

320.6

R 845 p

ej. 2

ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL

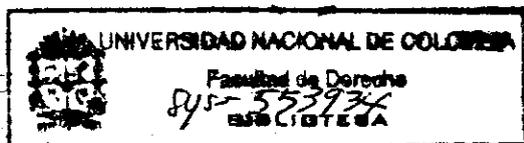
**POLÍTICAS PÚBLICAS**  
FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN  
Y EVALUACIÓN



**Ediciones  
Aurora**

BOGOTÁ, D.C., SEPTIEMBRE DE 2002

Autor:



PRIMERA EDICIÓN: septiembre de 2002

DERECHOS RESERVADOS

© André-Noël Roth Deubel, 2002

Correo electrónico: roth@unicauca.edu.co

© Ediciones Aurora, 2002

Correo electrónico: ediaurora@mixmail.com

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Martha Patricia Jiménez Rodríguez

DISEÑO DE LA PORTADA

Elograf Ltda.

PREPARACIÓN DIGITAL

Elograf Ltda.

ISBN: 958-9136-15-X

IMPRESO Y TERMINADO

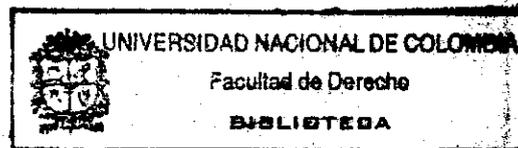
Panamericana Formas e Impresos S.A.

IMPRESO EN COLOMBIA

PRINTED IN COLOMBIA

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
La difusión del análisis de las políticas públicas	11
La constitución del análisis de las políticas públicas como ciencia del Estado en acción	13
Capítulo I	
CONCEPTOS, TEORÍAS Y HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1. Los conceptos de Estado y de política pública	17
1.1. El Estado	20
1.2. La política pública	25
2. Los enfoques teóricos	29
2.1. Las teorías centradas en la sociedad	29
2.2. Las teorías centradas en el Estado	30
2.3. Las teorías mixtas	31
2.3.1. El enfoque neocorporativista	32
2.3.2. Las teorías de entramado o networks theory	33
2.3.3. El enfoque neoinstitucional	37
3. Herramientas para el análisis de políticas públicas	41
3.1. Las tipologías	42
3.2. Los instrumentos de intervención del Estado	44
3.3. Programas de políticas públicas, programas políticos y complejidad social	46
3.4. El policy cycle	49
3.5. Consideraciones críticas al policy cycle	51



<b>Capítulo II</b>	
<b>IDENTIFICACIÓN, CONSTRUCCIÓN DE PROBLEMAS Y AGENDA POLÍTICA</b>	57
1. Agenda política y construcción del problema	57
2. Un esquema analítico para la definición de un problema	60
3. Los modos de inscripción en la agenda política	61
4. Modelos para la inscripción en la agenda política	64
5. Las respuestas de las autoridades públicas	69

<b>Capítulo III</b>	
<b>FORMULACIÓN DE SOLUCIONES Y DECISIÓN</b>	73
1. El problema de la decisión	73
2. La formulación de las decisiones	76
3. La planificación como ayuda a la decisión política	78
3.1. Reducir las incertidumbres y las incoherencias	80
3.2. Los obstáculos a la planificación	83
3.3. Evolución de la planificación	83
4. La toma de decisión	87
4.1. Modelos de toma de decisión	88
4.2. Un ejemplo clásico de análisis de toma de decisión: Graham Allison y la crisis de los misiles de Cuba	97
5. Decisión y democracia	101

<b>Capítulo IV</b>	
<b>LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DECISIONES</b>	107
1. La implementación como problema político	107
2. Los enfoques de implementación	109
2.1. El enfoque clásico de la administración racional	110
2.2. El enfoque del «buen gobierno»	111
2.3. El enfoque de gestión pública	114
2.4. El enfoque contingente	120
2.5. La implementación como proceso y como aprendizaje	123

2.6. La implementación como ambigüedad y simbolismo	124
2.7. Un enfoque bottom-up: por retroceso o «backward mapping»	126
3. Un marco para los estudios de implementación	127

<b>Capítulo V</b>	
<b>LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	135
1. El sentido de la evaluación	135
2. Definir la evaluación	137
3. Tipos de evaluación	142
3.1. El momento de la evaluación	142
3.1.1. La evaluación <i>ex ante</i>	143
3.1.2. La evaluación concomitante	149
3.1.3. La evaluación <i>ex post</i>	150
3.2. La finalidad y el objeto de la evaluación	151
3.2.1. Evaluación recapitulativa y evaluación endoformativa	152
3.2.2. Modos de evaluación	153
3.2.3. Niveles de evaluación	155
3.3. Los evaluadores	158
4. Un modelo de evaluación mixta: la evaluación pluralista	160
4.1. Presentación	160
4.2. Un dispositivo para la evaluación pluralista	162

