas políticas se perpetúan, e incluso se extienden a pesar de su fracaso para lograr los objetivos para los que fueron diseñadas? ¿Cómo es que algunos grupos con construcción negativa pueden lograr una construcción social más positiva y mejor trato por parte de los formuladores de políticas mientras que otros no pueden hacerlo? ¿Y por qué y cómo es que los diseños de políticas algunas veces se alejan de la típica reproducción del poder y de las construcciones sociales e introducen cambios en las instituciones, las relaciones de poder y la construcción social de los grupos objetivo? (2007: 93).

lado, se incluyen los componentes racionales e instrumentales que usualmente se utilizan para caracterizar la formulación de la política pública, pero se incorporan además ciertos componentes valorativos como las construcciones sociales, las imágenes, y los fundamentos y legitimaciones que están detrás de toda política. Por otro, se reconoce explícitamente –recogiendo la contribución realizada por Lowi– que los diseños de las políticas (*policy design*) tienen consecuencias y políticas importantes.

Las ideas o supuestos sobre los cuales descansa este marco analítico pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- i) *La realidad es una construcción social.* Partiendo de una crítica a los supuestos del paradigma positivista, hegemónico en el campo de la ciencia social hasta finales de los 60 y principios de los 70, la teoría de la construcción social parte de la afirmación de que las Ciencias Sociales son esencialmente interpretativas. La realidad no existe, tampoco los problemas. Tanto aquella como estos son producto de la construcción social, e involucran en su interpretación valores. En palabras de Ingram, Schneider y deLeon (2007: 94): “Los construccionistas sociales plantearon que los problemas sociales no eran fenómenos neutrales u objetivos sujetos a examen y resolución inmediatos. En cambio, los ‘problemas’ se consideran *interpretaciones* de condiciones que han sido subjetivamente definidas como problemáticas y que, como tales, demandan algún tipo de acción paliativa”.
- ii) *Los formuladores de políticas frecuentemente construyen socialmente a las poblaciones objetivo de las políticas.* Esta construcción de las poblaciones objetivo puede ser en términos positivos o negativos, distribuyendo beneficios y cargas (o sanciones) con la finalidad de perpetuar o cambiar ciertas construcciones y de resolver o enfrentar los problemas.
- iii) *Las construcciones sociales existentes de las poblaciones objetivo tienen a su vez una importante influencia sobre los formuladores de políticas.* Los tomadores de decisión enfrentan poderosas presiones que los conducen a otorgar beneficios a las poblaciones cuya construcción social es positiva, y distribuir castigos entre aquellas poblaciones sobre las cuales pesa una construcción social negativa. Estas construcciones sociales están enraizadas en las políticas públicas, y constituyen mensajes dirigidos a las poblaciones con el propósito de influir sobre sus orientaciones y patrones de participación.
- iv) *La reputación, la imagen y la posición social son distintas de las nociones*

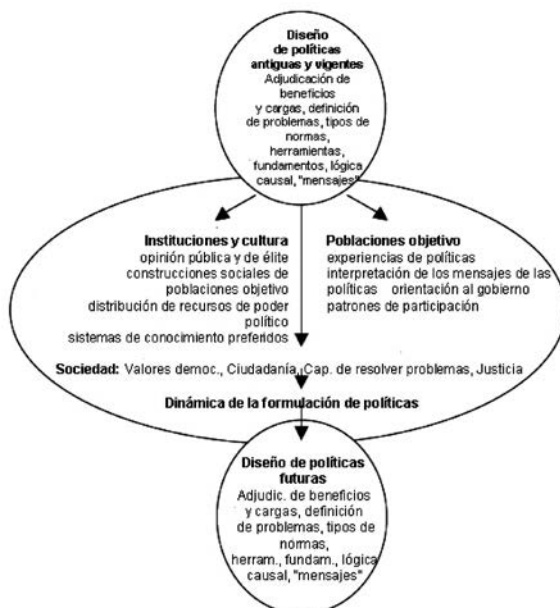
de poder político relativas a los recursos económicos, sociales y políticos. La reputación se refiere a la valencia o a la construcción social positiva o negativa del grupo como digno y merecedor, en mayor o menor medida, y como contribuyente, en mayor o menor medida, al bienestar general. A diferencia de la reputación, el poder político es una dimensión que indica el alcance de los recursos que la población o grupo objetivo puede movilizar, tales como si es numeroso, unido, fácil de movilizar, adinerado, hábil, bien posicionado, centrado en temas de su interés y acostumbrado al voto, a relacionarse con funcionarios públicos, etcétera. A partir de estas dimensiones la teoría de la construcción ha formulado la siguiente tipología:



Fuente: Ingram, Schneider y deLeon (2007: 102).

- v) *Todas las políticas públicas poseen unos elementos constitutivos.* Son los elementos fundamentales que definen el diseño de las políticas e influyen sobre la política (*politics*). Nos referimos específicamente a: 1) la definición del problema y los fines perseguidos, b) los beneficios y cargas a ser distribuidos, c) la/s población/es objetivo, d) las reglas de inclusión/exclusión, que determinan quién hace qué, cómo y con qué recursos, e) los instrumentos de políticas dirigidos a poblaciones y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos de la política pública, f) la estructura de implementación, g) las construcciones sociales, h) las justificaciones o fundamentos que legitiman las políticas, i) los modelos causales subyacentes.

El modelo causal en el cual se apoya la teoría de la construcción social, siguiendo a Ingram, Schneider y deLeon (2007: 96) es el siguiente: “Los diseños históricos y contemporáneos de políticas tienen un efecto de largo plazo en el sentido de que (junto con otros factores del contexto social) identifican poblaciones objetivo y les adjudican recompensas y sanciones. Los objetivos también están afectados por muchos otros aspectos del diseño de políticas, como reglas, herramientas, fundamentos y la lógica causal que explica cómo los objetivos se relacionan con la definición de problemas o los fines supuestos de las políticas. Los diseños de las políticas dan forma a la experiencia de los grupos objetivo, envían mensajes implícitos sobre cuán importantes son sus problemas para el Gobierno y si su participación puede ser efectiva”.



Fuente: Ingram, Schneider y deLeon (2007: 96).

A partir de los supuestos y el modelo causal explicitados anteriormente, la teoría de la construcción social ha generado al menos cinco importantes proposiciones empíricas que deberían ser contrastadas a partir de la realización de estudios comparados o estudios de caso.

»» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »»

Proposición 1: los diseños de las políticas estructuran las oportunidades y envían mensajes a distintas poblaciones objetivo construidas, acerca de cómo se comporta el Gobierno y cómo a ellos les gustaría ser tratados por el Gobierno. Tanto las estructuras de oportunidad como los mensajes tienen un impacto sobre las orientaciones políticas y los modelos de participación de las poblaciones objetivo.

»» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »»

Si bien se supone que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, en especial en democracia, existe una vasta literatura que pone de manifiesto que estos reciben distinto trato por parte del Gobierno a través de las políticas públicas. “Los diseños de políticas influyen en la participación mediante normas de participación, mensajes transmitidos a los individuos, recursos como dinero y tiempo, y verdaderas experiencias con las políticas según son llevadas a cabo por los asistentes sociales, la fuerza policial o los organismos gubernamentales. Los mensajes transmiten quién pertenece, los intereses de quiénes son importantes, qué tipo de “juego” es la política y si uno tiene lugar en la mesa de negociación” (Ingram, Schneider y deLeon (2007: 100).

»» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »»

Proposición 2: la adjudicación de beneficios y cargas depende del nivel de poder político y de la construcción social positiva o negativa.

»» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »» »»

Los grupos *privilegiados* tienen altos niveles de recursos de poder político y gozan de construcción social positiva. Como consecuencia de ellos es altamente probable que los grupos privilegiados reciban beneficios de las políticas públicas, y que las cargas –cuando existen– sean mas bien voluntarias que obligatorias. El otorgamiento de beneficios a estos grupos privilegiados genera un importante capital político para los formuladores de políticas, ya que quienes no se benefician tendrán a consentir en base a los argumentos que se utilizan para justificar la adopción de di-

chas políticas. Los grupos *contendientes*, por su parte, tienen recursos políticos considerables pero son concebidos negativamente. Consiguientemente, es sumamente probable que los grupos *contendientes* reciban beneficios por su poder político, pero que estos beneficios sean confidenciales o difíciles de identificar. Cuando reciben cargas, estas suelen ser más bien retóricas o de difícil implementación (debido a su poder político pueden desafiarlas fácilmente durante la implementación o través de una acción judicial). Los *dependientes*, en cambio, gozan de una construcción social positiva pero la falta de poder político reduce abruptamente su capacidad para recibir beneficios. Los grupos dependientes suelen ser vistos como personas “buenas”, pero carecen del poder político necesario para exigir más de manera efectiva. Finalmente, los *desviados* carecen tanto de poder político como de construcciones sociales positivas y tienden a recibir un porcentaje desproporcionado de cargas y sanciones.

» » » » » » » » » » » » » » » »

Proposición 3: los elementos del diseño de las políticas difieren de acuerdo con la construcción social y el poder de la población objetivo.

» » » » » » » » » » » » » » » »

Según esta proposición, el modo en que el Gobierno trata a las poblaciones objetivo durante la implementación de las políticas difiere considerablemente según el poder y la construcción social de los grupos objetivo. Asimismo, las investigaciones realizadas en el marco de la teoría de la construcción social tienden a respaldar la idea de que los razonamientos enraizados en los mensajes que están en el diseño de políticas relacionan la elección de herramientas con la construcción social de la población objetivo. Para algunos autores, la estrecha relación de las herramientas de las políticas con los fundamentos que se centran en construcciones sociales positivas y negativas tiene implicancias sobre la efectividad de la política pública.

» » » » » » » » » » » » » » » »

Proposición 4: los elaboradores de las políticas ayudan a crear construcciones sociales de poblaciones objetivo con antelación a su definición o aprobación pública.

» » » » » » » » » » » » » » » »

Esta proposición sugiere que los diseños de las políticas públicas se institucionalizan con el tiempo; y en la medida en que las consecuencias de las políticas “retroalimentan” para desalentar la participación política de grupos con construcciones negativas y alentar la participación de grupos con construcciones positivas, los diseños refuerzan las construcciones sociales, las relaciones de poder prevalecientes y las culturas institucionales. Los líderes electos responden a las políticas del mismo modo que otros actores políticos, reforzando también las imágenes ya existentes.

» » » » » » » » » » » » » » » »

Proposición 5: las construcciones sociales pueden cambiar y los diseños de las políticas son una importante (aunque no única) fuerza del cambio. De hecho, la semilla del cambio puede encontrarse en algunas circunstancias no previstas o no anticipadas de diseños políticos previos.

» » » » » » » » » » » » » » » »

Schneider e Ingram (1997) argumentan que la ciencia tiene mayor influencia cuando las construcciones sociales de los grupos no se cuestionan y la política pública no tiene un público objetivo obvio. En tales casos los científicos pueden haber definido la cuestión en términos técnicos que solo incluyen una construcción muy neutral de los grupos objetivo. Asimismo, la autoridad científica puede ser crucial en los casos en los que se realizan intentos para cambiar la construcción de un grupo o cuando se están enfrentando construcciones opuestas.

Si bien hay muchas influencias que provienen de fuera de las políticas que motivan cambios en las construcciones sociales, estos cambios pueden producirse en algunas circunstancias como consecuencia de los diseños de políticas. En efecto, las políticas pueden proveer el enfoque, los recursos, las arenas y la movilización de actores políticos que son esenciales para el cambio de las construcciones sociales.

A pesar de lo que sugiere esta proposición respecto al cambio de políticas (y de las construcciones sociales), una de las críticas que frecuentemente se le ha realizado a este enfoque reside en que tiende a explicar mejor la continuidad que el cambio. Ello se debe a que se asume que las construcciones sociales tienden a ser poco fluidas, es decir, más bien estables a lo largo del tiempo. Pero la teoría de la construcción social no comparte ese supuesto. “De hecho, mucho del dinamismo de la formulación de políticas está en persuadir a otros de que una construcción de grupos objetivo en particular, y una forma especial de enmarcar el tema más amplio

es la ‘correcta’ y, por lo tanto, determinados elementos del diseño de políticas son la elección lógica. (...) Las construcciones sociales se “crean”, “utilizan” y “manipulan” para la producción de políticas” (Ingram, Schneider y deLeon, 2007: 119). Aun así, uno de los mayores desafíos que enfrenta la teoría de construcción social es la identificación y comprensión de los mecanismos causales que subyacen a las transiciones de un lugar a otro de la tipología (deLeon 2005).

3.4. El marco de las coaliciones promotoras

El marco de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework*, en adelante ACF) surge a finales de los años 80 como respuesta a las críticas despiadadas que Sabatier y Jenkins-Smith (1988) le formulan al modelo de las etapas del proceso de políticas. Sin embargo, desde el momento de su formulación original ha sufrido algunas modificaciones importantes (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, 1999; Sabatier y Weible, 2007).

El marco de las coaliciones promotoras asume que el proceso de las políticas es tan complejo que los participantes deben especializarse si desean tener alguna posibilidad de influir en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. Esta especialización se desarrolla al interior de cada uno de los subsistemas de políticas, que están conformados por actores que buscan participar y moldear la definición de los problemas, influir en el debate público, y condicionar la toma de decisiones (adopción de políticas).

A diferencia del enfoque de redes, que tiende a asumir que son múltiples y variados los actores que participan de las redes de políticas, el marco de las coaliciones promotoras constituye una teoría más parsimoniosa. En efecto, según los autores (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, 1999) en cada subsistema de políticas los participantes están agregados en una o más coaliciones promotoras, cada una de ellas conformada por investigadores, científicos, periodistas, administradores públicos, legisladores, funcionarios políticos, representantes de los grupos de interés, líderes de organizaciones sociales, entre otros.

Para el marco de las coaliciones promotoras el comportamiento de los participantes al interior de un subsistema de política está afectado por dos conjuntos de factores externos: a) factores relativamente estables: como los atributos del área de problema, la distribución de los recursos naturales, la estructura social y los valores culturales fundamentales de la sociedad, y la estructura constitucional e institucional básica (las reglas de juego); b) eventos externos, más dinámicos: como los cambios en la situación socioeconómica, los cambios en la opinión pública, las modificaciones en

la coalición de gobierno, y las decisiones políticas e impactos provenientes de otros subsistemas de políticas. Los primeros constituyen factores que muy ocasionalmente cambian en periodos cortos de tiempo, pero que definen las restricciones y recursos bajo los cuales los participantes operan. Los segundos, en cambio, son factores críticos que pueden impulsar el cambio de las políticas.

Sin embargo, con el propósito de poder explicar mejor la influencia causal de estos factores sobre el subsistema de política pública, Sabatier y Weible (2007) introducen dos importantes modificaciones al marco de las coaliciones promotoras. Por un lado, introduce una nueva categoría de variables que denomina “estructuras de oportunidad de coalición” para que medien entre los parámetros estables del y el subsistema de política pública. Estas variables se estructuran en dos conjuntos de variables bien diferenciados: a) *grado de consenso requerido para un cambio importante en las políticas*. En general, cuanto más alto es el consenso requerido, mayores incentivos tienen las coaliciones para ser inclusivas (en lugar de exclusivas), para procurar el compromiso y compartir información con los opositores; y b) *apertura del sistema político*, que es una función de dos variables: (1) la cantidad de escenarios para la toma de decisiones por las que cualquier propuesta de políticas importante debe pasar, y (2) la accesibilidad de cada escenario.

Una segunda modificación importante que ha sido introducida para explicar los distintos grados de incidencia que tienen los participantes de las coaliciones sobre el proceso de las políticas públicas es la identificación de los recursos que las coaliciones pueden movilizar. Según los autores (Sabatier y Weible, 2007: 201-203), “los recursos son:

- i) *Autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas*. El marco de las coaliciones promotoras considera a los actores en posiciones de autoridad legal como miembros potenciales de coaliciones promotoras. Esto incluye a muchos funcionarios de organismos, legisladores y algunos jueces. Cuando eso sucede, es un recurso importante para la coalición. Una de las características más importantes de una coalición dominante es que tiene más miembros en posiciones de autoridad formal que las coaliciones minoritarias. Las estrategias más importantes para las coaliciones incluyen colocar a los aliados en posiciones de autoridad legal mediante elecciones o designaciones políticas, así como lanzar campañas de *lobby* para persuadir a funcionarios con autoridad legal.

- ii) *Opinión pública*. Las encuestas de opinión que muestran su apoyo a las posiciones de políticas de una coalición son un recurso importante para los participantes. (...) Una estrategia clásica de las coaliciones promotoras es dedicar mucho tiempo a tratar de obtener el apoyo del público.
- i) *Información*. La información relativa a la gravedad y a las causas de un problema, y a los costos y beneficios de las alternativas de políticas es un recurso importante para una coalición. (...) Entre los usos estratégicos de la información están el reforzar la membresía de la coalición, debatir en contra de los puntos de vista políticos de un adversario, convencer a los gobernantes que toman decisiones que apoyen las propuestas propias, e influir en la opinión pública. (...) Esta es una de las razones por las cuales el marco resalta el rol de los investigadores dentro de las coaliciones.
- iv) *Grupos movilizables*. Las élites políticas con frecuencia utilizan miembros del público atento que comparten sus creencias para involucrarlos en varias actividades políticas, como manifestaciones públicas, campañas electorales y campañas de recaudación de fondos. (...)
- v) *Recursos financieros*. El dinero puede utilizarse para adquirir otros recursos. Una coalición con amplios recursos financieros puede proveer los fondos para la investigación y organizar grupos de expertos (*think tanks*) para producir información, financiar candidatos bien dispuestos ganando así acceso interno a legisladores y políticos designados, lanzar campañas mediáticas para obtener el apoyo del público y publicitar sus posiciones políticas a fin de fortalecer la cantidad de activistas movilizables.
- vi) *Liderazgo hábil*. Las publicaciones sobre emprendedores de políticas demuestran cómo líderes hábiles pueden crear una visión atractiva para una coalición, utilizar los recursos en forma estratégica y eficiente y atraer nuevos recursos para la coalición (...).

Por su parte, el modelo de individuo del cual parte el enfoque de las coaliciones promotoras deriva de la psicología social (y no de la economía). Consecuentemente, se asume –a diferencia del modelo de individuo maximizador propio de la teoría de elección racional– que también son importantes las creencias normativas, no descartando la posible existencia de comportamientos altruistas. De este modo, se reconocen dos sistemas de razonamiento normativo: por un lado, una lógica de lo apropiado, que supone el seguimiento y cumplimiento de las reglas; y por otro, una lógica de las con-

secuencias, que implica la presencia de comportamientos egoístas y maximizadores.

El marco de las coaliciones promotoras destaca especialmente la “tendencia de los actores a relacionarse con el mundo a través de un conjunto de filtros de percepción compuestos por creencias preexistentes que son difíciles de modificar” (Sabatier y Weible, 2007: 194). Los participantes especializados en un área de política pública comparten un conjunto de creencias normativas y de modelos causales, y buscan promover sus intereses a través de la coordinación en el tiempo de sus acciones.

Como consecuencia de ello es probable que los actores integrantes de diferentes coaliciones perciban la misma información de modos muy diferentes. Esto a su vez aumenta la intensidad de la relación de los miembros al interior de cada coalición al tiempo que intensifica el conflicto entre las coaliciones en competencia. Los filtros de percepción también tienden a eliminar la información disonante y a reafirmar aquella que no discrepa con el sistema de creencias, reforzando el sistema de creencias y haciendo bastante difícil el cambio.