<b>Capítulo VI</b>	
<b>ESTADO Y CAMBIO DE POLÍTICA PÚBLICA: UNA APLICACIÓN DEL MODELO ADVOCACY COALITIONS</b>	167
1. Presentación	167
2. Un modelo teórico para el análisis del cambio de política	168
3. El estudio de caso	174
3.1. Tres sistemas de valores y tres políticas ambientales	174
3.2. Cambio de política ambiental: de una política clásica a una política productivista	177

3.2.1. Los factores de cambio de política	178
3.2.2. La formación de las coaliciones	178
3.2.3. La dominación de la coalición productivista (1950-1970)	180
3.2.4. La coalición productivista cuestionada (1970-1974)	183
3.2.5. La contraofensiva productivista o un cambio de política frustrado (1974-1986)	187
3.3. Cambio de política ambiental: de una política productivista a una política de desarrollo sostenible	188
3.3.1. Los factores de cambio de política	189
3.3.2. La afirmación de una nueva política	191
3.3.3. La coalición conservacionista	192
3.3.4. La coalición productivista	194
3.3.5. La aparición del mediador de política	195
3.3.6. El cambio de política inscrito en la ley	197
3.3.7. Lecciones del cambio	200
4. Conclusión	201
4.1. Las condiciones para el cambio de política	202 ✓
4.2. Procesos de decisión y régimen político	206
<hr/>	
CONCLUSIONES	211
<hr/>	
BIBLIOGRAFÍA	219

## PRESENTACIÓN

¿Qué es una política pública? ¿Por qué y cómo nace una política pública? ¿Quién la decidió? ¿Qué hacen el gobierno y la administración pública? ¿Cuáles son los impactos de una política pública? Desde siempre el modo de gobernar a las sociedades ha sido centro de las preocupaciones filosóficas y políticas de los seres humanos. Es el que ha dado vida y sentido a la contienda política y el que determina de manera profunda el devenir de nuestras sociedades. El agotamiento contemporáneo de las grandes narraciones políticas de la modernidad como el marxismo y el liberalismo clásico ha llevado a poner las miradas sobre el trabajo concreto de y en los entes gubernamentales y sobre las relaciones con su entorno. En este contexto, y como problemática importante de la disciplina politológica, el análisis de las políticas públicas permite renovar, alimentar y aportar a la discusión y a los debates políticos y académicos sobre temas como el Estado, la política, la democracia, la participación, la organización, la gestión pública y otros más a partir de un enfoque que privilegia el análisis concreto de la realidad de las prácticas políticas y administrativas cotidianas. Este conocimiento es indispensable hoy en día para quienes pretenden reflexionar y actuar con responsabilidad en política.

El presente trabajo es fruto de varios años de enseñanza y de investigación del autor en la disciplina conocida como el «análisis de las políticas públicas» en los programas académicos de Ciencia Política en las Universidades de Ginebra (Suiza) y del Cauca (Colombia). Con él se pretende poner a disposición, tanto de los estudiantes universitarios —en particular de ciencia política, de administración, de derecho y de sociología—, como de un público más amplio, los principales elementos de una disciplina «bisagra» entre el análisis científico y la acción política, entre las teorías y las prácticas políticas. Con este texto se busca construir y proponer temas de reflexión, modos de pensar y herramientas para la com-

preensión de la acción pública y del Estado que, creemos, pueden ser de gran utilidad tanto para el científico social como para el funcionario público, el profesional de la política, el militante o el ciudadano interesado por los asuntos públicos.

El libro está organizado de forma didáctica para el lector. Luego de una introducción que permite contextualizar el análisis de las políticas públicas, se definen los conceptos fundamentales utilizados y se presentan los principales enfoques teóricos y metodológicos de la disciplina (Cap. I). Los capítulos dos, tres, cuatro y cinco desarrollan respectivamente los temas del surgimiento de los problemas políticos (Cap. II), de la toma de decisión (Cap. III), de la implementación de las políticas públicas (Cap. IV) y, finalmente, de la evaluación de las mismas (Cap. V). Con el fin de ilustrar el trabajo de los analistas de políticas públicas, se presenta un ejemplo de investigación empírica que tiene como problemática central el análisis del Estado colombiano a partir de los cambios de política en materia ambiental (Cap. VI). Para concluir se pretenden abrir unas pistas exploratorias para alimentar la discusión sobre las implicaciones y las perspectivas políticas que sugiere el análisis de las políticas públicas para las teorías del Estado.