Según los autores (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Sabatier y Weible, 2007) el sistema de creencias se estructura en tres niveles, vinculados entre sí de forma jerárquica. En el nivel más amplio se encuentran las creencias fundamentales (*deep core beliefs*), que abarcan la mayoría de los subsistemas de políticas. “Las creencias fundamentales incluyen supuestos muy generales normativos y ontológicos sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de valores fundamentales como la libertad y la igualdad, la prioridad relativa del bienestar de diferentes grupos, el papel adecuado del Gobierno contra los mercados en general, y sobre quienes deben participar en la toma de decisiones gubernamentales” (Sabatier y Weible, 2007: 194). Las creencias fundamentales son, en gran medida, el producto de la socialización en la infancia y por lo tanto, muy difíciles de cambiar.

En el siguiente nivel se encuentran las creencias sobre las políticas públicas (*policy core beliefs*), es decir, los compromisos básicos que implican prioridades valorativas relativas a las políticas, el bienestar de quién cuenta, la autoridad relativa de los gobiernos y los mercados, el papel adecuado del público en general, los funcionarios electos, los funcionarios públicos, los peritos, y la gravedad relativa y las causas de los problemas de políticas en el subsistema. El supuesto general del que se parte es que los participantes de la coalición dominante tienen conocimiento sobre las relaciones dentro de su subsistema de políticas, y que pueden estar dispuestos a aplicar ciertas creencias fundamentales en el campo de las creencias sobre políticas. Sin embargo, no existe siempre una correspondencia entre ambos niveles del sistema de creencias. Como estas creencias tienen un alcance que abarca todo el subsistema de

política pública y tratan con elecciones de políticas fundamentales, son también muy difíciles de cambiar.

En el tercer nivel se encuentran las creencias instrumentales (*secondary beliefs*). Estas creencias tienen relativamente poco alcance (no abarcan todo el subsistema), y refieren a la gravedad y causas de los problemas en un escenario específico, a las pautas de la participación pública dentro de una ley específica, por mencionar algunos elementos. Dado que las creencias instrumentales tienen un alcance menor sobre las políticas, cambiarlas requiere menos pruebas y menos acuerdos entre los actores de un subsistema y, por lo tanto, debería resultar bastante más accesible.

El marco de las coaliciones promotoras constituye sin duda un enfoque centrado en la explicación del cambio (o no) de los sistemas de creencias y de las políticas dentro de un subsistema. Los primeros desarrollos de este mapa teórico-conceptual identificaban dos caminos para el cambio de creencias y de políticas: (1) el aprendizaje orientado a las políticas y (2) las perturbaciones externas.

Aprendizaje orientado a las políticas: se define el aprendizaje orientado a las políticas como “alteraciones relativamente perdurables del pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y/o información nueva y que buscan el logro o la revisión de los objetivos de las políticas” (Sabatier y Jenkins-Smith 1999: 123). Este cambio en general opera a nivel de las creencias secundarias (tercer nivel de las creencias).

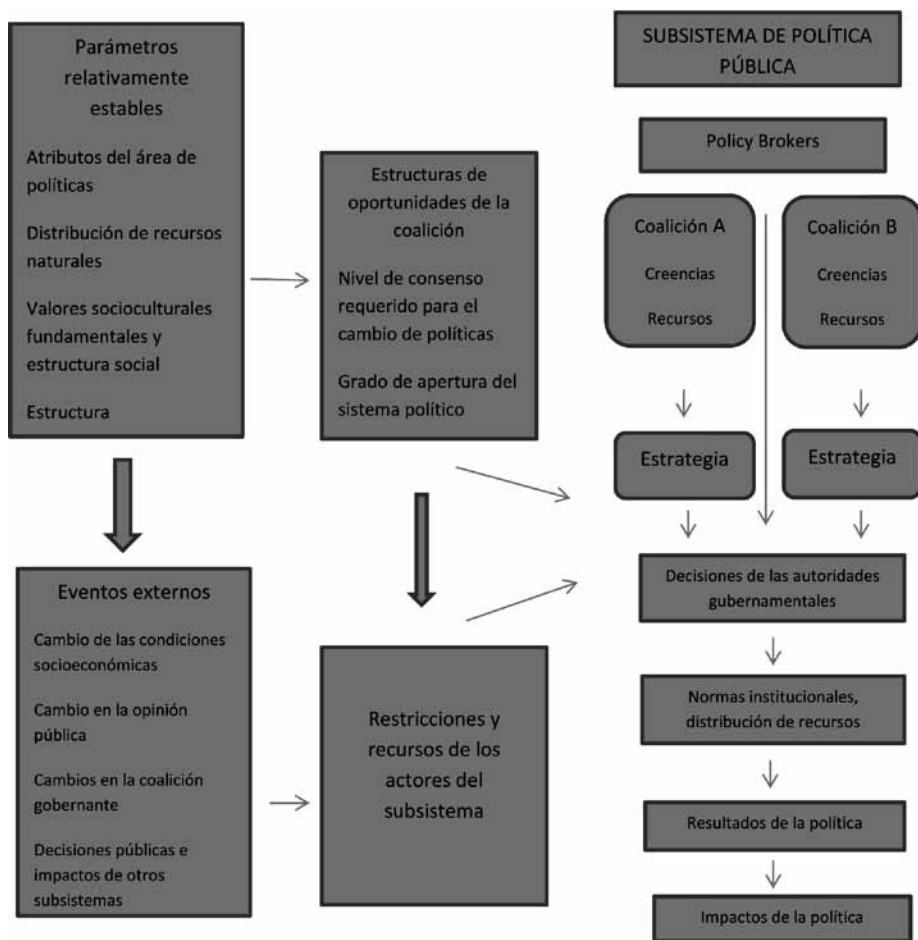
Perturbaciones o shocks externos: una condición necesaria aunque no suficiente para un cambio importante de políticas dentro de un subsistema son las perturbaciones externas al subsistema de políticas. Estas incluyen cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios de régimen, repercusiones de otros subsistemas, o desastres. Estos *shocks* externos pueden cambiar agendas, modificar la atención de la opinión pública y atraer la atención de los gobernantes que se ocupan de tomar decisiones. Pero el efecto más importante consiste en la redistribución de recursos o la apertura y cierre de escenarios dentro de un subsistema de políticas, lo que pueden conducir al remplazo de la coalición dominante por una coalición minoritaria (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Los *shocks* externos podrían también producir modificaciones en los componentes de las creencias sobre las políticas de una coalición promotora dominante.

En un trabajo posterior, sin embargo, Sabatier y Weible (2007) han reconocido la existencia de dos nuevos patrones de cambio de políticas: (1) *shocks* internos y (2) acuerdos negociados.

Shocks internos: éstos redistribuyen los recursos cruciales de la política, citando la atención pública en un problema y generando la posibilidad de atraer o redistribuir nuevos recursos cruciales (apoyo público, apoyo financiero, etc.) Estos cambios en la distribución de los recursos puede inclinar la estructura de poder del subsistema de políticas desde una coalición promotora dominante y una o más coaliciones minoritarias a dos o más coaliciones promotoras competitivas o, en un cambio total, a una coalición promotora dominante diferente con más de una coalición promotora minoritaria diferente. Asimismo, estos *shocks* confirman las creencias sobre las políticas en las coaliciones promotoras minoritarias y aumentan la duda dentro de la coalición dominante, cuando ponen de manifiesto fallas importantes de las políticas y de los comportamientos de la coalición promotora dominante.

Acuerdos negociados: por cierto, existen situaciones en las que las coaliciones que han estado enfrentadas durante décadas llegan a un acuerdo negociado que implica un cambio sustancial del *statu quo*. Es por ello que el marco de las coaliciones promotoras debe poder identificar las condiciones en las cuales —en ausencia de una perturbación externa o interna importante— los acuerdos que involucran cambios sobre políticas son posibles. Los autores identifican aquí nueve fórmulas (Sabatier y Weible, 2007: 206-207).

A partir de lo expuesto es posible reconstruir, entonces, el mapa conceptual y el modelo causal que proponen los defensores del modelo de las coaliciones promotoras.



Fuente: Sabatier y Weible(2007: 202)

4. EN RESUMEN

No se ha pretendido aquí realizar un relevamiento exhaustivo de los marcos, enfoque y teorías de las políticas públicas. El propósito, en cambio, ha sido presentar de manera breve pero sistemática aquellos marcos y teorías que consideramos más prometedores. Entre estas se destacan la perspectiva institucional, el enfoque de redes de políticas, la teoría de la construcción social, y el marco de las coaliciones promotoras. En cada uno de los enfoques trabajados se ha pretendido familiarizar al lector con el desarrollo y evolución del marco conceptual, los supuestos sobre los que se asienta cada teoría, y los modelos causales implícitos en cada una de ellas.

Asimismo, y para finalizar, el análisis ha abordado la forma a través de la cual cada enfoque o teoría explica el cambio de las políticas (*policy change*).

Referencias

- Adam, Slike y Hanspeter Kriesi, "The Network Approach", en Paul Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder (Co.): Westview Press, 2007.
- Alemán, Eduardo y George Tsebelis, "Poderes de Agenda Condicionales en América Latina", en *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político*, 12: 77-106, 2007.
- Anderson, James, *Public Policy Making*, New York, New Holt, Rinehart y Winston, 1975.
- Bardach, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1980.
- Brewer, Garry, "The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, 5 (3): 239-244, 1974.
- Brewer, Garry y Peter DeLeon, *The Foundations of Policy Analysis*. Monterrey, Brooks/Cole, 1983.
- Camou, Antonio, "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", *Revista Nueva Sociedad*, 152: 54-67, 1997.
- Daguerre, Anne, "Policy Networks in England and France: the Case of Child Care Policy 1980-1989", *Journal of European Public Policy*, 7 (2): 244-260, 2000.
- Coleman, William D., Grace D. Skogstad y Michael M. Atkinson, "Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture", *Journal of Public Policy*, 16 (3): 273-301 1997.
- deLeon, Peter, "Review of Deserving and Entitled Public Policy", *Public Administration Review*, 65 (5): 638-640, 2005.
- deLeon, Peter, "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier", *Gestión y política pública*, VI (1): 5-17, 1997.
- deLeon, Peter, *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*, New York: The Russell Sage Foundation, 1988.
- Dryzek, J., *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, New York: Cambridge University Press, 1990.
- Elmore, Robert, "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy", En K. Hanf y T. Toonen (Eds.) *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Elmore, Robert, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", *Political Science Quarterly*, 94 (4): 601-609, 1980.
- Estevez, Alejandro y Susana Esper, "Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas", *Revista del Instituto* (Instituto de la AFIP), 5, 2009.
- Fischer, Frank y John Forester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham: Duke University Press, 1993.
- Gunn, Lewis A., "Why Is Implementation So Difficult?" *Management Services in Government*, 33: 169-176, 1978.
- Hall, Peter, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Na-*

- tions, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- Hogwood, Brian y Lewis Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- Immergut, Ellen, "Institutional Constraints", en M. Moran, M. Rein y R. Goodin (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Ingram, Helen, Anne Schneider y Peter de Leon, "Social Construction and Policy Design", en Paul Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder (Co), Westview Press, 2007.
- Jenkins, William, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, London, Martin Robertson, 1978.
- John, Peter., *Analyzing Public Policy*, London, Pinter, 1998.
- Jones, Charles O., *An Introduction of the Study of Public Policy*, Belmont, Cal., Wadsworth Co., 1970.
- Kenis, Patrick y Volker Schneider, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en B. Marin y R. Mayntz (Eds.) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt/Boulder, Westview Press, 1991.
- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan, "A Management Perspective on Policy Networks", en W. Kickert, E. Klijn y J. Koppenjan (Eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage, 1997.
- Kickert, Walter y Joop Koppenjan, "Public Management and Network Management: An Overview", en W. Kickert, E. Klijn y J. Koppenjan (Eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage, 1997.
- Kingdon, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.
- Kiser, Larry and Elinor Ostrom, "Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", en Elenoir Ostrom (Ed.) *Strategies of Political Inquiry*, California, Sage, 1982.
- Lasswell, Harold, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, Md., Universidad de Maryland Press, 1956.
- Lijphart, Arendt, *Patterns of Democracy*, London, Yale University Press, 1999.
- Lipsky, Michael, *Street Level Bureaucrats*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.
- Mannheim, Karl, *Ideology and Utopia*, New York, Routledge, 1936.
- March, James and Johan Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78 (3): 734-749, 1984.
- Marsh, David y M. J. Smith, "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach", *Political Studies*, 48: 4-21, 2000.
- May, Judith y Aaron Wildavsky, *The Policy Cycle*, Beverly Hills, Cal., Sage, 1978.
- Merton, Robert, *Teoría y estructura social*, Mexico, DF, Fondo de Cultura Económica, 1958.
- Nakamura, Robert, "The Textbook policy process and implementation research", *Policy Studies Review*, 7: 142-154, 1987.

- Ostrom, Elinor, "Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity", *American Political Science Review*, 85 (1): 237-243, 1991.
- Ostrom, Elinor, "Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", en Paul Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder, Co., Westview Press, 1999.
- Peters, B. Guy, "The Policy Process: an institutionalist perspective", *Canadian Public Administration*, 35 (2): 160-180, 1992.
- Rhodes, Rod A. W., "Foreword", en W. Kickert, E. Klijn y J. Koppenjan (Eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage, 1997.
- Rose, Richard, "Comparing Public Policy: An Overview", *European Journal of Political Research*, 1: 67-94, 1973.
- Sabatier, Paul, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Rol of Policy-Oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, 21 (2 y 3): 129-168, 1988.
- Sabatier, Paul, "Toward Better Theories of the Policy Process", *Policy Science & Politics*, 24 (2): 144-156, 1991.
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Co., Westview Press, 1993.
- Sabatier, Paul, "Policy Change Over a Decade or More", en Paul Sabatier y H. Jenkins-Smith (Comps.) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Co., Westview Press, 1993.
- Schlager, Edella and William Blomquist, "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process", *Political Research Quarterly*, 49 (3): 651-672, 1996.
- Schlager, Edella "A Response to Kim Quaile Hill's In Search of Policy Theory", *Policy Currents*, 7: 122-126, 1997.
- Schmitter, Philippe C., "Still the Century of Corporatism?" en P. Schmitter y G. Lehmbruch (Eds.) *Trends toward Corporatist Intermediation*, London, Sage, 1979.
- Schneider, Anne y Helen Ingram, "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy", *American Political Science Review*, 87 (2): 334-347, 1993.
- Schneider, Anne y Helen Ingram, *Policy Design for Democracy*, Lawrence, University Press of Kansas, 1997.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi *et al.*, *The Politics of Policies*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo / David Rockefeller Center for Latin American Studies / Harvard University, 2006.
- Stein, Ernesto y MarianoTommasi, *Policmaking in America Latina. How Politics Shape Policies*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo / David Rockefeller Center for Latin American Studies / Harvard University, 2008.
- Scartancini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo / Mayol Ediciones, 2011.
- Stepan, Alfred, "Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems", en Edward Gibson (Ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*,

- Baltimore, The John Hopkins University Press, 2004.
- Stone, Deborah, *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Scott Foresman, 1988.
- Stone, Deborah, "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas", *Political Science Quarterly*, 104 (2): 281-300, 1989.
- Stone, Deborah, *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*, New York, W.W. Norton, 1997.
- Tamayo Sáez, Manuel, "El análisis de las políticas públicas", en R. Bañón y E. Carrillo, (Comps.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997.
- Tsebelis, George, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25 (3): 289-325, 1995.
- Wildavsky, Aaron y Jeffrey Pressman, *Implementation*, Berkeley, Cal., University of California Press, 1973.
- Zahariadis, Nikolaos, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects", en Paul Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder (Co), Westview Press, 2007.

CAPÍTULO VII. *Los procesos políticos de las políticas públicas en la Argentina*

1. Introducción. **2 Políticas públicas en la Argentina.** 2.1 Los ciclos de la política en la Argentina: del capitalismo oligárquico a la recuperación del estado. **3. El proceso de formulación de políticas en la Argentina:** 3.1. Partidos políticos. 3.2. El Poder Ejecutivo. 3.3. Los gobernadores. 3.4. El Congreso. 3.5. El Poder Judicial. 3.6. La burocracia. 3.7. Actores de la Sociedad Civil. **4. Principales arenas de políticas públicas:** 4.1. El juego fiscal federal. 4.2. El juego del presupuesto público. **5. En resumen.**

1. INTRODUCCIÓN

La idea de este capítulo es presentar de forma sistemática cómo fueron los procesos de formulación de políticas en Argentina. Para esto, vamos a emprender un análisis de los vínculos entre instituciones políticas, los procesos de formulación de política y las consecuencias políticas.

Como vimos desde el inicio de este libro, las políticas públicas no son simplemente objeto de elecciones de un planificador social que intenta maximizar el bienestar de la población, sino más bien consecuencia de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una multiplicidad de escenarios.

Los estudios que abordaron el análisis de los procesos de implementación de políticas públicas en la Argentina y América Latina pueden dividirse, a grandes rasgos, en tipos de enfoques, cada uno de los cuales adoptó un enfoque particular.

Una gran parte de la literatura se enfocó en los análisis de economía política, centrando su análisis en el impacto de las presiones de los actores externos y de grupos de interés. Estos trabajos fueron desarrollados en su mayoría en la década de 1960 y 1970. En este período la mayoría de los países de la región se caracterizaba por la sucesión de interrupciones autoritarias a los regímenes democráticos, con lo cual el énfasis por el análisis de los grupos de interés estaba dominado por arenas fuertemente corporativas, donde los actores favorecidos fueron a menudo capaces de extraer rentas. Paralelamente, otro grupo de trabajos se centraron en los análisis

sis sectoriales de políticas públicas. Como bien señalan Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1976), buena parte de las publicaciones de ese período considera las políticas públicas como unidades discretas que pueden ser estudiadas prescindiendo del contexto en el que son adoptadas o en el que producen consecuencias. Este enfoque establece una importante distinción entre la política misma y sus efectos, es decir, las consecuencias presuntamente provocadas por su adopción e implementación. Esto es así porque la finalidad del enfoque es eminentemente diagnóstica. El énfasis estuvo puesto en la conceptualización y medición de “impactos” de políticas estatales sectoriales (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Para otros autores, el énfasis debía ser puesto en el rol de las instituciones políticas como variables explicativas. No descartan la importancia del análisis de los grupos de interés al momento de explicar complementariamente los procesos de implementación de políticas públicas. Pero ponen el prisma sobre la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, o sea, lograr arreglos políticos y mantenerlos en el tiempo. Y esto depende del número de actores claves (presidentes, líderes de partidos políticos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas, líderes sindicales o empresario, etc.), de sus horizontes temporales, de la frecuencia de su interacción, de los escenarios en los cuales interactúan (que pueden ser formales como el poder ejecutivo o el poder legislativo, o informales, como la calle) y de la disponibilidad de mecanismos de *enforcement* que los obligue a cumplir con los compromisos (Scartascini *et al*, 2011: 7).

Para analizar este capítulo, hemos dividido el análisis en dos: en un primer momento reconstruiremos históricamente las políticas públicas argentinas intentando reconocer las principales decisiones que marcaron una *dependencia de la trayectoria* en los procesos de implementación de políticas públicas. Posteriormente analizaremos el comportamiento de los principales actores del juego de implementación de políticas a los fines de analizar cuáles fueron sus principales incentivos y cuáles fueron las principales restricciones que enfrentaron.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA

La manera en que interactúan las fuerzas de cambio y la inercia de la continuidad es un tópico que históricamente ha concitado gran atención en el análisis de políticas públicas. Las particularidades del caso argentino no escapa a tal cuestión, y una vasta literatura ha visto la luz procurando establecer parámetros que permitan evaluar la extensión, las características e incluso los mecanismos de cambio político frente a la continuidad de las políticas públicas nacionales.

Como vimos en el Capítulo V, los cambios en las políticas públicas surgen cuando una nueva política pública reemplaza a la existente, generando un nuevo *statu quo* (Colomer, 2009; Tsebelis, 1998). El análisis de los procesos de cambios de las políticas públicas argentinas ha sido referido por la literatura a partir de dos tipos de explicaciones antagónicas, en cierta medida: el primero pone el énfasis en variables político-institucionales¹, el segundo centra su atención en determinantes de tipo burocrático-estatal². Para el primer tipo de análisis, el que privilegia variables explicativas de tipo político-institucional, las políticas públicas argentinas se caracterizan por ser básicamente inestables y volátiles (Spiller y Tommasi, 2007). Por el contrario, los trabajos que centran su mirada en variables relativas al desempeño burocrático estatal tienden a considerar lo que sucede al interior del Estado como instancia previa a la implementación de las políticas. Para esta corriente la estabilidad o inestabilidad de las políticas públicas dependen en gran medida de lo que determina el ritmo de los ciclos políticos y no al revés. En este sentido, los trabajos que se aplicaron a analizar el caso argentino observan que las políticas públicas están imbuidas de patrones que les dan una inercia que hace que las reglas que rigen a las burocracias persistan (esto es, cambien poco) y se reproduzcan. Estas reglas incluyen a los procedimientos, rutinas y convenciones formales o informales que se encuentran enraizados en la estructura organizacional y conforman los procedimientos operativos de la burocracia (O'Donnell, 1982; Cavarozzi, 1987; Collier y Collier, 1991)³. En estos abordajes gobierna una visión del cambio como algo continuo, lento, acumulativo y normalmente no premeditado. Este depende mucho más de las circunstancias y de las situaciones particulares que de las intenciones de los actores.

1 Las variables para analizar los patrones de estabilidad/inestabilidad de las políticas públicas son enunciadas de diferentes modos: *estabilidad* (McCubbins, Noll y Weingast, 1989; McCubbins y Schwartz, 1984; Tsebelis, 1998); *capacidad de innovación* (Huber, 1998); *consistencia* (Cox y McCubbins, 1994); o *continuidad* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Haas, 2004). Para el análisis de los países latinoamericanos, las dimensiones propuestas fueron estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de implementación y orientación al interés público (Stein, *et al*, 2007; Scartascini, *et al*, 2011).

2 Sobre el particular puede consultarse Peters (2003).

3 En este mismo sentido, un trabajo de orientación weberiana, Evans, Rueschmeyer y Skocpol (1985) instan a recuperar el estudio de las estructuras internas del Estado (características de la burocracia, capacidades estatales, infraestructuras e interacciones, herencias de políticas, innovaciones administrativas, etc.) como variables explicativas de importancia dentro de la ciencia política y la sociología comparadas. En ese marco otros trabajos retoman y reconceptualizan la idea de autonomía estatal (Mann, 1997; Weir y Skocpol, 1993).

Las divergencias entre la literatura sobre instituciones políticas y los análisis de los mecanismos estatales burocráticos surgen ante la no existencia de marcos teóricos sólidos para estudiar los procesos de elaboración de las políticas de un modo integral (Cingolani, 2010: 50). No pretendemos resolver este antagonismo en este momento. Solo nos interesa marcar esta diferencia al momento de iniciar nuestro análisis.

A lo largo de este capítulo vamos a analizar estos dos enfoques o tradiciones de análisis aplicadas al caso argentino. Comenzaremos por analizar los procesos históricos vistos a partir de cuatro momentos o ciclos de la política pública nacional, para luego abocarnos al análisis de la relación entre número de jugadores existentes, las reglas que rigen sus intercambios y los resultados intemporales en términos de la formulación de políticas nacionales.

2.1. Los ciclos de la política argentina: del capitalismo oligárquico a la recuperación del Estado

Comencemos por abocarnos a interpretar las políticas públicas argentinas en clave de *dependencia de la trayectoria*. En este sentido, podemos identificar los siguientes *ciclos o momentos* de la política pública argentina:

El capitalismo oligárquico: la primera etapa que podemos analizar es la denominada *Capitalismo Oligárquico* (Cavarozzi, 1996), que se extendió desde la década de 1860 hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial (1914). Durante este período se desplegaron los procesos de construcción de las principales instituciones del Estado Nacional, se estructuró el orden civil organizado en torno a un estado cuyas políticas fueron a la vez universales y excluyentes y la economía se integró de manera abierta al emergente sistema capitalista mundial.

Desde sus comienzos, la política oligárquica tuvo dos dimensiones: el bloqueo de toda participación a organizaciones políticas de clases subalternas y la consecuente participación de las clases propietarias como únicos agentes políticos de la época a través de *partidos de notables*. Este mecanismo de dominación fue el componente decisivo para mantener el orden: por un lado, generó y garantizó la reproducción de las relaciones sociales y, por el otro, fue el núcleo articulador de los mecanismos estatales que permitieron a los actores dominantes apropiarse de una porción considerable de los excentos en términos de ingresos (Sabato, 1988).

En este período de organización nacional se estableció un nuevo régimen centralizado que desplazó a los poderes encarnados en las provincias⁴. La generación del 80 creó el ejército nacional, un sistema judicial nacional y la burocracia dependiente del Poder Ejecutivo, a la vez que apoyó y estimuló las actividades comerciales y financieras, en especial mediante la creación de una serie de instituciones respaldadas por el Estado, como el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires (Sikkink, 1993: 553).

Las políticas públicas del periodo se caracterizaron por: (i) en lo referido al mercado de trabajo, por políticas tendientes a la generación del mercado de trabajo y al disciplinamiento de la mano de obra; (ii) la aparición de los primeros seguros sociales de carácter mutualistas, progresivamente regulados por el estado; (iii) secularización de la educación básica, con fuertes imperativos de homogeneización sociocultural y adecuación a las necesidades productivas; (iv) primeras políticas dirigidas a la generación de infraestructura social básica; (v) secularización parcial de los dispositivos asistenciales, adecuándolos a las necesidades del naciente mercado de trabajo⁵.

La descomposición del régimen oligárquico estuvo marcada por demandas que cuestionaron los mecanismos oligárquicos de estructuración de arenas políticas. Las exigencias de democratización pesaron mucho más que las protestas proletarias anti-burguesas y las reivindicaciones campesinas. Las principales fracturas del modelo oligárquico estuvieron marcadas por dos movimientos: 1) el ensanchamiento de la brecha entre comportamientos corporativos de la burguesía y las políticas de estado, cuya consecuencia fue que la economía tendió a ser cada vez menos compatible con las necesidades del sistema capitalista mundial. Esto iba asociado con un proceso por el cual las instituciones estatales, y las políticas que dichas instituciones implementaron, se transformaron en portadoras de intereses más generales; 2) la mayor universalización del estado que, paulatinamente, pasó de ser un estado *de los* capitalistas para pasar a ser un estado capitalista (Cavarozzi, 1996: 27).

4 En estudios recientes, las provincias han dejado de ser vistas como obstáculos al proceso de conformación nacional y se les ha reconocido la centralidad política que tuvieron en las primeras décadas del siglo XIX. La imposición del Estado Nacional sobre las provincias, en esta perspectiva, no es simplemente la dimensión institucional-territorial del triunfo de una burguesía sobre otros grupos competidores (tanto de élite como subalternos) (Chiaramonte, 1989). La soberanía provincial, resultado de la apresurada disolución del orden colonial, no estaba destinada a dejarle paso y someterse a la soberanía nacional por ser esta más “moderna”, como resultaba de abordajes anteriores (Botana, 1998: 11).

5 Sobre el particular seguimos a Andrenaci y Repetto (2006).

La competencia política intraélites no resolvió hasta la década de los 30 ni el problema de la institucionalización ni el problema de la incorporación y participación de los sectores populares en formas de representación de masas⁶. Es recién en 1930 donde se produce un reordenamiento del sector privado (primera fase de la industrialización por sustitución de importaciones), la estratificación de la ciudadanía según el grado de especialización laboral y la atención a la agenda básica del movimiento obrero. Ante la necesidad de encauzar las demandas participativas de los sectores sociales obreros, el estado propuso desarrollar una serie de políticas públicas a cambio de regular los procesos de incorporación política de los movimientos obreros. El recurso de resolver las crisis de incorporación en contextos de escasa institucionalización política (partidos políticos) dejó como saldo un estilo de resolver conflictos políticos por medio de mecanismos estatales (Santos, 1991: 19). Estos mecanismos fueron los que caracterizaron el próximo período.

El estado Social: el segundo momento de clivaje en torno a la estructuración de las políticas públicas argentinas es el que abarca un largo período que comienza en la década del 30 y culmina a mediados de la década del 70. Este periodo fue caracterizado por la literatura de distinta manera: como *matriz estadocéntrica* (Cavarozzi, 1987), como *estado benefactor* (Lo Vuolo, 1991) o *estado de bienestar argentino* (Isuani, 2005); o *universalismo estratificado* (Mesa-Lago, 1991; Filguera, 1998).

Este proceso de “gran transformación” (Polanyi, 1992), se produjo por la imposibilidad del régimen oligárquico de incorporar a actores sociales emergentes, y otorgó al estado un rol esencial como factor regulador de la vida económica y societal y como modalidad de integración de amplios sectores de la población. En tal marco, las políticas públicas que se desarrollaron en esta etapa se caracterizaron por la combinación entre seguridad social (ligada a la formalidad de los sectores laborales) y mecanismos de asistencia pública dirigidos a los sectores más pobres y no insertos en las prácticas productivas claramente organizadas. En este sentido, las políticas públicas se caracterizaron por estar dirigidas a fortalecer los procesos de constitución del estatus de los asalariados y los mínimos universales de vida garantizados por los estados sociales.

El proceso de incorporación de los sectores sociales a la arena pública estuvo caracterizado por fuertes políticas de protección social que tenían como actor prin-

6 Esta incorporación, tal como destacan Colier y Colier (1991: 40), se hizo de manera *controlada* a través de distintas modalidades: o por medios de los partidos o a través del estado.

cial al estado: (i) en lo referente al mercado de trabajo, se propiciaron políticas de pleno empleo y generalización de las relaciones salariales formales; (ii) se regularon los contratos de empleo con la tendencia a consolidar modalidades fordistas de organización del trabajo; (iii) generalización de los sistemas de seguros sociales, estandarizando la cobertura de los riesgos de la vida activa; (iv) expansión de la educación pública, incluyendo la educación media y superior; (v) creación de una red de salud pública estatal; (vi) regulación de los servicios de infraestructura social básica; (vii) políticas sociales asistenciales (transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios) de carácter coyuntural dirigidos a sectores pobres, dirigidas a la absorción de estos por el mercado de trabajo⁷.

En lo referido a la política económica, el denominado *modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)* se caracterizó por la prevalencia de políticas públicas orientadas hacia el fortalecimiento o subsidio de la oferta: el financiamiento y la producción de recursos estaba básicamente en manos del Estado a partir de un conjunto de agencias y programas dedicados a ello (Dini y Katz, 1997).

Durante todo este proceso fue determinante la alianza policlasista construida a partir del peronismo, conformada por trabajadores urbanos y rurales, la movilización de la clase trabajadora argentina, la importante influencia de los sindicatos y las relaciones entre el movimiento sindical y el Peronismo como partido político.

Pero este modelo presentaba ineludibles costos para muchos actores y, por ende, comenzó a plantear serios desafíos para los gobiernos. Esto se debía en gran parte a que la sociedad argentina se estaba tornando más compleja a raíz del surgimiento y consolidación tanto de organizaciones de trabajadores como de otros actores sociales. Frente al avance social, las resistencias y los temores de los sectores dominantes respecto del proceso de integración de los derechos sociales y políticos se agravaron. Paralelamente fue teniendo lugar un progresivo deterioro de los recursos del estado tanto para ejercer la autoridad legal como para administrar los crecientes conflictos sociales y políticos. Como resultado, el final del proceso estuvo marcado por una fuerte inestabilidad política (sucesión entre gobiernos civiles y militares), económica (inflación) y el uso de la violencia (Abal Medina, 2010: 122).

El proceso de desestatización: el colapso de la forma de organización societal que tenía como centro el estado se produce a mediados de la década del 70. Este estuvo ligado a procesos agudos de crisis financiera y fiscal, conflictos distributivos y

7 Andrenaci y Repetto (2006).

a enfrentamientos políticos-ideológicos que derivaron en el desmantelamiento de los mecanismos de intervención estatal (Cavarozzi, 1996). Este proceso de desestatización estuvo marcado por una reestructuración tanto de la política como de la economía de nuestro país.

Tal como apuntó Guillermo O'Donnell (1987: 265) esta visión antiestatista suministró la retórica para lograr una fusión ideológica bastante poderosa: por un lado, ofreció una mirada coherente de cómo el malestar económico, las crisis periódicas y el estancamiento eran generados por las prácticas estatales vinculados con el modelo de ISI. Por otro lado, la ideología antiestatista diagnosticó que las disputas intra e intersectoriales en torno a la regulación estatal de la distribución de ingresos era la principal causa de conflictos sociales.

La coincidencia de este diagnóstico entre actores nacionales e internacionales respecto al agotamiento del modelo sustitutivo con base en la acción estatal, llevó, durante toda la década de 1980, a que la Argentina experimentara instancias de lo que se denominó *ajuste caótico* (Fanelli, Frenkel, y Rozenwurcel, 1994)⁸. En términos generales, la política económica se orientó por recomendaciones del llamado “Consenso de Washington”, que fueron apoyadas activamente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estas consistían principalmente en : (i) reforma macroeconómica, incluyendo disciplina fiscal, ajuste y control del gasto público, reforma impositiva y liberalización financiera, (ii) reforma del sector externo, incluyendo liberalización de importaciones, reducción de derechos aduaneros, eliminación de subsidios a industriales estatales; (iii) promoción del desarrollo de empresas privadas a través de un proceso de privatizaciones, desregulación, garantías para el derecho de la propiedad, y atracción de inversiones extranjeras.

A la vez que la estrategia neoliberal impulsaba un conjunto de medidas tendientes a fortalecer el papel del mercado, también se preocupaba por reformar los mecanismos de acción y coordinación estatal. En este sentido, se ha caracterizado los procesos de reforma del estado a través del mercado (Lechner, 1997: 10) como: (i)

8 Estos autores muestran cómo, desde fines de 1970 y a comienzos de la década de 1980, las políticas orientadas al mercado (*market-friendly approach* o MFAD) se implementaron como ensayos repetidos –y muchas veces contradictorios– de políticas compulsivas: intentos de ajuste cada vez más extremos y, al mismo tiempo, rápidamente frustrados, que combinaban medidas de corto plazo y largo plazo. A esto se le sumaba que cada nuevo paquete de medidas era implementado partiendo de situaciones cada vez más difíciles.

descentralizada: supone que la diferenciación de la sociedad conlleva la abolición no solo del centro de coordinación político, sino también cualquier otro centro; (ii) *privada*: la coordinación ya no remite a la ciudadanía (política o social) y, por lo tanto, a alguna idea de “bien común”, sino a la relación entre individuos en tanto propietarios; (iii) *horizontal*: el debilitamiento de las jerarquías es radicalizado al punto de negar toda relación de dominación, sustituyéndola por una secuencia de acuerdos entre iguales acerca de intercambios entre equivalentes; (iv) *no intencionada*: tomando al mercado como un paradigma del equilibrio espontáneo, la coordinación social es concebida como el resultado no intencionado, automático, de la interacción social.

En la Argentina, este proceso de transformación provocó que el Estado Nacional se contrajera, desembarazándose de su aparato productivo (vía privatizaciones), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción nada despreciable de su capacidad de decisión soberana (Oszlak, 2003: 541).

En lo referente a las políticas públicas, el estado neoliberal se caracterizó por: (i) políticas de desregulación flexibilización del mercado laboral, con tendencia a la reducción de los costos laborales; (ii) remercantilización parcial de las coberturas por riesgo de vida creando (junto a, o en lugar de la estructura de seguros sociales) cuasimercados de gestión privada y regulación pública en salud y previsión social; (iii) revisión de las competencias públicas de educación a favor de procesos de descentralización y privatización de la enseñanza a los niveles subnacionales, acrecentando los problemas de financiamiento y fragmentación entre las jurisdicciones; (iv) revisión de las competencias públicas de salud en función de nuevos cuasimercados, descentralizando y autarquizando instituciones en un contexto de multiplicación de la demanda; (v) revisión de las competencias públicas en materia de infraestructura social básica; (vi) descentralización y privatización de los servicios públicos; (vii) multiplicación y fragmentación de los programas sociales; (viii) intensificación de la focalización en pobreza e indigencia como mecanismo de asignación del gasto público social; (ix) aparición de modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo⁹.

9 Andrenaci y Repetto (2006); Jaime y Sabaté (2004).

La lógica del ajuste caótico derivó en una distribución cada vez más inequitativa de los ingresos. Las ineficiencias de los distintos gobiernos para resolver esta situación, junto con el desarrollo de una sociedad cada vez más individualista y heterogénea, condujeron al descentramiento de la política, que debió ceder lugar frente a las relaciones mercantiles. En consecuencia, el régimen político perdió gran parte de su carácter otrora integrador, sufriendo profundas modificaciones tanto en lo referente a los principales actores como a las reglas que rigen sus intercambios. Volveremos sobre este particular en el punto siguiente.

La experiencia neoliberal llegó a su fin en diciembre de 2001 como consecuencia de una profunda crisis expresada en términos económicos (recesión, déficit fiscal, cesación de pagos), sociales (aumento de la desocupación y de la pobreza e indigencia) y políticos (movilizaciones populares, inestabilidad institucional, deterioro de la legitimidad de la clase política).

El proceso de recuperación del estado: El modelo de acumulación económica establecido con posterioridad a 2003 se basó en una paulatina recuperación del rol del estado. Si bien es cierto que este nuevo rol todavía está lejos de desplegar las políticas activas que primaron en la matriz estado céntrica, el proceso de recuperación viene evidenciando el establecimiento de un nuevo *set* de políticas de base estatal. Entre estas podemos mencionar: (i) el establecimiento de mayores controles sobre los niveles de inversión de las empresas privatizadas en un intento de volver a regular sus actividades; (ii) estatización de algunas empresas privatizadas durante los años de 1990, que evidenciaban fuertes problemas financieros; (iii) impulso de políticas de regulación del mercado de trabajo a través de los convenios colectivos de trabajo como negociación entre el capital y el trabajo (Etchemendy y Collier, 2007); (iv) políticas de subsidio a la oferta (tanto en materia de producción de bienes y servicios como en mecanismos de fomento al consumo); (v) reestatización de la seguridad social; (vi) democratización de los medios masivos de comunicación audiovisuales.

Estas políticas públicas han sido implementadas a partir de una serie de definiciones de política que implican un fuerte desafío respecto de su sustentabilidad. Por un lado, las políticas públicas han promovido una *cobertura universal de las prestaciones*, cuya centralidad está puesta en superar las rigideces del mercado de trabajo (desempleo, ingresos muy bajos, falta de integración al mercado y a las redes modernas de producción y comercialización, etc.) a través de políticas coordinadas de promoción del empleo (Programa de Recuperación Productiva –REPRO–) y pro-

tección social (Asignación Universal por Hijo –AUH–)¹⁰. Estas políticas han tenido excelentes resultados en términos de distribución de ingreso (Agis, Cañete y Panigo, 2010; Basualdo, 2010).

Otro desafío es lograr nuevos mecanismos de coordinación intersectorial de políticas públicas, lo cual involucra claramente aspectos políticos y técnicos. Varios autores han dado cuenta de cómo deberían analizarse los mecanismos pro integralidad y coordinación de las políticas públicas (Cunill Grau, 2005; Cabrero Mendoza 2006; Repetto, 2009; Martínez Nogueira, 2010). La gestión de la política pública argentina involucra la intervención de diversas jurisdicciones estatales, tanto a nivel central como subnacional (provincial) y/o el municipal, lo cual remite tanto a interpretar el alcance de las normas formales vigentes para regular estas relaciones, como al tipo de prácticas de cultura política que afectan dichos vínculos.