Finalmente me queda por agradecer a los estudiantes del programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca que han sido el motivo principal para realizar este trabajo y a quienes dedico este libro. Toda mi gratitud va para mi colega de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad del Cauca, la profesora Carolyn Wenzholz quien dedicó parte de su precioso tiempo para leer versiones anteriores y contribuyó con sus pertinentes observaciones y perspicaces comentarios a mejorar notablemente la comprensión del texto. Igualmente expreso mis agradecimientos a la monitora y estudiante del Programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca, y ahora politóloga, Lyda Teresa Córdoba Hoyos pues tuvo la paciencia necesaria para cumplir con la difícil e importante labor de corrección. Por último, un profundo reconocimiento a mi esposa Myriam Galeano Lozano, quien siempre me motivó para seguir con la redacción de este libro a pesar del tiempo que le robaba.

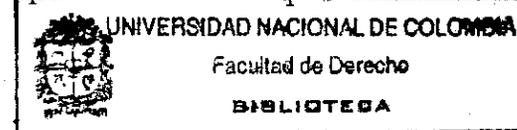
## INTRODUCCIÓN

### LA DIFUSIÓN DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Durante las dos últimas décadas el análisis de las políticas públicas se ha ido constituyendo en un campo de estudio cada vez más importante para la ciencia política. Aunque no se pretende presentar aquí la genealogía de este campo particular, nos parece importante, debido a su poca difusión tanto en los círculos académicos como político-administrativos colombianos y latinoamericanos, introducir al lector en algunas consideraciones acerca del desarrollo del estudio científico de las políticas públicas. La mayoría de los autores atribuyen la aparición de este enfoque al crecimiento del intervencionismo del Estado en muchos aspectos de la vida social de nuestras sociedades, independientemente de sus niveles de desarrollo. Este crecimiento de las intervenciones estatales, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, constituye una cara del llamado Estado de Bienestar o Estado Providencia y coincide también con un desarrollo importante de las ciencias sociales.

Es realmente a partir de los años sesenta del siglo XX que los científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas se interesaron por el estudio de la acción pública. El movimiento se inició en los Estados Unidos para ganar progresivamente el Viejo Continente, en particular los países escandinavos y Gran Bretaña. En los años setenta, la ola se transmitió a Alemania para tener luego, en los ochenta, una acogida casi planetaria como lo demuestran las temáticas de los congresos mundiales de sociología y de ciencia política a partir de esta época.

Mientras tanto, los investigadores latinoamericanos se dedicaron más bien a estudios clásicos de ciencia administrativa como el análisis de las especificidades de la burocracia estatal en América latina. En este campo se destacaron en particular autores como



Oscar Oszlak (1979; 1986) y Bernardo Kliksberg (1971) en Argentina con sus numerosos estudios sobre las relaciones entre burocracia, Estado y sociedad civil. El mundo hispánico se contagiara realmente del estudio de las políticas públicas en la última década del siglo XX. En España se destaca en el año 1992 la publicación de la traducción al castellano del libro de los franceses Mény y Thoenig, *Politiques publiques* (1989), y en México, hay que subrayar los importantes trabajos de divulgación de Aguilar Villanueva (1992). En Colombia, Salazar Vargas (1992) puede declarar que el estudio de las políticas públicas constituye una "nueva perspectiva de análisis", ¡casi treinta años después de su inicio en los Estados Unidos!

Este retraso se explica probablemente por la constitución tardía, en Colombia, de la ciencia política como disciplina autónoma alrededor de programas de formación universitaria (ver Sánchez, 1994). En gran parte de las universidades tanto públicas como privadas, las facultades de Derecho tienden a monopolizar y a limitar el campo politológico a la descripción de las instituciones políticas: es aún frecuente que éstas llamen abusivamente sus pregrados como de "Derecho y Ciencias Políticas". La Universidad de los Andes, en la cual se fundó el primer Departamento de Ciencia Política del país y primera institución de educación superior (privada) que ofrece la carrera de Ciencia Política desde 1968, sólo introduce el estudio de las políticas públicas como una asignatura específica de pregrado en la segunda mitad de los años noventa. La apertura de varios programas de pregrado en ciencia política a partir de mediados de los noventa (Universidad Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Cauca, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario) ha facilitado la introducción de la temática. Al parecer, el «despegue» del interés académico por el análisis de las políticas públicas en Colombia, se está acelerando en estos últimos años por la inclusión del tema en varios postgrados de gestión pública, de derecho administrativo y de ciencia política. En particular se destaca la Escuela Superior de Administración Pública, la cual introduce progresivamente, más allá del estudio clásico de la administración pública, el análisis de las políticas públicas en sus

postgrados al final de los años ochenta. Alejo Vargas, titular de la cátedra "Teoría del Estado y políticas públicas" en uno de estos postgrados puede afirmar que en ese momento "dicho tema era relativamente extraño en nuestro medio académico" (Vargas Velásquez, 1999:7). Los currículos de los distintos programas de pregrado en ciencia(s) política(s) del país han introducido igualmente el estudio de las políticas públicas. Entre éstos se destaca el programa de pregrado de la Universidad del Cauca que previó, desde su apertura en 1996, un énfasis en el área de las políticas públicas.