Conjuntamente, el sostenimiento de estas políticas implica para el estado la necesidad de un fuerte equilibrio entre las cuentas públicas y una estrategia de reducción del endeudamiento externo, en una estrategia coordinada *vis a vis* con gobernadores e intendentes (Lodola, 2011).

3. EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS EN LA ARGENTINA

En los sistemas democráticos como el argentino, los procesos de formulación de políticas se desarrollan en escenarios en los que participan una variedad de actores políticos. En esta arena, los jugadores son actores estatales, políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos políticos, legisladores, jueces, burócratas, gobernadores), grupos empresariales, sindicatos, medios de comunicación y miembros de la sociedad civil.

Al igual que Estados Unidos, la Argentina es una república federal, con forma de gobierno presidencial y una legislatura bicameral. En términos generales, la de-

10 Este conjunto de reformas ha sido definida por la literatura como de *Universalismo Básico*, entendiendo por tal “una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos, otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancie del principio de selección de beneficiarios de servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región”. En este punto de vista, que propone concebir a los servicios sociales “como derechos, pero también como generadores de deberes”, una política pública de universalismo básico “apunta a promover un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal, que variará de acuerdo con las posibilidades y definiciones propias de cada país” (Filguera, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006).

mocracia argentina ha sido caracterizada como *delegativa* (O'Donnell, 1994), esto es, un poder ejecutivo fuerte que consolida su liderazgo sobre la base de elecciones directas y la conformación de una mayoría legislativa que lo respalda.

Estas mayorías son consecuencias de un sistema electoral de representación proporcional (RP). Este sistema es el que con mayor frecuencia conduce a la creación de mayorías legislativas apoyadas por una mayoría de los votantes, incluido, por supuesto, el votante mediano¹¹ (Powell, 2000). Las características principales del sistema de Representación Proporcional derivan los rasgos poco proporcionales del sistema político, que se traduce en las fórmulas utilizadas para convertir votos en escaños, en las reglas que determinan el grado de control partidario de la selección y el orden de los candidatos en la lista de partido, en la existencia de transferencia de votos entre candidatos de un mismo partido, y en la magnitud de los distritos (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997). Estos temas serán tratados a lo largo de este apartado.

También adquiere importancia cómo están pensados los ciclos electorales para elegir autoridades (presidentes, gobernadores y legisladores): las reglas electorales argentinas establece ciclos electorales de tipo *no concurrentes o mixtos*¹² —a veces pueden ser concurrentes a veces no—, creando los incentivos para *gobiernos divididos*¹³.

Como hemos sugerido en otro apartado, los procesos de formulación de las políticas públicas dependen de la capacidad de los actores para alcanzar y hacer cumplir acuerdos, o sea, de cooperar. A lo largo de este punto intentaremos identificar, a través del análisis de los principales actores involucrados en el proceso de formulación de políticas públicas argentino: (i) cuál es *la estructura de beneficios existente*;

11 Nos referimos a los problemas del *votante mediano* en el Capítulo V, al hablar de los Modelos Espaciales de toma de decisión.

12 Las *elecciones concurrentes* son aquellas en las que se elige representantes al ejecutivo y al Congreso al mismo tiempo y pueden dar al votante mediano la oportunidad de ser decisivo al elegir tanto al legislador mediano como el presidente, y facilitando así la ulterior cooperación entre los dos actores. Las *elecciones no concurrentes* y las *elecciones mixtas* (los legisladores y los representante de los ejecutivos —nacionales y provinciales— no se eligen al mismo tiempo) son un sistema de frenos y contrapesos con el objetivo de producir diversas mayorías simultáneas y frecuentemente cambiantes en las distintas instituciones, de modo que se dificultara la toma de decisiones socialmente vinculantes. Las elecciones no concurrentes crean mayores oportunidades de que los votantes escojan diferentes partidos para diferentes cargos y contribuyan así a crear un Gobierno dividido (Alesina y Rosenthal, 1995).

13 Se entiende por *Gobierno dividido* a aquel en que la mayoría de los escaños en el Congreso no se corresponden con los del partido del presidente en el Congreso. De lo contrario, se lo denomina *Gobierno unificado* (PE y PL del mismo color político).

(ii) cuál es *el número efectivo de jugadores*; (iii) cuáles son *los vínculos temporales entre actores políticos claves*; (iv) cuál es *el grado de institucionalización de los escenarios para la formulación de políticas*; (v) en qué medida existen y están disponibles *mecanismos de enforcement*.

Veamos, pues, cuáles son principales actores de la arena pública argentina.

3.1. Partidos políticos

Desde la década de 1940, la escena política ha estado dominada por dos partidos, el Partido Peronista (formalmente llamado Partido Justicialista) y la Unión Cívica Radical. La UCR, el partido vigente más antiguo, surgió en la década de 1890 para desafiar la dominación oligárquica. Obtuvo por primera vez la presidencia en 1916, luego de una reforma electoral democratizadora en 1912. El PJ emergió en la década de 1940 bajo el liderazgo de Juan Domingo Perón (presidente desde 1946 hasta 1955 y desde 1973 hasta su fallecimiento en 1974) y desde entonces se ha convertido en el principal partido político en la Argentina. Históricamente, la base electoral de la UCR ha sido la clase media y la base electoral del PJ han sido los sectores trabajadores. Aunque estas asociaciones se han mantenido a lo largo del tiempo, ambos partidos son considerados *catch-all*, o sea, sus posiciones políticas tienden a oscilar en torno al “centro” político. En este sentido, el peronismo ha combinado una coalición metropolitana basada en la clase trabajadora urbana con una coalición periférica de grupos provinciales provenientes de sectores populares (Gibson, 1997; Gibson y Calvo, 2000).

Si bien terceros partidos (de izquierda y de derecha) han logrado en ocasiones alguna notoriedad política, han tenido una existencia efímera, permaneciendo pocos años como fuerza política relevante. Estos fracasos se deben principalmente a la incapacidad de construir una base de apoyo territorial como la del PJ o (secundariamente) como la de la UCR, en un sistema político donde la política nacional tiene un “arrastre provincial” muy fuerte (Torre, 2003; Calvo y Murillo, 2004).

Una de las principales características del sistema de partidos argentino es su relativamente escaso grado de institucionalización (Mainwaring y Scully, 2005)¹⁴.

14 Mainwaring y Scully (2005) calculan el índice de institucionalización del sistema de partidos en base a cuatro dimensiones: (i) el grado de estabilidad entre la competencia interpartidaria; (ii) el tipo de vínculos que existe entre el partido político y otras organizaciones de representación de intereses y los ciudadanos; (iii) la percepción que se tiene de los partidos y de las elecciones al momento de

Desde la reforma constitucional de 1994 hasta la eclosión política y social de 2001 todo el sistema de partidos políticos argentino ha ido cambiando. Por un lado, todo el sistema de partidos se ha *fragmentado*, aumentando el número de jugadores efectivos en el escenario político (Jones 2005; Spiller y Tommasi, 2007). Los orígenes de esta fragmentación pueden encontrarse tanto en el sistema electoral (representación proporcional con *ballotage*) como en la presencia de factores históricos y culturales que segmentaron económica y socialmente nuestro sistema político.

Otra dimensión que ha modificado el sistema de partidos ha sido su tendencia a la *descentralización política regional*. Este proceso ha sido descripto por varios autores como un proceso de desnacionalización de los partidos políticos, a tal punto que los principales partidos políticos del país pueden describirse como confederaciones con base de poder subnacionales (Jones, 2005; Spiller y Tommasi, 2007). Sabemos que una estructura más nacionalizada o más desnacionalizada de los partidos políticos tiene consecuencias en las dinámicas de las políticas públicas federales (Riker, 1975)¹⁵.

Este proceso de reconfiguración de los partidos políticos ha sido caracterizado por varios autores como el paso de una estructura cerrada y predecible a otra de tipo más abierta e impredecible (Abal Medina, 2010). Este nuevo arreglo institucional de los partidos políticos argentinos es descripto como un sistema de partidos fragmentado en el plano nacional que convive con un sistema de partidos provinciales que tienden a conservar patrones de competencia estables y concentrados, aislados de los crecientes niveles de competencia nacional (Calvo y Escolar, 2005). Así, en los últimos años, la desarticulación del sistema bipartidista tradicional que alternaba el poder entre peronistas y radicales ha cedido espacio a una nueva configuración política que revela un mayor número de actores partidarios involucrados y la formación de coaliciones gubernamentales más amplias (Abal Medina y Ratto, 2006).

3.2. El Poder Ejecutivo

En el sistema político argentino, los presidentes desempeñan una función predominante para determinar el programa de gobierno y formular propuestas en materia de políticas. La capacidad que tienen los presidentes de llevar a cabo estos progra-

gobnar; (iv) el grado de desarrollo que tienen las organizaciones partidarias y su influencia en el tipo de orientación de la política pública.

15 Sobre este particular volveremos en los puntos venideros.

mas de gobierno y mantener su influencia y prestigio depende de los factores que habilitan, restringen y le permiten llevar a cabo sus políticas.

En Argentina, el presidente es muy poderoso en términos de los recursos formales e informales que controla, y esto se refleja en: (i) *facultades legislativas*: la facultad de emitir decretos con contenido legislativo está establecido en la Constitución solo para casos excepcionales y con la obligación del Congreso de tratar la iniciativa del presidente en un plazo determinado. Estas facultades le otorga al presidente un fuerte poder de negociación, de fijar agenda legislativa (Colomer y Negroto, 2003); también cuenta con la potestad de vetar (parcial o totalmente) las iniciativas legislativas, siendo la regla para superar el veto presidencial de las 2/3 partes de las dos cámaras; (ii) *facultades no legislativas*: el presidente puede nombrar a los funcionarios de su gabinete; también es factible que el Congreso le delegue al ejecutivo el poder de regulación sobre alguna área específica (Acuña, 1995); (iii) *poderes partidarios*: relacionados la proporción de escaños que controla el partido o la coalición del presidente en el Congreso y la cohesión del partido o partidos de gobierno.

Estos poderes le permiten gobernar de manera virtualmente unilateral. Sin embargo, el uso efectivo de estos recursos es contingente a la distribución del poder partidario y al nivel de integración de los partidos políticos (Mainwaring y Shugart, 2007; Bomvecchi y Zelaznic, 2010). Como fue indicado en el Capítulo II, la tasa de éxito legislativo de los presidentes en la Argentina sugiere que la imagen de un ejecutivo legislando unilateralmente no es precisa, y que de hecho este éxito depende en buena medida de los niveles de popularidad presidencial (Calvo y Alemán, 2007).

En efecto, la capacidad del presidente para implementar políticas públicas depende, en gran parte, de sus resultados electorales. El Congreso y los gobernadores han tendido a seguir una de dos estrategias: una es de confrontación, haciendo la gestión del presidente tan difícil como sea posible; la otra es cooperar “ciegamente” con el ejecutivo a cambio de participar en el juego fiscal y en el juego presupuestario en el corto plazo¹⁶. La elección entre estas dos estrategias resulta de una combinación de consideraciones partidarias y de disponibilidad de recursos fiscales. Cuando el partido en ejercicio del Poder Ejecutivo no coincide con los colores de los gobernadores (y las mayorías en el Congreso) y los recursos fiscales en manos del ejecutivo son escasos, una estrategia de confrontación es más probable. En épocas más “normales” es más factible una estrategia de cooperación (Calvo y Murillo, 2005).

16 Sobre estos dos juegos volveremos al final de este capítulo.

3.3. Gobernadores

En la Argentina los actores políticos subnacionales, en especial los gobernadores provinciales, son muy importantes en la política nacional y en la manera en que se formulan las políticas públicas nacionales.

La Argentina tiene una larga tradición federal. Como en Estados Unidos, el poder del Estado se define en la constitución y emana de las provincias y no del Gobierno central. Los gobiernos provinciales tienen autoridad sobre un abanico amplio de políticas, el cual ha ido en aumento en los últimos 25 años, de tal manera que el gasto público descentralizado es el más alto de América Latina (Falleti, 2005). Sin embargo, la recaudación fiscal está bastante centralizada, lo que crea un fuerte desequilibrio fiscal vertical, que hace que los gobiernos provinciales dependan mucho de las transferencias de los recursos nacionales (Calvo y Abal Medina, 2001).

A esto último se le suma que los procesos de descentralización del gasto estuvieron acompañados por el refuerzo de las estrategias de bienestar: las políticas nacionales de protección laboral y social tuvieron como principal efector territorial las administraciones provinciales (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004; Levinsky, 2007).

La organización de la política partidaria se centra mucho en el ámbito provincial. Las carreras políticas, sobre todo las exitosas, suelen construirse sobre bases de poder provinciales. La sobrerrepresentación de las provincias chicas en ambas cámaras de las legislaturas provinciales, los métodos empleados para proponer candidaturas¹⁷ y las características de los mecanismos fiscales federales contribuyen a hacer de las provincias un ámbito crucial de intercambios políticos. La importancia de los gobernadores se refleja en el hecho de que tres de los cinco presidentes que ocuparon el Poder Ejecutivo Nacional desde el regreso de la democracia hayan sido gobernadores previamente (Carlos Menem, Eduardo Duhalde y Nestor Kirchner), dos de ellos de provincias pequeñas.

Los dos partidos políticos principales han ejercido un gran dominio subnacional. El PJ controló un promedio de 63% de los gobiernos provinciales entre 1983 y 2010, con la UCR en segundo lugar con un promedio de 24%. Durante este periodo ningún

17 El sistema electoral provincial está basado en listas cerradas con las provincias como distritos electorales. Esto permite que los líderes provinciales en general y los gobernadores en particular desempeñen un rol muy influyente en el proceso de nominación de las candidaturas para las elecciones legislativas.

otro partido controló más de una provincia. Otra característica notable de los gobiernos provinciales es el alto grado de repetición de nombres (Ardanaz *et al*, 2010).

Desde el retorno a la democracia, el control de los gobernadores de sus distritos políticos se ha reforzado mediante dos mecanismos. Por un lado, ha habido reformas políticas que han permitido a los gobernadores ser reelectos. Por otro lado, los gobernadores han controlado el calendario electoral a fines de evitar externalidades negativas (*coattail effect*) desde el escenario nacional y para aprovechar las externalidades positivas de la popularidad de los presidentes nacionales (Calvo y Micozzi, 2005).

3.4. El Congreso

Como dijimos anteriormente el Poder Legislativo tiene una estructura *bicameral*.

Los miembros de la Cámara de Diputados argentina son elegidos en distritos plurinominales (las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) por periodos de 4 años. Los diputados son elegidos a partir de listas partidarias cerradas. La cámara se renueva por mitades cada dos años y cada distrito reemplaza la mitad de sus legisladores (o el equivalente más cercano). Mientras que las bancas de la cámara son teóricamente asignadas entre las provincias con base a su población, cada provincia tiene un mínimo de cinco diputados. Para 10 provincias, este mecanismo conduce a una sobrerrepresentación (Reynoso, 2004).

La sobrerrepresentación es mayor aún en la Cámara Alta. Antes de la Reforma Constitucional de 1994 cada distrito estaba representado por dos senadores. Desde la Reforma Constitucional, el Senado está compuesto por 72 miembros, con cada provincia representada por tres senadores elegidos directamente usando la regla de la lista electora incompleta, que estipula que ningún partido puede ocupar más de dos bancas por provincia en el Senado.

En muchos países (como Estados Unidos) los legisladores desarrollan carreras de largo plazo en el Congreso, con altas tasas de reelección y con especializaciones en comisiones legislativas muy poderosas. En la Argentina, por el contrario, los legisladores tienen muy bajas tasas de reelección y tienden a permanecer cortos períodos en el Congreso (Saiegh, 2005); salvo excepciones, no se especializan en comisiones parlamentarias de manera efectiva y participan en un excesivo número de comisiones (Jones *et al*, 2007). Y, como se ha demostrado, la centralidad provincial de la política pública hace que la mayoría de los legisladores estén más interesados en continuar su carrera política en cargos provinciales que en renovar sus mandatos legislativos (Jones, 2004).

En síntesis, la corta duración de las carreras legislativas es un incentivo negativo para transformar el Congreso en un actor poderoso al momento de formular políticas públicas.

3.5. El Poder Judicial

El funcionamiento de las instituciones judiciales tiene implicancias directas para la factibilidad de la realización de los contratos efectivos entre particulares, entre actores privados y públicos y aún entre actores políticos.

La independencia del poder judicial había sido establecida en la Constitución de 1853. Sin embargo, la literatura ha destacado que, durante décadas, la Corte Suprema de la Nación no ha sido un árbitro fuerte e imparcial de los acuerdos políticos (Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2007). Desde 1960, los jueces de la Suprema Corte de Justicia han tenido muy breve permanencia en el cargo. Desde 1960 hasta mediados de la década de 1990, los jueces argentinos tendían a durar en promedio menos de cinco años en sus cargos. Esta inestabilidad en el cargo hizo que los tribunales tiendan a estar más alineados con el poder político y que, por ende, no puedan ejercer un fuerte rol de control judicial sobre las acciones de gobierno. Esta regla se morigeraba cuando los presidentes se debilitaban o llegaba el fin de su mandato (Helmke, 2005).

Este proceso parece haberse modificado positivamente a partir de 2003. La coalición kirchnerista modificó los procesos de selección de los jueces haciéndolos más transparentes y participativos. Esta nueva corte ha dado señales de independencia incluso en contextos de fortaleza presidencial (Murillo, 2011).

3.6. La burocracia

Una forma posible de instrumentar acuerdos políticos intertemporales es delegar la implementación de políticas a una administración pública técnicamente calificada y relativamente independiente. En la Argentina esto se ha cumplido parcialmente: un servicio civil débil, con altas tasas de rotación y falta de incentivos a largo plazo, ha coexistido con islas de excelencia burocrática¹⁸. Esto trajo aparejado un variopinto

18 Dentro de estas islas es posible identificar sectores vinculados a las finanzas, los impuestos y la seguridad social (Banco Central, AFIP y ANSES), con la investigación y las ciencias (CONICET, CONEAU, INTA, INTI, SENASA, entre otros), organismos reguladores (ENRE, ENARGAS, ORS-NA, entre otros) y algunos cuerpos profesionales específicos como el Servicio Exterior de la Nación.

mosaico de organizaciones que componen la estructura burocrática al interior del país, debido a que el *actor burocrático* no es un actor homogéneo, sino que conviven distintos tipos de burocracias, cada una con sus lógicas, criterios y roles diferenciados (Iacovelo, Zuvanic y Rodríguez Gustá, 2010). Este proceso ha sido caracterizado como un proceso de avance intermitente (*stop-and-go*) (Bambaci, Spiller y Tommasi, 2007).

La principal explicación de este proceso es la falta de actores con interés a largo plazo en el sector público argentino, un fenómeno que en el lenguaje de la teoría del principal/agente se ha denominado “ausencia de principal a largo plazo”. Todos los sistemas presidencialistas se caracterizan por que los ejecutivos sean actores relativamente cortoplacistas. Pero en la Argentina esta situación se agrava por el hecho de que los miembros del Congreso, como vimos antes, también son actores de corto plazo, y carecen de incentivos para hacerse con cargos dentro de la administración pública.

Aunque los partidos nacionales podrían haber desarrollado un cuerpo de funcionarios públicos estable –como sí sucedió en otros países latinoamericanos– la fragmentación provincial de los partidos ha hecho que las burocracias sufran altos niveles de rotación y practicas no cooperativas de las burocracias permanentes (Leiras, 2006).

A partir de 2003 se inicia un proceso de normalización y jerarquización del empleo público. Por un lado, y con el objetivo de democratizar las relaciones laborales, se volvió a instaurar el régimen de negociaciones colectivas de trabajo para la casi totalidad de los empleados civiles. Por otro lado, la mejora de la calidad del empleo público se fortaleció a partir de la modernización de la carrera administrativa con el nuevo Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP, Decreto 2098/2008) que incorporó nuevos mecanismos de evaluación de desempeño y de incentivos al mérito, además de la jerarquización de los profesionales y del personal científico-técnico. Por último, y a los fines de remediar la precarización laboral promovida durante los años de 1990, se incorporó gradualmente a casi todo el personal a un nuevo régimen de personal profesional (Decreto 2345/2008).