La literatura científica colombiana enfocada al estudio de las políticas públicas es todavía más reducida. Aparte de los textos ya mencionados, se destaca el análisis de Moncayo (1990) —pionero en Colombia del tema— sobre políticas urbanas desde una perspectiva neomarxista y el libro de Wiesner (1997), el cual propone un breve análisis crítico de algunas políticas públicas colombianas para promover y defender una perspectiva neoinstitucionalista en su vertiente económica (ver capítulo I), actualmente en boga. Más recientemente, se publicaron interesantes trabajos como los de Pedro Medellín (1998) y Alejo Vargas Velásquez (1999); sin embargo, son trabajos que resultan de esfuerzos individuales. Todavía no existen comunidades académicas en el área para permitir la realización de trabajos de investigación profundos sobre políticas públicas en Colombia.

#### LA CONSTITUCIÓN DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CIENCIA DEL ESTADO EN ACCIÓN

Como ocurre con muchas disciplinas nuevas, el análisis de las políticas públicas se elaboró a partir de la confluencia de varios enfoques. La ciencia política tradicional consideraba en los años cincuenta y sesenta que las políticas públicas (*polities*, en inglés) eran variables dependientes de la actividad política (*politics*). Lo que interesaba a los politólogos de entonces se situaba por lo tanto «rio arriba»: los problemas de la participación electoral, las distorsiones de representación política, la competencia entre partidos políticos. Se presuponía que las políticas públicas no eran más que el resultado, el producto,

la consecuencia de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos.

El interés por el estudio de la política como «producto» (*policy*) de la actividad política (*politics*) tuvo que venir desde otros horizontes. Por un lado, especialistas interesados en ayudar a los decisores políticos enfocaban sus preocupaciones hacia una interrogación pragmática: ¿cómo lograr, a partir de los intereses constituidos, la implementación de las «buenas» políticas, eficaces y eficientes? Se trataba de diseñar la buena metodología —las recetas— para lograr el «buen gobierno». Esta preocupación correspondió a las orientaciones de la corriente llamada *policy science*. En América latina esta tendencia —más normativa que explicativa— se tradujo en la oferta de numerosos cursos y programas académicos, ubicados en los márgenes de la ciencia administrativa y de la gestión pública, llamados «gobierno», traducción del término inglés *government*. Por otro lado, la fascinación por los métodos explicativos cuantitativos desarrollados por los economistas y el desdén de éstos por todo lo que no era cuantificable, tendía, de hecho, a excluir el factor político de las explicaciones relativas a las políticas públicas. Los economistas, ayudados en esto por un cierto marxismo ortodoxo, buscaban las causas de las variaciones de políticas públicas en los factores económicos ante todo. Como lo subraya Thoenig (1990), el imperialismo de la ciencia económica llegó hasta cifrar la parte imputable a factores sociales y políticos en la explicación de las políticas públicas en un 15%. ¡El resto, o sea el 85% de una política pública, encontraba, según ellos, una causa en los factores económicos!

De ahí surgió una pregunta capital: ¿*Does politics matter?* (Sharpe, Newton, 1984) ¿Tiene importancia la actividad política? Esta pregunta, fundamental, por no decir vital, para la disciplina politológica, va a polarizar el debate y las investigaciones sobre el tema de los factores determinantes de las políticas públicas y, a la postre, sobre el papel del Estado. De estos debates —enriquecidos, de un lado, por una gran cantidad de investigaciones empíricas y, del otro, por la tradición europea de reflexión sobre el Estado como institución que trasciende la sociedad— va a aparecer progresivamente un enfoque específico, con sus métodos y herramientas de investigación propios, llamado *policy analysis* o análisis de las políticas públicas

(Mény, Thoenig, 1992: 13-15). La pregunta de quién gobierna y cómo, es sustituida por cómo y quién elabora e implementa una política pública (Lagroye, 1991:437). En lugar de centrar su estudio en el Estado, el análisis de las políticas públicas desplaza el centro de interés hacia la actividad concreta del Estado, la cual es considerada como una variable independiente y así volcar la pregunta de esta forma: ¿tienen importancia las políticas públicas? o ¿de qué modo las políticas públicas determinan la política, las instituciones y el Estado? Además, este enfoque permitiría a través de la reconstrucción de una política pública “sacar a la luz a actores esenciales que un análisis en términos de política de partido, parlamentaria o gubernamental no permitiría mostrar” (Mény, Thoenig, 1992:16-17). En otros términos, el análisis de las políticas públicas tiene como objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores (Lagroye, 1991:439).