3.7. Actores de la Sociedad Civil

Empresas: las empresas son actores claves en el proceso de formulación de políticas públicas. De todos los sectores sociales con intereses poderosos, las empresas son las que más recursos tienen para gastar. Las empresas influyen en la política

pública de distinta manera: (i) a través de representar intereses colectivos mediante *asociaciones empresariales*, logrando contacto con los formuladores de políticas directamente o a través de los medios de comunicación; (ii) mediante el *cabildeo* o la presión a los decisores de política en la etapa de formulación e implementación; (iii) *contribuciones a campañas electorales*: en Argentina existe una ley que regula el financiamiento que pueden recibir los partidos políticos. Generalmente las empresas suelen contribuir en la campaña de más de un candidato (Schneider, 2005).

Los medios de comunicación: durante muchos años, los analistas de políticas públicas subestimaron el papel de los medios en el proceso de formulación de políticas públicas. Sin embargo, durante los últimos años se ha acentuado la influencia que los medios de comunicación tienen en establecer la agenda de formulación de políticas, acelerar el ritmo de las decisiones, cambiar los incentivos para el apoyo de políticas y aumentar los costos de las políticas en interés propio (Hughes, 2005). A partir del fuerte proceso de concentración de la propiedad de los medios operados a partir de la década de 1980, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner propuso al parlamento una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual tendiente a democratizar los medios audiovisuales oligopólicos a partir de dividir de manera plural y diversa el espacio informativo, regular el acceso a este espacio e impedir la formación de nuevos monopolios mediáticos. La misma fue aprobada en octubre de 2009.

Sindicatos: los sindicatos siempre han sido participes decisivos en el proceso de formulación de políticas públicas. Los lazos que se establecieron en el período de conformación de la matriz estado-céntrica entre obreros organizados y el Partido Justicialista estructuraron en gran medida el sistema de partidos y las preferencias en materia de políticas hacia los trabajadores. Las leyes laborales de este período reglamentaron el proceso de selección de dirigentes sindicales y mediaron el proceso de incorporación de los sindicatos a la arena pública (Collier y Collier, 1991). Esto permitió que, durante el periodo sustitutivo de importaciones, los sindicatos argentinos tuvieran un gran poder de negociación.

El tipo de organización sindical argentino influyó mucho en incrementar el grado de influencia de los sindicatos. El nivel en el cual se realizan las negociaciones colectivas (a nivel nacional, a diferencia de otros países que lo hacen a nivel empresa o rama de la industria) determinó la medida en que los sindicatos pueden pugnar por políticas beneficiosas para todos los trabajadores. En este sentido, el tipo de representación en Confereraciones del Trabajo faculta a negociar en representación

de todos los trabajadores, evitando conductas de *free raider* o parasitarias de otros sindicatos, que pueden tratar de lograr un acuerdo mejor exclusivamente para ellos en el ámbito de su empresa o sector.

Sin embargo, esta misma característica hace que los sindicatos prefieran políticas de largo alcance y cuyos beneficios abarquen a todos los trabajadores, como la estabilidad macroeconómica, si una confederación de trabajo puede imponer a todos los trabajadores el costo de las restricciones salariales (Murillo, 2005). Esto llevó a las confederaciones de trabajo a apoyar las políticas de liberalización económica durante la década de 1990, lo cual derivó paradójicamente en la disminución de su poder de negociación.

A partir del 2003 el gobierno de Nestor Kirchner marcó un cambio en las estrategias de negociación sindical, generando una ruptura respecto de la década anterior respecto de la relación entre ejecutivo y sindicatos. Esto se manifestó en la centralidad que tuvieron las convenciones colectivas de trabajo como mecanismo de negociación y en la emergencia de nuevos marcos regulatorios de las relaciones laborales. La productividad política de estas medidas fomentó un retroceso de la protesta “autoconvocada” y el fortalecimiento de un tipo de conflicto más institucionalizado que, en un contexto de crecimiento económico, favoreció la reemergencia del sindicalismo líder principal de la movilización social (Etchmendy y Collier, 2007).

Movimientos sociales: la década de 1990 produjo un fuerte aumento de la participación de los movimientos sociales en la arena pública y esto se reflejó no solo en un incremento en el número de las organizaciones sociales sino también en su influencia política. Las razones de este aumento las podemos encontrar en las externalidades de las reformas neoliberales, que incrementaron la incapacidad del Estado para resolver los problemas derivado de la pauperización de los ingresos sociales.

Los movimientos sociales pueden tener reclamos puntuales o generales, ser proactivos o reactivos. Sin lugar a dudas, la crisis desatada por la renuncia anticipada del gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001) generó una amplia gama de movimientos sociales de tipo reactivo (“que se vayan todos”) entre los que pueden contarse desde movimientos de protesta social integrado por sectores sociales vulnerables a la crisis hasta organizaciones sociales con fines múltiples creadas para compensar la incapacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales. A partir de 2003 estos actores han comenzado un fuerte proceso de institucionalización, integrándose a instituciones tradicionales, como los partidos políticos.

4. PRINCIPALES ARENAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1. El juego fiscal federal

En la Argentina, las políticas públicas nacionales y subnacionales se encuentran entrelazadas por el sistema federal.

Las provincias llevan a cabo una gran parte del gasto público total, pero recaudan una fracción relativamente menor de los impuestos. El gasto de las provincias es del orden del 50% del gasto consolidado total del sector público argentino. Esta cifra se acerca al 70% si se excluye el sistemas de pensiones y se focaliza en el resto del gasto público. Además el tipo de gasto en manos de los gobiernos provinciales tiende a ser políticamente activo (gasto en empleo público y programas sociales) porque es más cercano a los intereses de las jurisdicciones representadas con base territorial (Tommasi, 2006).

Ahora bien, las provincias financian únicamente el 35% del gasto con ingresos propios. El resto de su gasto se financia a partir de un fondo común de recursos recaudados por el Estado Nacional, de acuerdo con mecanismos de la *Coparticipación Federal de Impuestos*. En muchas provincias pequeñas, la proporción de fondos provenientes de este pozo común constituye más del 80% de sus recursos totales.

De esta manera, los políticos locales disfrutan de los beneficios políticos de buena parte del gasto público, afrontando a su vez de una fracción mucho menor de los costos políticos de la recaudación (Scartancini *et al*, 2011). De acuerdo a la estructura fiscal federal, los gobernadores, que como vimos son los principales actores de la política pública argentina, dependen para hacer funcionar sus aparatos estatales de los recursos del Gobierno Nacional.

El juego por la asignación de fondos genera a menudo distorsiones políticas y en las políticas públicas. Muchos votantes de las provincias tienen incentivos para premiar a los políticos que son más efectivos en captar los recursos nacionales). Estos juegos de captación de recursos fiscales pueden ser unilaterales, bilaterales o de coalición (por el Gobierno Nacional, por una provincia o por un conjunto de provincias que pasan a ser fundamentales para un voto importante en el Congreso o por otra razón) (Jones *et al*, 2007).

En general, el Poder Ejecutivo ha gozado de amplios poderes para asignar geográficamente diversos ítems del presupuesto federal. En un intento por prevenir cambios adversos en el futuro los actores políticos han intentado imponer una mayor rigidez sobre el sistema de coparticipación federal, reduciendo la capacidad del

Gobierno Nacional ante cambios de las circunstancias económicas (por ejemplo, atando la recaudación de ciertos impuestos a programas específicos). En un intento por simplificar estos juegos, los actores políticos intentaron alcanzar acuerdos interporales –los llamados “pactos fiscales de 1999 y 2000”–. Estos pactos generaron un compromiso rígido de transferir un mínimo de ingresos del Gobierno central a las provincias, que resultó extremadamente difícil de cumplir para el Gobierno Nacional, haciendo los resultados del juego más inestables e ineficientes (Spiller y Tommasi, 2007).

4.2. El juego del presupuesto público

Este juego es relativamente contemporáneo. Desde comienzos del siglo XX hasta inicios de la década de 1990, el Congreso no aprobaba a tiempo el presupuesto enviado por el ejecutivo, lo cual en la práctica significaba que la administración funcionaba independiente del presupuesto. Incluso en períodos de alta inflación el Ejecutivo ni siquiera se molestaba en enviar el presupuesto al Congreso.

A partir de la década del 90 los presupuestos comenzaron a ser aprobados en tiempo y la administración comenzó a regirse por las leyes de administración financiera. Sin embargo, el Congreso siguió sin incrementar sus capacidades para controlar la ejecución presupuestaria. De hecho, el control *ex post* de la ejecución presupuestaria (la Cuenta de Inversión) ha tendido a ser aprobada por el Congreso con demoras de tantos años que desvirtúan la herramienta.

Esta falta de pesos y contrapesos parlamentarios hace que casi toda la actividad presupuestaria relevante suceda en las oficinas del ejecutivo y no en el Congreso (Jones, 2001).

Hay dos reglas que dominan el juego presupuestario argentino: la existencia o no de restricciones a las enmiendas del Congreso al proyecto presidencial; y las diferentes disposiciones existentes para el caso de que el desacuerdo entre el presidente y el Congreso lleve a la ausencia de una decisión en la fecha límite, que es por lo común el fin del año fiscal (Alesina *et al.*, 2000; Colomer y Negreto, 2003).

Dentro del sistema argentino, el Congreso no tiene restricciones para enmendar el proyecto presidencial de presupuesto, de modo que una mayoría de los legisladores puede aumentar, por ejemplo, el monto total de los gastos, de los impuestos o incluso del déficit público.

Ahora bien, la ausencia de decisión en la fecha límite o el rechazo por el Congreso del proyecto presidencial crea resultado de reserva: según la Constitución Argen-

tina, tras un rechazo del proyecto presidencial, el presupuesto del año anterior queda automáticamente prorrogado a partir del primer día del nuevo año fiscal.

No es difícil darse cuenta que el presidente con veto tiene una enorme ventaja negociadora. Ante la cláusula de prórroga automática del presupuesto, el legislador mediano del Congreso tendrá incentivos fuertes para introducir enmiendas notables en sus preferencias. El presupuesto del año anterior aparece asociado al *statu quo* existente. Así, se aprobará un presupuesto correspondiente a la preferencia del legislador mediano solo si la propuesta presidencial se sitúa más cerca del legislador mediano que el presupuesto anterior. En cambio, se prorrogará el presupuesto del año anterior si este está situado entre las preferencias actuales del presidente con veto y del legislador mediano (Colomer y Negreto, 2003).

5. EN RESUMEN

A lo largo del capítulo revisamos, a la luz de dos abordajes diferentes pero complementarios, las políticas públicas argentinas. El primer abordaje hace énfasis en los procesos históricos, intentando reconocer las principales decisiones que marcaron una *dependencia de la trayectoria* en los procesos de implementación de políticas públicas.

Posteriormente analizamos el proceso de formulación de las políticas públicas argentinas poniendo énfasis en el comportamiento de los principales, a los fines de analizar cuáles son sus principales incentivos y cuáles son las principales restricciones enfrentan al momento elegir sus estrategias de juego en el proceso de implementación de políticas.

Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel, *Manual de Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba, 2010.
- Abal Medina, Juan Manuel y María Cecilia Ratto, “Tensiones y desafíos del sistema partidario argentino”, *Ponencia presentada en el XXVI Congreso de Latin American Studies Association (LASA)*, San Juan, Puerto Rico, 2006.
- Acuña, Carlos. 1995. “La nueva matriz política argentina.” En Carlos Acuña (Comp.) *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Agis, Emanuel , Carlos Cañete y Daniel Panigo, “El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina” *Documento de Trabajo CEIL PIETTE*, Buenos Aires, Argentina, 2010.
- Alesina, Alberto y Howard Rosenthal, *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

- Alesina, Alberto, Ricardo Haussman, Rudolf Hommes y Ernesto Stein, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, *Working Paper Series* 394, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto, “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”, en Carlos Gerardo Molina (Eds.) *Universalismo básico. Una nueva política para América Latina*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo / Editorial Planeta, 2006.
- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tommasi, “The Politics of Federalism in Argentina and its effects on Governance and Accountability”, Universidad de San Andrés, Mimeo, 2010.
- Bambaci, Juliana, Pablo Spiller y Mariano Tommasi, “The bureaucracy”, en Pablo Spiller y Mariano Tommasi (Eds.) *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and Applications to Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Basualdo, Eduardo, “La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación”, *Documento de Trabajo N° 7. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina CIFRA / CTA*, Buenos Aires, Argentina, 2010.
- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik, “Recursos de gobierno y funcionamiento del Presidencialismo en Argentina”, Universidad Torcuato Di Tella, Mimeo, 2010.
- Botana, Natalio, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1998.
- Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno, and Susan C. Stokes, “Vote Buying in Argentina” *Latin American Research Review*, 39 (2): 66-88, 2004.
- Cabrero Mendoza, Enrique. “De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales” *Ponencia presentada en el Seminario Coordinación y Política Social: Desafíos y Estrategias*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, DC, 24 al 26 de mayo, 2006.
- Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina, “Votar a los representantes”, en Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Eds.) *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba/INAP, 2001.
- Calvo, Ernesto y Eduardo Alemán, “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina”, en Guillermo O’Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas (Eds.) *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Washington DC: Woodrow Wilson Center for International Scholars, 2007.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar, *La Nueva Política de Partidos en La Argentina: Crisis política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.
- Calvo, Ernesto y Juan Carlos Micozzi, “The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Race,” *Journal of Politics*, 67 (4): 1050-1074, 2005.

- Calvo, Ernesto y Victoria Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market." *American Journal of Political Science*, 48 (4): 1050-1074.
- Calvo, Ernesto y Victoria Murillo, "A New Law of Argentine Politics? Partianships, Clientelism, and Gobernability in Contemporary Argentina", en Steve Levitsky y María Victoria Murillo (Eds.) *Argentine Democracy: the Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania, Pennsylvania University Press, 2005.
- Cavarozzi, Marcelo, *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1987.
- Cavarozzi, Marcelo. 1996. "Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico." En Marcelo Cavarozzi, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Chiaramonte, José Carlos, "La cuestión regional en el proceso de gestación del Estado Nacional argentino. Algunos problemas de interpretación", en Waldo Ansaldi y José Luis Moreno (Eds.) *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*, Buenos Aires, Cántaro, 1989.
- Cingolani, Luciana, "El estado líquido: discusiones sobre la volatilidad de las políticas públicas y evidencias de Argentina y Brasil (1995-2006)", *América Latina hoy* (Universidad de Salamanca, España), 54: 43-68, 2010.
- Collier, Ruth y David Collier, *Shaping the political arena. Critical Juntures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*, Princenton, Princeton University Press, 1991.
- Colomer, Josep, *Ciencia de la Política*, Madrid, Ariel Editores, 2009.
- Colomer, Josep y Gabriel Negreto, "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y gobierno*, 10 (1): 13-61, 2003.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins, "Bonding, Structure and the Stability of Political Parties: Party Government in the House", *Legislative Studies Quarterly*, 19 (2): 215-231, 1994.
- Cunill Grau, Nuria, "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social", *Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 2005.
- Dini, Marcos y Jorge Katz, "Nuevas fronteras para encarar las políticas tecnológicas. El caso de Chile", *Redes* (Universidad Nacional de Quilmes), 10: 13-58, 1997.
- Etchemendy, Sebastian y Ruth Collier, "Down but not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina: 2003-2007", *Politics and Society*, 35 (3): 363-401, 2007.
- Evans, Peter, Dieter Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, New York y Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Falletti, Tulia, "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", *American Political Science Review* (99): 3: 327-346, 2005.
- Fanelli, José María, Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel, "Growth and Structural Reform in Latin America: ¿Where We Stand?", en William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (Eds.) *Latin American Political Economy*

- in the Age of Neoliberal Reform*, Miami, Transaction Publishers-University of Miami / North-South Center, 1994.
- Filguera, Fernando, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar, “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, en Carlos Gerardo Molina (Eds.), *Universalismo básico. Una nueva política para América Latina*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo / Editorial Planeta, 2006.
- Gibson, Edward, “The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina”, *World Politics*, 49 (3): 339-370, 1997.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo, “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, *Studies in Comparative International Development Review*, 86 (2): 32-55, 2000.
- Haas, Peter M., “When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process”, *Journal of European Public Policy*, 11 (4): 569-592, 2004.
- Helmke, Gretchen, “Enduring Uncertainty: Court-Executive Relations in Argentina During the 1990s and Beyond”, en Steve Levitsky y María Victoria Murillo (Eds.) *Argentine Democracy: the Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania, Pennsylvania University Press, 2005.
- Huber, John D., “How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies”, *The American Political Science Review*, 92 (3): 577-591, 1998.
- Huges, Sally, “The Role of the Latin American News Media in Policy Making Process: a First Look”, *Trabajo preparado para la Convención de la Association for Education in Journalism and Mass Communication*, San Antonio, Texas, 2005.
- Iacovelo, Mercedes, Laura Zuvanic y Ana Laura Rodríguez Gustá, “The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America”, en Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (Eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policy-making*, Washington DC: David Rockefeller Center for Latin American Studies / Harvard University, 2010.
- Iaryczower, Matías, Pablo Spiller y Mariano Tommasi, “The Supreme Court”, en Pablo Spiller y Mariano Tommasi (Eds.), *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and Applications to Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Isuani, Aldo, “El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable”, Buenos Aires, (Mimeo), 2005.
- Jaime, Fernando y Félix Sabaté, “Agenda de inversión social de la Banca Multilateral de Desarrollo en América Latina: de los fondos de inversión social a los programas de transferencia de ingreso condicionales”, *Pobreza y Desarrollo Social. (International Institute for Environment and development, IIED-AL)*, 10 (24): 111-124, 2004.
- Jones, Mark, “Political Institutions, Political Cleavages and Candidate Competition in Presidential Election”, Michigan State University, Mimeo, 2001.
- Jones, Mark, “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Ar-

- gentina”, en Peter Siavelis y Scott Morgenstern (Eds.) *Pathway to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Penn State University Press, 2004.
- Jones, Mark, “The role of parties and party systems in the policy making process”, Documento preparado para el *Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies, and Policy making Processes*, Washington DC: Inter-American Development Bank., 2005.
- Jones, Mark, Osvaldo Meloni y Mariano Tommasi, “Voters as Fiscal Liberals”, Universidad de San Andrés, Mimeo, 2007,
- Lechner, Norbert, “Tres formas de coordinación social”, *Revista de la CEPAL* (Naciones Unidas), 61: 7-17, 1997.
- Leiras, Marcelo, “La organización partidaria y su influencia sobre la calidad de gobierno en la Argentina actual: lógica, problemas y reformas necesarias”, *Documento de trabajo N° 2006-002*, Buenos Aires, Fundación PENT, 2006.
- Levinsky, Steven, “From Populism to Clientelism? The Transformations of Party-Labor Linkages in Latin America, en Herbert Kitschelt y Steven Wilkerson (Eds.) *Patrons o Policies? Citizen Politician Linkages in Democratic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Lodola, Germán, “Gobierno Nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista”, en Andrés Malamud y Miguel de Luca (Coord.) *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, 2011.
- Lo Vuolo, Rubén, “Economía política del estado de bienestar: mitología neoliberal y keynesianismo populista”, en Ernesto Isuani, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti Fanfani, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, CIEPP / Miño y Dávila, 1991.
- Mann, Michael, *Las fuentes del poder social. Volumen II*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Martínez Nogueira, Roberto, “La Coherencia y la coordinación de las políticas públicas: aspectos conceptuales y experiencias”, en *Desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinetes de Ministros, 2010.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. “Introduction: Party Systems in Latin America.” En Scott Mainwaring y Timothy Scully (Eds.) *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- McCubbins, Matthew, Roger Noll y Barry Weingast, “Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies”, *Virginia Law Review*, 75 (2): 431-482, 1989.
- McCubbins, Mathew D. y Thomas Schwrtz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, *American Journal of Political Science*, 28 (1): 16-79, 1984.

- Mesa-Lago, Carmelo, "Social Security and Prospects for Equity in Latin America", *World Bank Discussion Papers*, 140. Washington, World Bank, 1991.
- Murillo, María Victoria, "Partisanship amidst Convergence: Labor Market Reforms in Latin America", *Comparative Politics*, 37 (4): 441-458, 2005.
- Murillo, María Victoria, "La fortaleza institucional argentina en 2003-2011", en Andrés Malamud y Miguel de Luca (Coord.) *La política en tiempos de los Kirchner* Buenos Aires, Eudeba, 2011.
- O'Donnell, Guillermo, *El Estado Burocrático Autoritario. Triunfo, Derrotas, Crisis*, Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1982.
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5 (1): 55-69, 1994.
- O'Donnell, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países comunistas", en Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y modernización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Oszlak, Oscar, "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", *Desarrollo Económico*, 42 (168): 519-543, 2003.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento G.E. CLACSO (4), Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 1976.
- Peters, B. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa Editorial, 2003.
- Polanyi, Karl, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Repetto, Fabian, "Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de las experiencias Latinoamericanas" *Ponencia presentada en el XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, San Salvador de Bahía, Brasil, Octubre 2009.
- Reynoso, Diego, Votos Ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital, México DF: FLACSO / Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Riker, William, "Federalism", en Fred Greenstein y Nelson Polsby (Eds.) *Handbook of Political Science*, Massachusett: Addison-Wesley Pub. Co., 1975.
- Sabato, Jorge. F., *La clase dominante en la Argentina moderna*, Buenos Aires, CISEA / Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Santos, Wanderley Guilherme Dos, *Razoes da desorden*, Rio de Janeiro, Rocco, 1991.
- Scartancini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, "Cómo se juega en América Latina. Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas", en Carlos Scartancini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (Eds.) *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo / Mayol Ediciones, 2011.
- Sabatier, Paul y Hank C. Jinkins-Smith, "The Advocacy Coalitions Frameworks: An Assessment", en Paul Sabatier (Ed.) *Theories of Policy Process*, Boulder, Col: Westview Press, 1999.

- Saiegh, Sebastián, “The Role of Legislatures in the Policymaking Process”, *Works upon State Reform, Public Policies and Policymaking Processes*, Washington DC: Inter-American Development Bank, 2005.
- Schneider, Ben Ros, “Business, Politics and Policy Making in Contemporary Latin America”, Documento preparado para el *Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies, and Policy making Processes*, Washington DC: Inter-American Development Bank, 2005.
- Shugart, Matthew y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
- Sikkink, Kathryn, “Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”. *Desarrollo Económico*, 32 (128): 543-574, 1993.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi, *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. A Transactions Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne, *La política de las políticas públicas*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo / David Rockefeller Center for Latin American Studies / Harvard University, 2007.
- Tommasi, Mariano, “Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s”, en Jessica Wallack y T. N. Srinivasan (Eds.) *Federalism and Economic Reform. International Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Torre, Juan Carlos, “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y naturaleza de la crisis de representación partidaria”, *Desarrollo Económico*, 42 (168): 647-665, 2003.
- Tsebelis, George, “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”, en Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (Comps.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.
- Weir, Margaret y Theda Skocpol, “Las estructuras del Estado: una respuesta «keynesiana» a la Gran Depresión”, *Zona Abierta*, 63-64: 73-153, 1993.

CAPÍTULO VIII. *La planificación y evaluación de las políticas públicas*

1. Introducción. **2. La planificación de las políticas públicas.** 2.1. Los momentos de la planificación. 2.2. La planificación normativa y la planificación estratégica. 2.3. Distinciones entre las palabras plan, programa y proyecto. 2.4. Política y Planificación. **3. La evaluación de las políticas públicas.** 3.1. Breve historia de la evaluación. 3.2. Un modelo integral de evaluación de políticas públicas. 3.3. La transversalidad de la evaluación: mirada integrada del gobierno y la gestión. 3.4. La evaluación, su relación con la mejora de la gestión pública y el rol del Estado. **4. En resumen.**

1. INTRODUCCIÓN

Este último capítulo trata sobre cómo las políticas públicas se convierten en acciones del Estado y de qué forma se valora su implementación.

Cada acción que emprendemos las personas tiene algo de planificación y de evaluación. El ser humano planifica y evalúa casi todas las actividades que realiza. Una actividad tan simple como ir al cine implica que analicemos una serie de cuestiones: *qué película vamos a ver, en qué cine, en qué horario, con quién iremos, cuánto costará la entrada, quién la pague, en qué vehículo llegaremos, y a qué hora debemos salir para llegar a horario*, entre otras “preguntas” que debemos responder para poder cumplir con nuestro objetivo de ver una película. Luego, aunque quizás de manera inconsciente, tendremos diferentes opiniones sobre *si la película nos gustó o no, si satisfizo las expectativas que teníamos, si elegimos el cine y la función correcta, si en realidad nos hemos gastado más dinero de que convenía, si hemos elegido a la persona adecuada para ir, si los pochoclos estaban buenos o son mejores en otro cine...* pensamientos que tienen que ver con valorar nuestra decisión y acción de ir al cine.

Las acciones del Estado tampoco ocurren de pura casualidad. Las formas y modos en los cuales se llevan adelante las políticas públicas, refieren a acciones de planificación y siempre, de una forma o de otra, las políticas públicas son evaluadas.

Por supuesto, la planificación y evaluación de políticas públicas, implica un entorno de saberes y prácticas un tanto más complejas que ir al cine. Pero a lo largo

del capítulo, vamos a ver que los componentes no varían demasiado, y que quizás, planificar y evaluar una política pública es menos complejo de cómo lo presentan muchos autores. Todo depende de la capacidad que tengamos para comprender la realidad, y plantearnos acciones y formas de intervenir en ella que sean viables.

Tal como acabamos de expresar, las políticas se planifican y evalúan siempre. Ahora, esta práctica se realiza de forma muy diferente, con grados de sistematización, racionalización, idoneidad, pertinencia y participación diferentes.

Precisamente trataremos sobre las definiciones de planificación y evaluación que consideramos más apropiadas, como así también los principales tipos, momentos, características y formas que ambas acciones implican.

Podemos pensar que este capítulo es una bisagra muy importante, ya que nos permite articular los saberes contruidos en los capítulos anteriores (sobre el Estado y su relación con la sociedad, sobre los modelos de analizar las políticas públicas, sobre su relación con la política, sobre los actores que intervienen, etc.), con la práctica de la acción pública en sí misma.

Además, puede resultar interesante que asumamos este capítulo como un punto de inflexión entre los saberes ya trabajados, y las intervenciones concretas que ustedes se imaginan realizar como profesionales.

Antes de comenzar el tratamiento específico de cada uno de los dos temas, aclaramos que los presentamos por separado simplemente para que resulte más fácil su comprensión y análisis, pero que en la práctica, la planificación y la evaluación son dos conjuntos de decisiones y acciones parte del mismo proceso.

2. La planificación de las políticas públicas

Comenzaremos con una definición de planificación propia del autor chileno Carlos Matus, colaborador y funcionario del presidente Salvador Allende, quien cuenta con varios textos sobre planificación, produciendo muy valiosos aportes a la materia, ligando a la tarea de planificar con el horizonte de sentido que la política le imprime.

Matus describió a “la planificación como una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, que no cesa nunca, que es un proceso continuo que acompaña la realidad cambiante” (Matus, 1989).

El término planificación hace referencia a la construcción continua y compleja de vías de acción, que pueden ser expresadas en planes, programas o proyectos.

Uno de los primeros desafíos que encontramos al tratar el tema planificación, es ligar este proceso a la realidad posible y viable, y no simplemente a la formulación

de “ideales” o “expresiones de deseo”, que solo pueden quedar cuanto mucho bien redactadas en un texto, pero que nada nos aportará para transformar la realidad social.

La planificación además tiene que ser entendida como un “continuo”, planificar no es construir determinadas líneas de acción en un momento determinado, sino que implica un proceso constante, que acompaña al desarrollo de la acción pública.

Los desarrollos sobre la planificación aplicados al Estado, fueron realizados intensamente sobre todo durante los años de posguerra hasta los 80, principalmente por los países socialista y algunos países europeos para su reconstrucción luego de la guerra.

Las corrientes de pensamiento sobre planificación de estas décadas, tuvieron su impacto en América Latina, generando un conjunto de teorías y experiencias que conforman lo que se ha llamado “planificación normativa”, cuya característica principal ha sido la de pensar que la realidad puede ser abordada “desde fuera”, como una “cosa estática”, plausible de modificación sin conflictos.

Como resultado del fracaso de esta forma de abordar la planificación, se desarrollo en las décadas siguientes diferentes avances hacia una visión “estratégica” de la planificación.

La visión estratégica de la planificación, tiene que ver con la capacidad de incluir en el proceso de planificación a los actores sociales que se encuentran en relación a la “situación” que estamos planificando.

Así como a nadie se le ocurriría llevar al cine a una persona sin involucrarla en las decisiones que son necesarias tomar (qué película ver, cuando ir, etc.), también resulta defectuoso intentar planificar la resolución de un problema social determinado sin incluir a los principales involucrados en esa situación.

Carlos Matus, entre otros, ha trabajado sobre los obstáculos presentes entre el plan y los sujetos a los cuales el plan impacta, destacando que un plan no puede asegurar que lo escrito es determinante de lo que ocurrirá, y que entonces es necesario tener siempre presente el componente de imprevisibilidad de la realidad y el devenir social.

Ya en el marco de intervención alimentado por la planificación estratégica, durante el años 1990, tanto los desarrollos documentales y la práctica concreta de la planificación en América Latina sufrieron un cambio significativo: se trasladó al ámbito local y fue valorada y alentada solo en esa escala. Se abandonaron discursos que aludieran al desarrollo nacional, surgió con fuerza la planificación estratégica local y se desarrolló una amplia y variada bibliografía sobre la materia, mientras se escribía poco sobre la planificación a nivel provincial o nacional.

Si bien este foco de la planificación dirigido hacia lo local, desatendiendo el nivel nacional de gobierno opero en toda la región, en la Argentina tuvo una repercusión muy fuerte.

Como parte de este fenómeno, el mundo académico se abocó especialmente al ámbito local. Se han estudiado y difundido experiencias que incluso han dado origen a escuelas y criterios de planificación y gestión.

Luego de la crisis del año 2001, en la Argentina comenzaron a cambiar los marcos de discusión en torno a la planificación a nivel nacional, estableciéndose ejes de articulación e integración de objetivos de políticas públicas a nivel nacional, fundadas en una visión sobre el futuro que se quiere construir como país. Estos ejes dieron lugar a grandes políticas y programas, que conforman un plan de desarrollo con fuerte arraigo en la interrelación del Estado Nación con los demás países de la región.

Volviendo al significado de la planificación, en términos del *cómo hacer*, más que en el *deber ser* de la materia, encontramos la siguiente reflexión que nos puede ayudar: “Cuando se habla de planificación, sin tener ninguna preocupación por utilizar el término con todo rigor científico, siempre se asocia a la idea de organizar, ordenar, coordinar, prever... Si se ahonda algo más en este concepto, está claro que la idea central que aparece es la de fijar cursos de acción con el propósito de alcanzar determinados objetivos, mediante el uso eficiente de los medios. Se trata de “hacer que ocurran cosas que, de otro modo, no habrían ocurrido”, o de “crear alternativas, allí donde antes no había nada” (Bernazza, 2004).

Si pensamos en la planificación de las políticas públicas, aparecerán palabras como objetivos, recursos, responsabilidades, equipos de trabajo, cursos de acción, personas involucradas, alternativas, medios y resultados entre otras.

Como forma introductoria de agrupación de estos conceptos, que luego serán abordados por las diferentes lecturas propuestas por la cátedra, podemos enunciar algunos de los momentos y aspectos que constituyen la tarea de planificar.

Es importante tener en cuenta que estas acciones no son las únicas, ni se dan de forma tan lineal, pero nos ayudarán a dejar planteado el tema en este manual.

Tal como definiera Martínez Nogueira al referirse a las políticas públicas, la planificación puede entenderse como un proceso lineal y secuencial solo para su análisis, ya que en la realidad aparece como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entra los diversos actores que intervienen (Martínez Nogueira, 1997).

2.1. Los momentos de la planificación

Matus (1987) plantea que en el proceso de planificación hay 4 momentos. Los llama momentos, diferenciándolos de las “etapas” tradicionales del viejo paradigma. Estos son:

Momento explicativo.

Momento normativo.

Momento estratégico.

Momento táctico-operacional.

El momento explicativo es aquel en que el actor que planifica está permanentemente indagando sobre las oportunidades y problemas que enfrenta, e intentando explicarse las causas que lo generan.

El momento normativo es aquel en el cual el actor que planifica diseña cómo debe ser la realidad o la situación. Este momento es el que la planificación tradicional confundió con la totalidad de la planificación, para terminar identificando planificación con diseño. Para Matus lo normativo es solo un momento del proceso de planificación, aquel momento de diseño que se mueve en el plano del “deber ser”.

El momento estratégico es el de la construcción de la viabilidad. El actor que planifica se pregunta: ¿cómo puedo construirle viabilidad a mi diseño normativo?, ¿qué obstáculos debo vencer y cómo los puedo vencer para que mi diseño del deber ser se encarne en la realidad como una fuerza efectiva de cambio hacia la situación elegida como objetivo?, ¿cómo el diseño que está en el papel o en nuestras cabezas puede convertirse en movimiento real de la situación?

Aquí aparecen “obstáculos” políticos, económicos, culturales, organizativos, cognoscitivos, legales, etc. Quien planifica no solo debe diseñar como deben ser las cosas, sino que también debe hacer un cálculo de cómo sortear los obstáculos que se oponen al cumplimiento de ese diseño.

El momento táctico-operacional es el momento decisivo porque los otros momentos tienen una única utilidad: constituirse en un cálculo para la acción, en un cálculo que precede y preside la acción. Sin embargo, es indispensable calcular explorando más allá del presente para darle racionalidad a nuestras decisiones de hoy; pero, al final, juzgaremos la planificación por la forma en que ese cálculo es capaz de alterar, conducir y orientar las acciones presentes.

Este cálculo es el centro del momento táctico-operacional y tiene como objeto orientar cada paso que demos en el día a día y evaluarlo en relación a la situación-objetivo, no solo para constatar la aproximación alcanzada respecto a ella, sino también para revisarla como guía que seguirá precediendo y presidiendo nuestros pasos siguientes.

La realidad se construye en el presente. Los resultados que obtenemos en la realidad son un producto de esos pasos que damos en el día a día, no cuentan los planes que simplemente pensamos o diseñamos, solo pesan aquellos que preceden y presiden nuestros pasos. Estos momentos de la planificación comprenden una serie de actividades que se presentan de forma sintética a continuación, con el propósito de visualizar el proceso de la planificación:

Definición del horizonte político social a construir: en primer lugar, antes que la aplicación de cualquier tecnología de gestión, será necesario definir los lineamientos político (estratégicos que dan origen y sustentan al plan). El proyecto de país en construcción, la relación entre las diferentes políticas, la situación estratégica del país en relación a los países de la región, el estudio de fuerzas de poder aliadas al proyecto y aquellas que tienen objetivos diferentes en su intervención política, entre otras cuestiones.

El primer momento de la planificación, radica en la definición político-ideológica que contiene la planificación de la temática específica en cuestión. De lo contrario, las intervenciones quedan desmarcadas de la política que le dio origen.

- i) *Diagnóstico de la situación:* implica la explicación de la situación social que la planificación quiere abordar. Consiste en aplicar los conocimientos desarrollados en las diferentes ciencias y disciplinas, para construir un esquema explicativo de las características, componentes y definiciones necesarias para comprender la situación. El estudio sobre aquello que la política pública pretende modificar es muy importante, ya que si el diagnóstico es erróneo, entonces la intervención seguramente resulte inapropiada. El costo social de las iniciativas del Estado definidas en forma deficiente, implica el sufrimiento de los grupos sociales involucrados.
- ii) *Conformación del “mapa de actores”:* se trata de una descripción de los sectores sociales implicados en la situación, y el análisis de los roles que cumplirán las personas relacionadas. Implica también visualizar quienes serán aquellos grupos sociales que se opongan a la planificación, de acuerdo a los parámetros político-sociales de los diferentes grupos de interés y de poder.

En este punto radica el carácter “estratégico” de la planificación. Si bien cada conjunto de ideas expresadas en estos puntos son centrales a la materia, la viabilidad de una política pública se pone en juego principalmente a través de la forma en cual se incluyan o no, se anticipen o no, se definan o

no, los diferentes grupos de personas que se encuentran impactados por la temática o situación social planificada.

- iii) *Definición preliminar del plan, programa o proyecto*: la voluntad política de intervenir en una situación social determinada, la descripción y diagnóstico y el análisis estratégico del mapa de actores, se expresan (por escrito o no), en una serie de definiciones que marca la intervención: los objetivos, los pasos, los recursos necesarios, los responsables y equipos de trabajo, los plazos, las acciones previstas y la relación entre ellas.

Llamamos a esta definición “preliminar”, debido a que no puede entenderse como algo acabado, cerrado y estático. Es esperable que las “voluntades” que dieron origen al plan, se modifiquen a lo largo del proceso de implementación, de acuerdo a las características de viabilidad que la realidad presente, a los imprevistos que surjan, a los cambios en las jerarquías de los problemas y a las intervenciones de los diferentes tipos de actores.

- (iv) *Implementación y seguimiento*: se trata de la puesta en marcha del plan, programa o proyecto. La realización efectiva de las acciones necesarias para lograr los objetivos propuestos. Durante la etapa de implementación, las tres etapas anteriores pueden modificarse. Las competencias necesarias para liderar la implementación de las políticas públicas resulta un tema de suma importancia e interés. En este momento, entran en juego fuertemente además las teorías de las organizaciones, las corrientes sobre cómo funciona la administración pública y sobre como se organizan los grupos de personas en torno al desafío de la implementación de una política pública.

- (v) *Evaluación y socialización de los resultados*: siempre que se intente abordar una situación social determinada, es conveniente que al finalizar la implementación del plan, podamos valorar en términos de legitimidad social los resultados alcanzados. Para poder valorar la política pública, será necesario que la “perspectiva evaluativa” este presente durante todos los momentos de la planificación. Esta etapa, la evaluación, será desarrollada en el apartado siguiente.

La planificación implica en parte un conjunto de lineamientos pensados para la acción. La tarea de planificar se concreta en un contexto de complejidad cambiante, donde las decisiones no siguen un orden secuencial lineal, ya que la realidad social tiene otra lógica de conformación. Por tal motivo, los momentos y actividades antes enunciadas sirven solo a los efectos de pensar en un diagrama que nos ayude comen-

zar a construir un conocimiento más profundo sobre la planificación, teniendo como marco de referencia nuestro propio contexto nacional y latinoamericano.

2.2. La planificación normativa y la planificación estratégica

Tal como comenzamos a delinear en los primeros párrafos, a partir de los años 70 comenzaron a notarse con mayor énfasis las limitaciones de pensar a la planificación como un medio apropiado y útil para intervenir en las políticas públicas. Los desarrollos teóricos fueron perdiendo apoyo, manteniéndose latente la certeza de que era necesario acompañar a la práctica de las políticas públicas con marcos explicativos que contuvieran formas más acertadas de planificar la intervención del Estado.

Generalmente los actores acuerdan con la idea de que la acción pública debe estar guiada por cierta racionalidad, el problema se encuentra en definir que implica la racionalidad.