El análisis de las políticas públicas se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al *qué* y al *cómo hacer* del Estado, y desplaza el punto de observación hacia el lado de sus «productos» o *outcomes*. En pocas palabras, se concibe como la ciencia del Estado *en acción* o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas. Este enfoque permite esclarecer, a partir de una nueva clave analítica, una parte del trabajo de las autoridades públicas que quedaba a la sombra con los enfoques tradicionales de la ciencia administrativa, el derecho, la sociología o la ciencia política clásica. Entre las numerosas definiciones propuestas, Dye (1976) señala que el análisis de las políticas públicas tiene que ver más con la explicación que con la prescripción, pues consiste en una indagación rigurosa de las causas y las consecuencias de las políticas públicas y que, finalmente, se esfuerza por desarrollar y probar hipótesis generales sobre las causas y las consecuencias de las políticas públicas por medio de la acumulación de investigaciones empíricas de relevancia general.

Sin embargo, el carácter práctico y a la vez teórico del enfoque denominado análisis de las políticas públicas hace que el centro de

interés de los analistas, independientemente de su orientación política, esté fuertemente determinado por las problemáticas políticas dominantes del momento: de las dificultades del modelo del Estado de bienestar en los años sesenta y setenta (déficit de resultados), pasaron a su crítica en la década de los años ochenta (corporativismo, burocratización) y a la respuesta neoliberal en los años noventa (privatizaciones). Los analistas de los años sesenta se enfocaron particularmente sobre el tema de la implementación de las decisiones. En los años setenta el tema principal fue el análisis comparativo de los modelos de Estado providencia; y luego, en los años ochenta, el centro de interés se desplazó hacia la problemática de la constitución de las agendas gubernamentales y de las configuraciones (sistemas, redes, comunidades) de actores que influyen en las políticas públicas (Thoenig en Duran, 1999:5). Finalmente, en los años noventa, con la ola neoliberal, muchos analistas —preocupados por la eficiencia de la gestión pública— debatieron alrededor de la reforma administrativa con la famosa «nueva gestión pública» (*new public management*) y se incrementó el interés por la evaluación de la acción pública.

## CAPÍTULO I

### CONCEPTOS, TEORÍAS Y HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 1. LOS CONCEPTOS DE ESTADO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

Desde hace varios años los libros dedicados a analizar el papel del Estado y a plantear la necesidad de transformarlo, de rediseñarlo o de «modernizarlo» se han multiplicado<sup>1</sup>. Oszlak (1994), por ejemplo, habla de la necesidad de redefinir las fronteras entre el Estado y la sociedad. En América latina, en particular, —en un contexto de globalización de los mercados, de conformación y consolidación de bloques regionales como el Alena, el Mercosur, el Pacto Andino y el ALCA— tal reflexión sobre el papel y el modo de inserción del Estado en sus sociedades aparece como de actualidad<sup>2</sup>. El nuevo contexto político y económico internacional, así como las exigencias nacionales, regionales y locales para aumentar la democracia, la participación, la autonomía y para fortalecer, por ejemplo, las medidas para la protección del medio ambiente, ponen a los Estados frente a nuevas problemáticas. Esta nueva agenda política —que se suma a los habituales problemas de las políticas sociales y económicas de inequidad, pobreza creciente, violencia, terrorismo, corrupción e inseguridad— influye sobre el funcionamiento

<sup>1</sup> Ver, entre otros, los libros de Osborne y Gaebler (1993) y de Kliksberg (1994).

<sup>2</sup> El debate alrededor de la llamada «Tercera Vía» constituye un ejemplo de esta redefinición (ver Giddens, 1998; Blair, Santos, 1999).

del Estado. Por ejemplo, la integración y la consideración de las cuestiones ambientales, por naturaleza transversales o intersectoriales, provocaron cambios institucionales importantes (Bradford, 1994:18). En la mayoría de los países, si no en todos, la legislación sobre este tema se fortaleció y se crearon nuevas instituciones y políticas.

Al mismo tiempo, los análisis del Estado se han renovado con un cambio radical de perspectiva impulsado por los enfoques promovidos desde el denominado «análisis de las políticas públicas». Como lo indican Mény y Thoenig (1992:77) al citar un autor estadounidense (Ashford, 1976), “en lugar de interrogarse sobre las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas (...)”, es preciso invertir la pregunta e interesarse por la manera como las políticas aprobadas e implementadas por el Estado reflejan la distribución del poder y de las funciones en éste; de modo que “las políticas públicas se vuelvan un medio para describir el comportamiento institucional y cómo sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Las políticas se convierten en un ‘análogo’ de las instituciones, más que en un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales” (Mény y Thoenig, 1992:77).

El análisis de las políticas públicas ofrece una renovación de los estudios para la comprensión del Estado y de sus acciones. Un examen minucioso de las actividades estatales, en varios temas, ha sido realizado tanto en los Estados Unidos como en Europa. Estos estudios, muy a menudo, han sacado a la luz la distancia, a veces importante, entre las intenciones iniciales del Estado o del legislador y las realizaciones concretas. De esta forma el análisis de las políticas públicas ha contribuido a ver el Estado con menos consagración o reverencia. Los aportes de la sociología de las organizaciones al análisis de las políticas públicas han incidido también de manera significativa a esta trivialización del Estado (Friedberg, 1993:95-96) o, incluso, a su «decaimiento» como “sistema de acción específico con vocación (o pretensión) de coordinar los otros sistemas de acción” (Leca, Jobert, 1980: 1164).

Para nosotros, no se trata de reducir el Estado a una organización común y corriente; sin embargo, pensamos que el Estado y sus instituciones pueden ser analizados como “organizaciones a

través de las cuales los agentes públicos (elegidos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y, a la vez, como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o grupos de interés” (Mény, Thoenig, 1992: 76-77). En otras palabras, la especificidad del Estado y su centralidad, en particular por su pretensión de monopolizar en un territorio determinado el uso legítimo de la violencia física (Weber, 1987:45) y simbólica (Bourdieu, 1993:51), no pueden y no deben ser admitidas *a priori*. Es por medio del análisis de la acción, de la capacidad concreta y de los mecanismos de regulación reales en las áreas que estas organizaciones y configuraciones de organizaciones llamadas Estado pretenden regular que el mismo debe aparecer como Estado real. Friedberg (1993:180) formula esta idea de la siguiente manera: “el sistema político y el Estado corresponden a un conjunto de sistemas de acción parciales y entrecruzados cuyas características y límites, influencia e impacto, no existen *a priori*, mas son temas de investigación”.

El Estado es una institución que formaliza unas reglas de juego en ámbitos que pretende regular. Lo hace por medio de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y de redes de interacción que sirven de enlace (*relais*) (Crozier, Friedberg, 1977:166ss) entre la organización y el entorno pertinente en el cual desea desarrollar su acción. De modo que se consideran las leyes, el derecho en general, y las instituciones estatales como un intento formal de modificación, en un cierto sentido, de las reglas de juego en los ámbitos escogidos. Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces. Sin embargo, tanto para el actor estatal como para el investigador, el proceso que conlleva a una decisión reviste una singular importancia. En efecto, la decisión, expresada por lo general bajo una formulación jurídica, representa la cristalización de un momento en el estado de la relación de fuerzas entre los distintos actores que intervienen en el proceso de definición de las

reglas del juego. Pero es claro que el número de actores es limitado y selectivo: no entra cualquiera, ni como quiere, en el proceso de decisión; por lo tanto, la configuración de estos actores es ya reveladora del reparto del poder en el seno del Estado así como del tipo de relaciones y de integración establecidas entre éste y su entorno. De manera que a través del análisis de estos procesos políticos, que legitiman y concretizan la orientación de las políticas públicas, es posible dar cuenta empíricamente del tipo de Estado, de su evolución y transformación.

### 1.1. EL ESTADO

Siguiendo a Burdeau (1970) se puede decir que para que exista el Estado no basta la presencia de las condiciones objetivas que definen un Estado: un territorio, una población y una autoridad. El Estado, en su concepción moderna, corresponde a un proceso cultural e ideal por medio del cual la idea de un poder no individualizado se concreta históricamente (Burdeau, 1970:33). El nacimiento del Estado moderno se produjo en Europa occidental y corresponde a condiciones estructurales y culturales específicas. Ahora bien, el encuentro entre la idea del Estado y una sociedad específica, por lo general, no corresponde a las condiciones que reinaban en Europa occidental en ese entonces; por lo tanto, la construcción del Estado toma formas y contenidos variables. Incluso en el seno del marco europeo numerosos estudiosos intentaron explicar por medio de variables de tipo económico, cultural o geopolítico las variaciones existentes entre los diferentes modelos de Estado que se forjaron en la historia (ver Kriesi, 1994; Braud, 1997). El Estado apareció como la solución que se impuso de manera progresiva, y probablemente de manera inconsciente, para resolver la crisis de la sociedad feudal (Badie, 1997:131). El Estado no se impuso tal y como lo conocemos hoy de manera inmediata y uniforme. Se trata de un proceso largo de modernización política que se caracteriza principalmente por un acrecentamiento progresivo de la centralización del poder en el Estado por un lado y, por otro, por la integración social y política de la población bajo modalidades y condiciones variables (Kriesi, 1994:71).

En Europa —por medio de una dinámica competitiva en los planos militar, económico y simbólico— los señores feudales fueron arrastrados en un proceso de institucionalización y de diferenciación de la función política, principalmente con la creación de instituciones especializadas en una tarea particular como, por ejemplo, el ejército, el cuerpo de policía, una administración fiscal permanente, diversos parlamentos, etc. (ver Braud, 1997:106ss). De este proceso resulta una concentración de varios recursos de poder —ante todo ejército, policía, tributos, justicia, derecho— que termina en algunos casos en la monopolización exclusiva de éstos en provecho del Estado (Bourdieu, 1994:101ss). Una de las marcas más sobresalientes del Estado moderno es la monopolización por parte de éste del uso legítimo de la violencia física sobre un territorio determinado, según la famosa definición de Max Weber (1987). El proceso y el grado de concentración y de institucionalización de estos distintos recursos es necesariamente específico a cada caso. El estudio de estos procesos permitiría la comprensión de las variaciones existentes entre los diferentes modelos de Estado.