La planificación se lleva a cabo en una realidad ambigua y contradictoria, compleja e incierta, en la que se pretende introducir acciones planificadas. Todo plan o programa es un intento de introducir racionalidad a la acción. Pero esto no significa, ni asegura que las acciones sean más racionales o coherentes. La incertidumbre de todo proceso no se puede eliminar y el azar siempre está presente.

La planificación normativa entiende los problemas son esencialmente técnicos, y por lo tanto el plan se basa en su formulación. Al poner el énfasis en este momento, el plan se convierte principalmente en una expresión de voluntad, mejor o peor fundamentada desde la descripción del problema.

La planificación estratégica en cambio considera que el aspecto central de la planificación dependerá de la relación entre las personas involucradas y, por lo tanto, su foco de atención está puesto en la realización del plan.

En esta línea de pensamiento, la planificación normativa se concentra en lo ideal, mientras que la estratégica enfatiza lo viable.

Generalmente lo “ideal”, debe ser expuesto por los expertos, mientras que desde una perspectiva estratégica, se destaca la importancia de la política y la intervención de los diferentes actores sociales.

Por supuesto, no significa que una u otra postura implique desterrar a unos u otros de forma lineal.

La planificación estratégica reconoce como central contemplar los intereses, necesidades y expectativas de las personas involucradas en la situación que se plani-

fica, mientras que para la planificación normativa importan más las decisiones del sujeto planificador que se encuentra “fuera” de la realidad.

En la planificación normativa, no se le da importancia al poder o valor de los oponentes, mientras que la planificación estratégica plantea que el consenso social es la base fundamental para la planificación.

A continuación presentamos un cuadro con las principales características de uno y otro modelo de planificación.

PLANIFICACIÓN NORMATIVA	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
El punto de partida es el “modelo analítico” que explica la situación problema, expresada en un diagnóstico.	1. El punto de partida es la “situación inicial”, que explica la situación problema, expresada en un diagnóstico.
El punto de llegada es el “modelo normativo” que expresa el diseño del “deber ser”.	El punto de llegada es la “situación objetivo” que expresa la realización en el tiempo de la “imagen objetivo” que configura el “horizonte utópico”.
1. La dimensión normativa se expresa en un “deber ser”, del que se deriva un esquema riguroso, formalizado y articulado de actuación.	1. La “situación objetivo” se articula con el plano estratégico del “puede ser” y en plano operacional con la “voluntad de hacer”; no existe un esquema rígido de acción sino una preocupación por la direccionalidad.
<i>Se parte del supuesto:</i> de que el sistema social puede ser objeto de orientación por parte del planificador.	<i>Se parte del supuesto:</i> de que el sistema social está integrado por personas que tienen su propia escala de valores y establecen lo que conveniente e inconveniente, bueno o malo como objetivo a alcanzar.
1. El sujeto que planifica está “sobre” o “fuera” de la realidad planificada.	1. El actor que planifica está inserto y forma parte de la realidad que planifica, coexistiendo con otros actores sociales que, de algún modo, también planifican.
2. El sujeto que planifica tiene el monopolio del plan.	2. No hay monopolio en la elaboración del plan, sino coexisten varios planes, algunos coincidentes, otros posibles de concertar y algunos en competencia.
El sujeto planificador tiene capacidad de controlar la realidad.	Los actores que planifican, no controlan por si solos la realidad planificada.

Fuente: Bernaza (2004)

2.3. Distinciones entre las palabras *plan*, *programa* y *proyecto*

Si bien estos tres términos en el lenguaje corriente pueden utilizarse indistintamente, dentro de la jerga de la planificación se utilizan con alcances muy diferentes. Cada uno de estos términos indica distintos niveles de concreción.

Comencemos con el alcance y el significado de *plan* que es el término de carácter más global. Un plan hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Desde el punto de vista de la Administración Central, el plan tiene por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector (económico, social o cultural).

Un *programa*, en sentido amplio, hace referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados por un conjunto de programas. De este modo podemos hablar de programas de la tercera edad, programa de construcción de escuelas, programa de salud materno-infantil, etc., que forman parte de un plan más generalizado. Puede decirse, asimismo, que un programa operacionaliza un plan mediante la realización de acciones orientadas a alcanzar las metas y objetivos propuestos dentro de un período determinado.

Pasando a un mayor grado de concreción encontramos lo que se denomina *proyecto*. Con este concepto se hace referencia a *un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas*.

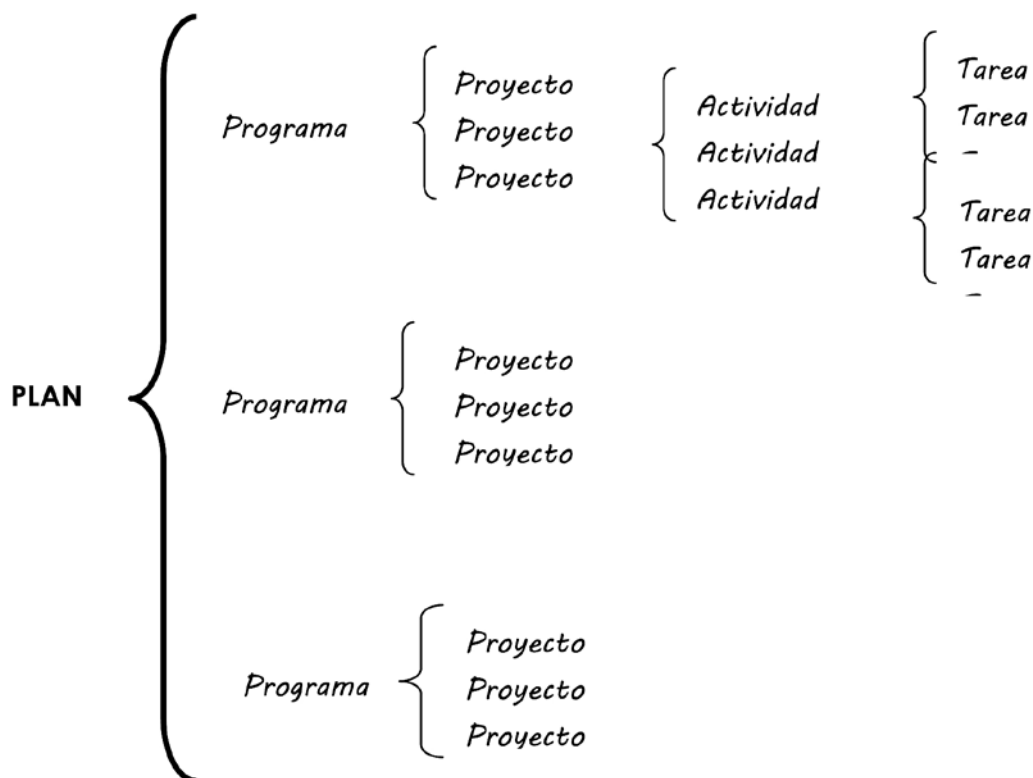
La expropiación de una fábrica, puede ser un proyecto dentro de un programa destinado a la reinversión en la industria. La construcción de una escuela es un proyecto dentro de un programa de obra pública, tanto como parte de una política educativa de ampliar el porcentaje de la población escolarizada.

Tanto los programas como los proyectos, se concretan a través de un conjunto de actividades organizadas y articuladas entre sí, para alcanzar determinadas metas y objetivos específicos. La diferencia entre un programa y un proyecto radica en la magnitud, diversidad y especificidad, habida cuenta que un programa está constituido por una constelación o conjunto de proyectos.

Si queremos seguir avanzando en una línea de concreción creciente, podemos hablar también de actividades y tareas. La *actividad* es el medio de intervención so-

bre la realidad, mediante la realización secuencial e integrada de diversas acciones necesarias para alcanzar las metas y objetivos específicos de un proyecto. Y la *tarea* es la acción que tiene el máximo grado de concreción y especificidad. Un conjunto de tareas configura una actividad, entre las muchas que hay que realizar para concretar un proyecto.

Para aclarar estos crecientes grados de concreción y especificidad y el alcance de cada uno de estos términos, podemos ilustrarlos con los siguientes ejemplos: la política educativa de un gobierno, un *plan* de inclusión de adolescentes a la secundaria; un *programa* de actualización de las nuevas tecnologías en la escuela (como uno de los programas del plan); *proyecto*: la dotación de material informático; *actividad*: la capacitación de los docentes para el uso del material; *tarea*: la realización de una propuesta docente sobre la inclusión de las nuevas tecnologías en el aula.



Fuente: Claudia Bernazza (2004)

2.4. Política y planificación

La planificación se conforma de componentes ligados a la política, entendida como el conjunto de ideas y voluntades expresadas en el liderazgo de las situaciones sociales, y de componentes ligados a la técnica del como planificar. El “diálogo” entre dos tipos de componentes es el punto neurálgico de la materia.

Por eso, es muy importante no perder de vista que, sin la expresión, la intervención y el liderazgo de la política, la técnica de la planificación pierde todo sentido.

Tal como enunciamos en anteriormente, este es uno de los principales desafíos a la hora de planificar: sostener la de centralidad de la guarda la política.

Como toda técnica, la planificación tiene una cierta ambivalencia; en sí misma no es buena ni mala. Pero al ser un “instrumento” puede ser utilizado con diferentes intencionalidades y en diferentes circunstancias. Se la ha empleado –y se la puede emplear– tanto para el mantenimiento del *statu quo*, como para impulsar reformas y cambios estructurales. Puede ser utilizada indistintamente por países ricos o países pobres; independientemente del régimen político y los objetivos que se persigan.

Se puede programar para la erradicación de la pobreza, como para el crecimiento de los grandes grupos de poder empresarial, para la promoción y profundización de la cultura propia de una región, tanto como para el consumo de símbolos ajenos, para la centralización de decisiones económicas, tanto como para la regionalización de las producciones.

Existen diferencias sustanciales, no tanto en las técnicas de planificación, cuánto en el estilo de desarrollo que ellas proponen, según sea el marco o proyecto político en que se realizan. Los parámetros ideológico-políticos determinan el “*para quién*” de la planificación (a quiénes beneficia) y el “*cómo*” se cumplirán los objetivos propuestos.

Toda planificación es mucho más que un proceso de racionalización en la toma de decisiones; *es la instrumentación de un proyecto político*, aun cuando este solo haya sido definido de una manera vaga o ambigua.

3. La evaluación de políticas públicas

La evaluación de las políticas forma parte de aquel proceso marcado por el intento de asignar pertinencia y sustento social a las políticas públicas, que inicia con la planificación de las mismas y culmina con la evaluación.

Definimos a la evaluación como una práctica integral de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas, un proceso de aprendizaje que incluye la reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos y la consecuente modificación de los cursos de acción.

La evaluación de políticas públicas se constituye en una disciplina en continua maduración en las últimas décadas, en relación con el ciclo de vida de las políticas y la compleja interacción entre Estado y sociedad.

Existe cierto nivel de acuerdo en la comunidad de académicos e investigadores acerca de que la evaluación de políticas públicas resulta una estrategia central a la integración de las acciones de gobierno y la calidad de las intervenciones de la administración pública en las realidades sociales. Veamos algunas definiciones:

» » » » » » » » » » » » » » » »

“La evaluación es un criterio en la gestión de los programas públicos que fortalece los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales” (Pichardo Muñoz, 1997).

“La evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática” (Ospina, 2002).

“La evaluación desarrollada en las esferas de la gestión puede ser útil para aumentar la eficiencia de las administraciones, mejorando la utilización de los recursos, racionalizando los procesos internos y promoviendo mejores resultados de gestión” (Subirats, 2004).

» » » » » » » » » » » » » » » »

Los desarrollos teóricos recientes apuestan a reflexionar acerca de las características que los procesos de evaluación de las políticas deben asumir para estar a la altura de las exigencias de nuestras sociedades.

En este sentido, es posible establecer dos vías de análisis. La *primera* refiere a la evaluación y su contexto. Esta vía de análisis nos introduce principalmente en la descripción de la relación entre el Estado, la política, las políticas públicas y la evaluación, resaltando que evaluar las políticas, al igual que planificarlas, implica mucho más que aplicar una serie de técnicas.

La cultura e historia de las instituciones tampoco es ajena a las prácticas de la evaluación de las políticas. El desempeño de “la política” para enmarcar el sistema de pensamientos, decisiones y personas que accionan con el objetivo de incidir en los procesos de transformación social, la relación del Estado con la sociedad y el

comportamiento de las administraciones públicas interactúan y definen la decisión de evaluar o no una política y cómo hacerlo.

La evaluación de las políticas, se encuentra sustancialmente definida por el entramado de complejidad que caracteriza al Estado, la política y la sociedad. Implica la asignación de valor sobre el accionar del Estado y sus consecuencias sociales, y por lo tanto es un proceso cambiante, participativo, flexible e interdisciplinario.

Todas estas cuestiones forman parte de un entorno complejo de componentes que interactúan entre sí de forma incisiva y determinan a la evaluación de las políticas.

La *segunda vía de análisis* tiene que ver con las características estratégicas de la evaluación como disciplina, abarcando cuestiones como la inserción de la evaluación en el ciclo de vida de la política, las características metodológicas que esta asume en función de los diferentes tipos de objetivos y acuerdos planteados para su implementación, la definición de los actores involucrados y la “utilidad” de la evaluación en sí misma entre otros debates.

3.1. Breve historia de la evaluación

El desarrollo de la evaluación de programas públicos no es un fenómeno reciente. La evaluación como ciencia social se vuelve un lugar común durante los años 50. Los primeros programas que han sido objeto de evaluación los encontramos en el campo de las políticas educativas, sociales y de salud.

Este desarrollo se efectivizó tanto en los países más desarrollados como en los países menos desarrollados, donde se evidenció un impulso a la evaluación de políticas en el mismo período.

Tanto el aparato estatal como los organismos de desarrollo no gubernamentales han venido realizando evaluaciones. Es posible citar, a modo de ejemplo, la evaluación de programas de planificación familiar en Asia, de programas de salud y nutrición en América Latina, de agricultura y desarrollo comunitario en África.

En las décadas del 60 y 70 crece notablemente la cantidad de artículos y libros sobre este tema. Comienzan a circular discusiones y artículos críticos sobre posturas cuantitativistas y cualitativistas, sobre el rol de la evaluación en el proceso de las políticas, sobre cuestiones metodológicas. Proliferan las publicaciones y conferencias, las asociaciones profesionales, los encuentros entre evaluadores.

Scriven (1967) es un filósofo de la ciencia y uno de los primeros teóricos de la evaluación. En su artículo “The methodology or evaluation,” introduce los términos evaluación formativa y evaluación sumativa, para distinguir entre las evaluaciones,

cuya realización tiene por objetivo proporcionar información a las personas que intentan mejorar el objeto evaluado, de las evaluaciones pensadas para proporcionar información sobre la continuidad de un programa.

Entre los autores de este período podemos citar además a Campbell (1966), quien en el trabajo *“Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research”*, realizado con Stanley rechaza la idea de que la evaluación pueda generar una teoría neutral o un conocimiento objetivo. Sostiene que la medida cuantitativa se basa en suposiciones cualitativas y señala que distintos actores de un programa preferirán diferentes resultados.

La importancia para este autor radica en la posibilidad de la evaluación de expresar una valoración de los acontecimientos producidos por un programa, más allá de que esa información pueda ser generalizada a otros programas públicos.

Luego, durante la década del 80, la revolución tecnológica fue un importante estímulo para la evaluación de programas, provocando cambios que aún hoy continúan modificando las prácticas de evaluación. Se acentúa la reflexión acerca de la utilidad de la evaluación y su inserción en el contexto político y organizativo.

En su obra, Wholey (1981, 1983), se refiere a la evaluación como una respuesta a la necesidad de los directivos y gestores públicos de evaluar sus programas con el objetivo de encontrar maneras de gestionarlos mejor.

La prioridad para Wholey está en la gestión de los programas. La evaluación debería servir para facilitar mejoras evidentes en la gestión, rendimiento y resultados de los programas de la administración (1983). En la misma línea, desde un punto de vista metodológico, el trabajo de Stake (1980) destaca la importancia de los estudios de caso y las estrategias cualitativas de investigación.

Podemos mencionar además el trabajo de Cronbach (1982), quien plantea que buena parte de los problemas en el uso de las evaluaciones provienen del modelo racional en que se fundamentan.

En últimos años asistimos a una cada vez mayor complejización de los programas. Con esta realidad también las formas de evaluación se fueron diversificando, han evolucionado tanto los debates y discusiones teóricas como las prácticas concretas de evaluación de los programas públicos. Proliferaron las discusiones acerca del rol sustancial del evaluador, se acentuó la distinción entre las miradas “científicas” y “pragmáticas” de la evaluación.

Podemos decir que una de las reflexiones que ha promovido un avance en el desarrollo conceptual de la evaluación en las últimas décadas, es su comprensión como

una práctica compleja, que va más allá de la aplicación de una serie de metodologías para la búsqueda de información sobre los programas públicos. La evaluación vista como actividad política, que por lo tanto se ve influenciada por su misma lógica.

Este avance ha permitido visualizar a la evaluación de forma integral, como parte de las políticas y los movimientos de la administración pública.

En esta línea de trabajo encontramos la segunda etapa de la obra de Carol Weiss (1987), quien enfatiza la importancia del contexto político y organizativo en la evaluación de programas públicos.

Weiss había adoptado las teorías y métodos experimentales en su primera obra, pero pronto advierte sobre las dificultades políticas y organizativas que presenta la evaluación para producir resultados que sean efectivamente utilizados. La autora describe el pesimismo y la decepción que producen los resultados de la primera oleada de evaluaciones en los años 70. “Incluso utilizando los métodos más sofisticados se tiende a encontrar éxitos marginales. Por otra parte, los datos recogidos por la evaluación parecen no tener ningún efecto en las decisiones presupuestarias o sobre la expansión o reducción de un programa”. (1987).

El desarrollo que realiza Weiss en su obra ya citada acerca de la evaluación lo hace sobre la idea de dos premisas:

- i) los objetivos de los programas tienden a ser generales, difusos, diversos e inconsistentes. Varían para cada una de las partes afectadas y tienen escasa relación con el funcionamiento del programa. Esto se debe a la variedad de actores involucrados en la definición de una política, para ganar el acuerdo de todos es necesario hacer promesas realistas y no tan realistas.
- ii) Mientras en un laboratorio se puede esperar que un tratamiento acabe o se pueda modificar si algo va mal, un programa real, raramente se puede cambiar por completo si algo va mal. Los cambios son incrementales ante que masivos.

Además Weiss destaca la incidencia que el contexto político tiene en la utilización de los resultados en las evaluaciones de los programas. Para Weiss las consideraciones políticas tienen entrada de tres formas distintas: (i) los programas son el resultado de decisiones políticas; (ii) los resultados de una evaluación entran en la arena política y compiten por la atención de los decisores con otros factores que tienen su propio peso en el proceso político; (iii) la evaluación, en sí misma, es política tanto que implícitamente adopta determinadas posiciones políticas sobre la legitimidad de los objetivos o de la estrategia del programa.

En la actualidad, siguen abiertas y en construcción las discusiones acerca del rol de la evaluación en la vida de las políticas, de las cuestiones éticas relacionadas con la práctica del evaluador, de las condiciones institucionales necesarias y las metodologías más apropiadas.

Pero estas discusiones deben plantearse enmarcadas en un desafío más amplio y abarcativo en los países de América Latina, como lo es *encontrar las diferentes formas de hacer de la evaluación una práctica que ayude a la implementación de mejores políticas públicas*.

Desde el punto de vista de la evaluación de políticas y programas públicos específicamente, podemos agrupar las diferentes corrientes en tres grandes enfoques. En la mayoría de los diseños institucionales de evaluación estos enfoques no se visualizan de forma “pura”, sino que es habitual encontrar sistemas que combinan estas diferentes perspectivas:

- i) *Enfoque económico*: realiza análisis del tipo costo-beneficio. El acento está puesto en la supervisión y control del gasto y la legitimidad en el uso de recursos públicos.
- ii) *Enfoque administrativo-gerencial*: a través de la comparación de la gestión pública con la gestión privada, se plantea la necesidad de exigir al Estado niveles de productividad más altos. El ciudadano es entendido a través del concepto de cliente; cuyas necesidades deben ser satisfechas de manera rápida y eficaz. Desde este enfoque se pretende evaluar los resultados alcanzados por la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y el nivel de satisfacción ciudadana.
- iii) *Enfoque político integral*: este enfoque abarca los dos anteriores, entendiendo necesario realizar evaluaciones relacionadas con el control del gasto y con el logro de resultados concretos de la gestión pública. La diferencia es que plantea a la evaluación dentro un marco de comprensión del Estado como proyecto político y social, y resalta la importancia de su función en cuanto a expresión de valores, necesidades y diversidad de la sociedad. Entiende que los análisis de costo-beneficio, control de gestión o productividad no abarcan la complejidad de la organización estatal, y su consecuente relación con la ciudadanía. La evaluación en este marco, se convierte en una oportunidad de aprendizaje y valoración participativa de las implicancias sociales que los distintos programas significan.

3.2. *Un modelo integral de evaluación de políticas*

En el marco del debate actual sobre la evaluación de las políticas, encontramos que uno de los principales desafíos a la hora diseñar modelos integrales de evaluación de políticas radica en la capacidad de promover la integración y diversificación de:

- i) *las funciones de la evaluación*: valoración del proceso y los resultados alcanzados por la política.
- ii) *(Los actores intervinientes*: los responsables y partícipes de la implementación de la política y sobre todo de los usuarios del servicio o producto que esta genera en la comunidad.
- iii) *Los momentos en los cuales se realiza la evaluación*: en el momento de diagnóstico, durante la implementación y a la hora de registrar y valorar los resultados de la política.
- iv) *Los usos de la información que la evaluación proporciona*: indiscutiblemente, es necesario focalizar el uso de la información en el aprendizaje y la transformación de la política evaluada para mejorar la calidad estatal.

Una de las principales ideas a tener en cuenta frente al desafío de pensar, describir o proponer sistemas de evaluación es la contemplación de un *modelo de evaluación integral, construido a partir de la complejidad que la acción estatal presenta, la urgencia de mejorar la calidad de las políticas y la necesaria articulación de la esfera política y la esfera técnica que conviven y habitualmente confrontan en la administración*.

3.3. *La transversalidad de la evaluación: mirada integrada del gobierno y la gestión*

Desde una perspectiva integradora de diferentes enfoques encontramos el trabajo del autor Joan Subirats (1994), quien plantea como primer elemento de reflexión al momento de introducir elementos de evaluación, la diferenciación de los temas que son propios del ámbito de *gobierno* y aquellos que son propios del ámbito de *gestión*. No significa que sean ámbitos separados, sino que podemos distinguir acciones más relacionadas con el gobierno y acciones más relacionadas con la gestión. A su vez, estos dos ámbitos pueden subdividirse pensando en lo *estratégico* y lo *operacional*. Esta distinción nos permite organizar los espacios en cuatro cuadrantes, que el autor esquematiza de la siguiente manera:

	Estratégico	Operacional
Gobierno	1	2
Gestión	3	4

Fuente: Subirats (2004)

El autor utiliza como analogía a la navegación, donde es necesario diferenciar las acciones de *remar* (4: Gestión Operativa), *timonear* (3: Gestión Estratégica), las *labores de contramaestre*: gobierno de operaciones, funciones de control, supervisión, etc. (2: Gobierno Operativo) y por último labores de *capitanía*, el campo propio de la navegación (1: Gobierno Estratégico). Sin completar este espacio faltan criterios de consistencia para poder comprender una labor evaluadora seria. *Sin carta de navegación, ni remar ni timonear tiene demasiado sentido.*

La evaluación desarrollada en las esferas de la gestión puede ser útil para aumentar la eficiencia de las administraciones, mejorando la utilización de los recursos, racionalizando los procesos internos y promoviendo mejores resultados de gestión. Pero no se debe perder de vista que estamos hablando solo de la administración. Es cierto que ninguno de los tres componentes de los sistemas democráticos sobrevive y actúa separado del resto, pero los sistemas de evaluación que hablan específicamente del nivel institucional, esta valorando los aspectos de implementación de una política, es decir un recorte del complejo sistema de representación y de relación entre la ciudadanía, el sistema político y la administración.

El desafío se encuentra en poner atención en el tipo y calidad de *las interrelaciones entre las organizaciones públicas, los sistemas de gobierno y el impacto en la calidad de vida de la población*. Los sistemas de evaluación que solo examinen los componentes internos del funcionamiento de la administración, consiguen en el mejor de los casos avanzar en la mejora de su eficiencia y del grado de cumplimiento de las previsiones procedimentales. Consideramos que el enfoque que de manera más precisa da a la evaluación el carácter de estrategia transversal fortalecedora de los sistemas democráticos es el *político integral*.

Es decir, el centro de la atención al momento de diseñar sistemas de evaluación de la gestión debe estar puesto en *el aprendizaje sobre la gestión, el cumplimiento de los objetivos estratégicos de gobierno y el fortalecimiento de la democracia como sistema*.

Los objetivos políticos de gobierno, enunciados preferentemente como políticas de alto impacto, definen *las acciones estratégicas de la gestión* y su consecuente forma de evaluación.

De esta forma se logra la integración transversal entre cada uno de los momentos y “componentes” de una política pública.

3.4. La evaluación, su relación con la mejora de la gestión pública y el rol del Estado

Resulta además necesario profundizar en la relación entre la evaluación, la mejora de la gestión estatal pública y las diferentes posturas acerca del rol del Estado.

Hemos ya avanzado sobre una definición de evaluación, donde se hace hincapié en la importancia de la evaluación para alimentar la toma de decisiones públicas con el propósito de mejorar la acción estatal.

Esta distinción no es menor, aunque desde el plano discursivo puede resultar anecdótica. En ciertos desarrollos teóricos y en la práctica de la evaluación, es común que su utilidad se relacione fuertemente con la rendición de cuentas (proceso a través del cual los responsables de las políticas y la administración misma exponen ante los organismos creados a tal fin y quizás ante sectores más amplios de la sociedad, los resultados alcanzados a través de la implementación de las acciones de gestión).

Aquí la evaluación está planteada como una práctica superadora del mecanismo de rendición de cuentas, poniendo en foco en la mejora de la acción estatal que esta disciplina puede promover en ciertos contextos.

Entendiendo a la “mejora” de la gestión estatal como a las decisiones y acciones que se implementan en la administración pública, provocando mejores niveles de calidad de vida de la población, a través de la intervención del Estado en la resolución de determinadas problemáticas sociales.

Ahora bien ¿por qué se plantea que la evaluación puede mejorar la acción del Estado? Algunas de las razones se expresan a continuación:

- i) la construcción de información sobre el diagnóstico, desarrollo y alcance de resultados de una política pública (es decir la evaluación en sí misma) promueve:
 - a) Mayores precisiones acerca de las características del problema que se intenta abordar.
 - b) Mayores posibilidades de plantear cursos de acción acordes a la viabilidad que ese problema plantea.
 - c) Herramientas más apropiadas para modificar “sobre la marcha” decisiones ineficaces, inadecuadas o inoportunas.

d) Posibilidad de comunicar los resultados alcanzados en términos de mejoras en las condiciones de vida de la población.

Si una determinada acción pública se basa en la descripción apropiada del problema, plantea cursos de acción viables y trabaja para generar los acuerdos y consensos necesarios, probablemente, se incline a conseguir mejores resultados en términos de resolución de una temática social, que aquella política que se diseñe sin contar con la construcción de información precisa que los procesos evaluativos representan.

ii) En referencia a la articulación de actores, la evaluación de las políticas desde una perspectiva integral, promueve:

a) Mayores precisiones y niveles de comprensión acerca de las expectativas de los diferentes actores involucrados: los responsables o líderes políticos, la administración que debe ejecutar la acción y el sector de la ciudadanía implicado.

b) Mejores acuerdos sobre los resultados que se plantea alcanzar.

c) Mayores niveles de compromiso por parte de los diferentes actores acerca del desarrollo adecuado del proyecto.

d) Una valoración más profunda de la acción estatal y los resultados alcanzados.

El desempeño de la gestión pública no puede valorarse independientemente de la idea preponderante sobre el rol del Estado.

Carlos Vilas (2011) afirma que las implicaciones ideológicas no son datos externos a la hechura de las políticas, sino que inciden en ellas de manera determinante. Las acciones y decisiones tomadas en el proceso de formulación, implementación y evaluación de una política pública obedecen a un paraguas de mayor alcance, construido por objetivos políticos que responden a una visión del Estado, la sociedad y los componentes asociados.

Resulta necesario entender a la administración como uno de los componentes del sistema político, directamente influenciado por los devenires históricos y complejas relaciones existentes entre los elementos que lo conforman.

Por lo tanto, es necesario además plantear la importancia que tiene la relación entre un modelo de Estado inclusivo de las necesidades sociales y la evaluación de las políticas.

4. EN RESUMEN

Sobre como planificar y evaluar las políticas públicas, existe variada bibliografía, haciendo referencia a teorías, modalidades, experiencias exitosas, desafíos pendientes y propuestas diversas.

Es necesario construir un marco de referencia teórico que aborde la temática desde la complejidad que implica, y ponga en situación al proceso de planificación y evaluación de las políticas, en el contexto de América Latina.

Pero, por sobre todo, como profesionales de las políticas públicas, es bueno animarse a intervenir en la realidad, desde aquel lugar donde tengamos la oportunidad de poner en acción los valores y los conocimientos construidos.

Esa es la única manera de generar experiencias que transformen la realidad en la cual vivimos.

Poco sentido tendrá poner a dialogar conceptos, desagregar contenidos, recordar posturas y autores sobre la planificación y la evaluación, si ese ejercicio no nos sirve para guiar nuestra intervención como profesionales.

Por más pequeña que sea la experiencia o el margen de acción, si tenemos la oportunidad de desempeñarnos en el diseño, implementación o evaluación de una política pública, probemos como planificarla, pensemos y diseñemos formas de valorarla (evaluarla) en términos de su implicancia social.

Y sobre todo, hagamos de nuestra intervención, una tarea crítica, conciente, compartida y con objetivos claros.

Por último, resulta interesante registrar las experiencias, escribirlas, contarlas de forma organizada para que podamos seguir aprendiendo de ellas, a través de su socialización.

Referencias

- Ander Egg, Ezequiel, *Introducción a la planificación estratégica*, Buenos Aires, Lumen, 1995.
- Amaya, Paula, “La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción del gobierno” *Tesis de Maestría*, Universidad Nacional de General San Martín, 2010.
- Amaya, Paula, “La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática” *Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 2006.
- Ballart, Xavier, “Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas”, en Quim Brugué y Joan Subirats (Comps.) *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP/BOE, 1996.
- Bernazza, Claudia, “Material sobre Planificación estratégica”, Mimeo, 2004.
- Campbell, D.T. y Stanley, J., *Experimental and Quasi-Experimental Design for Research*, Chicago, Rand McNally, 1966.

- Cronbach, L.J., *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*, San Francisco, Jossey-Bass, 1982a
- Cunill Grau Nuria y Sonia Ospina, “Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública”, Nuria Cunil Grau y Sonia Ospina (Eds.) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD / AECI / MAP / FIIAPP, 2003.
- Garnier, Leonardo, “El espacio de la política en la gestión pública”, en Luis Carlos Bresser-Pereira *et al* (Eds.) *Política y gestión pública*, Buenos Aires, CLAD / Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Garretón, Manuel Antonio, “La transformación de la acción colectiva en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 76: 7-24, 2002.
- Jefatura de Gabinete de Ministros, “Evaluación de la gestión pública: conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas” *Documentos de apoyo a la capacitación*, Buenos Aires, 1997.
- Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, “Manual para la evaluación y seguimiento de las políticas públicas”, Sevilla, 2004.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en el diseño de las políticas*, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Martínez Nogueira, R., “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas, aspectos conceptuales y experiencias”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado / Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010.
- Matus, Carlos, *Política, Planificación y Gobierno*, Caracas, Fundación ALTA-DIR, 1987.
- Nirenberg, Olga, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, *Evaluar para la transformación*, Buenos Aires, Piados, 2000.
- Ospina, Sonia, “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19: 2-19, 2001.
- Pichardo Muñiz, Arlette, *Evaluación del impacto social, el valor de los humanos ante la crisis y el ajuste*, Buenos Aires, Lumen Humanitas, 1997.
- Scriven, M., “The Methodology of Evaluation”, *Perspectives on Curriculum Evaluation*, AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, 1, Chicago, Rand McNally, 1967.
- Stake, R.E., Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation, en W.B. Dockrell & D. Hamilton (Eds.), *Rethinking Educational Research*, London, Hodder & Stoughton, 1980a.
- Subirats, Joan, “¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?” *Ponencia presentada en el Congreso Internacional del CLAD*, Madrid, 2004.
- Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, MAP, 1994.

Vilas, Carlos, *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, Lanús, Ediciones UNLa, 2011.

Weiss, Carol H., *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*, New York, Prentice-Hall, Inc., 1997.

Wholey, J.S.. *Evaluation and Effective Public Management*. Boston. Little Brown. 1983.

ÍNDICE

Capítulo I. Conceptos introductorios	11
1. El Estado	12
1.1. El Estado: una revisión histórica.....	13
1.2. El Estado como burocracia y como relaciones sociales	15
2. El sistema y el régimen político	18
2.1. Las políticas públicas en un régimen democrático	21
3. En resumen	27
 Capítulo II. El estudio de las instituciones políticas	
en contextos democráticos.....	31
1. Introducción	31
2. Sistemas de gobierno	31
2.1. La distribución horizontal del poder: parlamentarismo	
y presidencialismo	32
2.1.1. Parlamentarismo.....	33
2.1.2. Presidencialismo	36
2.1.3. El debate presidencialismo-parlamentarismo	38
2.1.4. El semipresidencialismo	41
2.2. La distribución vertical del poder:	
federalismo y unitarismo	42
3. Representación política.....	43
3.1. Partidos Políticos.....	44
3.2. Grupos de intereses y corporaciones.....	46
3.3. La burocracia como actor y como institución	47
4. En resumen	49
 Capítulo III. Las políticas públicas: el desarrollo de	
un campo disciplinar.....	53
1. Introducción.....	53
2. Las políticas públicas: una definición conceptual	55
2.1. Política: un concepto con múltiples significados	55

2.2. ¿Qué es una política pública? En busca de una definición	57
2.3. Política pública, poder y sistema político	61
2.3.1. No decisión, poder y política pública.....	65
2.4. Política pública y Estado	67
3. La construcción y evolución de un campo disciplinar:	
las ciencias de políticas públicas.....	69
3.1. Conocimiento de y conocimiento en el proceso de la política.....	71
4. Análisis de políticas públicas y toma de decisión	73
4.1. Los paradigmas de análisis de políticas.....	75
4.2. Los modelos de conducta del analista de políticas.....	76
5. Cómo estudiar y qué estudiar de las políticas públicas	77
6. En resumen	81
Capítulo IV. El Proceso de las políticas públicas	85
1. Introducción	85
2. El enfoque procesal de la política pública:	
sus orígenes y evolución	86
3 La definición del problema (o el origen de la política a través	
de la problematización de la realidad)	91
4. La formación de la agenda	94
5. Construcción de opciones de política	98
6. La toma de la decisión	100
7. La implementación de la política	102
7.1. La implementación como problema	102
7.2. Los estudios sobre el proceso de implementación.....	104
7.3. Las perspectivas para el análisis de la implementación	107
7.4. El éxito de la implementación.....	110
8. La evaluación.....	112
8.1. Evolución de los abordajes en torno a la evaluación.....	113
Capítulo V. Racionalidad y toma de decisiones	119
1. Introducción	119
2. Racionalidad y procesos de toma de decisión en el análisis de las políticas	
públicas	120
2.1. La teoría de la elección racional	121
2.2. Incrementalismo	122

2.3. Procesos e instituciones.....	124
3. Racionalidad y poder: A modo de introducción.....	128
3.1. La idea de campo de juego.....	130
4. Actores y cooperación	134
4.1. Modelos espaciales	134
4.2. Teoría de Juegos	135
4.3. Principal/agente	138
4.4. El tamaño de los grupos. Voz y Salida.....	139
4.5. Dependencia de la trayectoria (Path Dependence).....	140
4.6. Instituciones políticas y decisión.....	141
5. En resumen	142
Capítulo VI. Teorías para el análisis de políticas públicas.....	147
1. Introducción.....	147
2. Las críticas al modelo secuencial de las políticas públicas	148
2.1. ¿Marco conceptual, teoría o modelo?	150
2.2. Simplificación versus complejidad.....	151
2.3. El rol de las ideas y el aprendizaje.....	152
3. En busca de teorías para el análisis de políticas públicas.....	153
3.1. El enfoque institucional	154
3.2. El enfoque de redes de políticas	160
3.3. La teoría de la construcción social	165
3.4. El marco de las coaliciones promotoras	172
4. En resumen	178
Capítulo VII. Los procesos políticos de las políticas públicas	
en la Argentina.....	183
1. Introducción.....	183
2. Políticas públicas en Argentina	184
2.1. Los ciclos de la política argentina: del capitalismo oligarquico a la recuperación del Estado.....	186
3. El proceso de formulación de políticas en la Argentina.....	193
3.1. Partidos políticos.....	195
3.2. El Poder Ejecutivo	196
3.3. Gobernadores.....	198
3.4. El Congreso	199

3.5. El Poder Judicial	200
3.6. La burocracia	200
3.7. Actores de la Sociedad Civil	201
4. Principales arenas de políticas públicas	204
4.1. El juego fiscal federal.....	204
4.2. El juego del presupuesto público	205
5. En resumen	206

Capítulo VIII. La planificación y evaluación de las

políticas públicas.....	213
1. Introducción	213
2. La planificación de las políticas públicas	214
2.1. Los momentos de la planificación	217
2.2. La planificación normativa y la planificación estratégica	220
2.3. Distinciones entre las palabras plan, programa y proyecto	222
2.4. Política y planificación	224
3. La evaluación de políticas públicas	224
3.1. Breve historia de la evaluación	226
3.2. Un modelo integral de evaluación de políticas.....	230
3.3. La transversalidad de la evaluación: mirada integrada del gobierno y la gestión	230
3.4. La evaluación, su relación con la mejora de la gestión pública y el rol del Estado	232
4. En resumen	233

Este trabajo intenta reunir los aspectos más relevantes que se han producido en torno al conocimiento de las políticas públicas. El libro da cuenta de los principales temas y debates teóricos centrales de esta nueva disciplina.

La visión que se plantea en el texto pretende ser integral, en el sentido de mostrar un balance entre las disciplinas que moldean el enfoque de las políticas públicas (en particular, la ciencia política y la economía). En este sentido, el texto propone un recorrido por las distintas perspectivas, teorías y modelos que dominan el panorama de las políticas públicas, a la vez que plantea una aproximación a algunas herramientas de análisis que pueden servir para intervenir en la vida social.

El presente Manual está concebido para presentar a sus lectores un esquema analítico que permita analizar diversas políticas públicas (políticas de empleo, políticas ambientales, políticas de gerencia de organizaciones públicas y privadas, políticas urbanas, etcétera). También para servir como soporte teórico a quienes trabajen en la formulación, implementación o evaluación de nuevas políticas públicas.

El análisis de las políticas públicas se contextualiza necesariamente en la discusión de qué tipo de Estado necesitamos para mejorar y fortalecer nuestra democracia y cómo distribuir solidariamente los bienes públicos en sociedades más justas, libres y democráticas.



ISBN 978-987-29188-3-5



9 789872 918835



Universidad Nacional
ARTURO JAURETCHÉ