En otras partes del mundo la implementación del modelo estatal moderno y su desarrollo queda marcado por su medio de adopción (ver Badie, 1992a), en particular por la ausencia del pasado feudal (Badie, 1997:141), el cual en cierta forma había preparado poco a poco el advenimiento del Estado moderno. La transferencia del concepto occidental de Estado al seno de otra sociedad implicó un proceso de adaptación particular en relación con la historia de la sociedad específica. Según Badie, en la mayoría de los casos la importación del modelo de Estado occidental ha sido la obra de élites nuevas que buscaron alcanzar “objetivos propios muchas veces con finalidades de emancipación” (Badie, 1992a:81). La historia de los procesos de independencia de los Estados latinoamericanos es particularmente ejemplar de una construcción estatal elitista sin mayor participación de los pueblos. Hubo claramente un proceso de centralización de la autoridad bajo la forma de una construcción estatal pero con una integración extremadamente reducida de la población.

Fuera del escenario europeo se puede, con Badie, subrayar la falta de rigor en el uso del concepto de Estado para designar

“toda construcción de un poder del cual la centralidad no es ni verificada ni (...) medida” (Badie, 1992b:207ss). Es así como en las sociedades en desarrollo los principios de soberanía, de territorialidad y de unicidad del orden institucional —fundamentos del Estado moderno occidental— no están sino parcialmente establecidos desde la óptica sociológica (Badie, Birnbaum, 1982). Si bien es cierto que el Estado en desarrollo tiende, por lo menos teóricamente, hacia la realización de este objetivo, en muchos casos es más un Estado desde el punto de vista del formalismo jurídico, que desde el punto de vista de la realidad sociológica.

La inexistencia del Estado, tomado en sentido estricto, es particularmente evidente en el continente africano y en el mundo musulmán. En estas regiones la obediencia y la lealtad de los habitantes hacia la forma Estado, elemento importado de la cultura occidental, están fuertemente limitadas por los lazos comunitarios o religiosos<sup>3</sup>, lo que dificulta la constitución de una sociedad civil compuesta de ciudadanos tal como se los concibe en el mundo occidental (Badie, 1992b). En estos casos los derechos tradicionales, consuetudinarios y comunitarios están aún muy presentes, lo cual limita la constitución y el dominio de una centralidad de poder de tipo Estado moderno occidental. Sin embargo, hay que reconocer que América latina, poniendo entre paréntesis el mundo indígena, ha sufrido por razones históricas una importante «deculturización». Las poblaciones del continente americano han sido más receptivas a los derechos occidentales (Rouland, 1990:116-117) y a sus concepciones políticas, que África y que los países orientales y musulmanes. La importante emigración europea al Nuevo Mundo explica probablemente esto.

Pero a pesar de la «receptividad» de América latina, es de anotar que el aparato estatal no ha sido capaz de penetrar todos los espacios sociales. Tiene que enfrentar numerosas resistencias

<sup>3</sup> Incluso en Europa, la Iglesia Católica ha sido durante largo tiempo una estructura de poder en competición con el Estado moderno.

constituidas en otros centros de poder. Si nos referimos a los criterios weberianos de definición del Estado (Weber, 1987:45), parece ser que países como Perú, Colombia, México y Brasil, no los cumplen. En efecto, tanto el monopolio de la violencia legítima como el monopolio del control territorial no son realidad. A veces la importación del modelo del Estado occidental ha podido traducirse en una hibridación entre características importadas y características endógenas que termina en una forma de invención política (Demelas, 1992). Sin embargo, es común el hecho de que, más allá de una rápida lectura jurídica, las estructuras estatales estén sobrepuestas o yuxtapuestas a espacios sociales que escapan en gran parte a su influencia (Badie, 1992b: 216-217). Así que las tendencias desde los años ochenta hacia la reducción del ‘Estado’, debido a la crisis de la deuda y a la ola neoliberal, restringen todavía más su influencia en estos espacios sociales y su consecuencia es que “los aparatos burocráticos institucionales aún se desfasan más de los espacios sociales y se encuentran con una creciente ilegitimidad e ineficacia” (Badie, 1992b:218). En estas condiciones la crisis del Estado, y su necesaria redefinición, se vuelven un fenómeno recurrente.

Según Badie (1992b:223-224), una de las consecuencias de este débil anclaje de las instituciones estatales en la sociedad es la reducción de los costos de la manipulación de éstas. Por la poca influencia real que ejercen estas instituciones en las sociedades en desarrollo resultan más fáciles los cambios institucionales, la bulimia legislativa y la proliferación de instituciones: este activismo político administrativo queda en gran parte ilusorio y simbólico. La incapacidad del «Estado» tanto para implementarse realmente como para ejecutar eficazmente sus políticas contribuye todavía más a su ilegitimidad y a situarse como exterior —o mejor como intruso— a la sociedad que pretende regular.

Sin embargo, es de anotar que este déficit de implementación (*implementation gap*) no es una exclusividad de las sociedades en desarrollo o no occidentales; es más bien, en distintos grados, un fenómeno universal. Las resistencias ejercidas por los actores que se encuentran en los distintos espacios sociales periféricos frente a las intervenciones normativas del Estado central, aparecen tam-

bién en los países desarrollados (Delley, 1993:24-25). Es probable que la amplitud de estas distorsiones entre derecho y hechos no sea la misma en los dos contextos. Pero la complejidad de los problemas, o mejor, la percepción actual de su complejidad aumenta la dificultad de implementar soluciones, ya que éstas también se vuelven cada vez más complejas (Papadopoulos, 1995). ¿Pero, tal vez, las sociedades latinoamericanas no son más que una caricatura de las sociedades desarrolladas? Es como una suerte de tipo ideal (en el sentido weberiano del término) realmente existente, donde algunas características de estas últimas aparecen como ampliadas en las primeras. La actualidad de temas como la corrupción, prevaricato y clientelismo tanto en Francia, Italia, España o Suiza, como en los Estados Unidos argumentarían en este sentido. América latina bien podría ser este *Occidente extremo* que lleva por título un libro de Rouquié (1987). De manera que, más allá de las diferencias y similitudes entre Estados situados de uno y otro lado del Atlántico, éstos se enfrentan a problemas similares, pero con una diferencia de grado, para imponerse en espacios territoriales y sociales a los cuales pretenden dominar.

Si se generaliza se podría imaginar que todas las sociedades toman posición a lo largo de un *continuum* en el cual se encontrarían, de un lado, las sociedades sin instituciones separadas, sin diferenciación social de cualquier tipo, es decir sin Estado como tal, y del otro lado, las sociedades con una diferenciación social máxima y en donde el Estado sería la mediación obligatoria de las relaciones interindividuales<sup>4</sup>. Cada uno de los conjuntos de instituciones que constituyen los Estados actuales ocupa una posición entre estos dos extremos opuestos. Es así como para América latina es claro que por los rasgos históricos comunes, sus Estados presen-

<sup>4</sup> Esta idea se acerca a los conceptos de comunidad y sociedad en Tönnies o de solidaridad orgánica y de solidaridad mecánica en Durkheim. Sin embargo no atribuimos un sentido evolutivo global obligatorio del uno hacia el otro.

tan similitudes. Las posiciones de estos Estados a lo largo de este *continuum*, y a pesar de tener también historias específicas para la construcción de cada Estado en particular, están tan relativamente cercanas que permiten que se hable de un tipo de Estado peculiar a América latina, es decir, de un Leviatán criollo (Kaplan, 1989:69).

Pero el Estado no es una entidad homogénea. Si se prosigue en la misma lógica se puede deducir que, más allá de las similitudes generales, la posición de cada una de las instituciones que conforman a cada Estado tampoco será idéntica. Los múltiples segmentos estatales ocuparán posiciones variables a lo largo de este *continuum* según las condiciones sociales e históricas que han estructurado e influido la pretensión de cada poder estatal específico de ejercer —o de no ejercer— su dominación en un espacio social en particular. De modo que el Estado se encuentra como en el centro de un entrecruzamiento complejo de sistemas de acción. Esto obliga al investigador a multiplicar los análisis para dar cuenta de las diferencias y explicarlas.

El Estado —como otros actores sociales con los recursos que tiene a su disposición— busca incidir o modificar en cierto sentido la regulación operante en un espacio social preciso. En el marco de un Estado de derecho, es la adopción de una reglamentación jurídica que legitima la implementación de su estrategia. La definición de la estrategia estatal legítima es el resultado de la movilización de ciertos actores, públicos y privados, con intereses contradictorios. Por lo tanto, las políticas públicas son el resultado de estas movilizaciones; por eso el análisis de las políticas públicas se constituye en una puerta de entrada para la comprensión del Estado y de sus relaciones con la sociedad.

## 1.2. LA POLÍTICA PÚBLICA

Para definir el objeto o el concepto de política pública es tradicional partir de la dificultad semántica que existe en español con el término *política*. Es preciso señalar por lo menos tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palabra y que el idioma inglés sí distingue. Primero, la *política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo,

la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y, finalmente, la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés. Claramente, nuestro propósito tiene que ver en especial con esta última acepción.

En la literatura especializada existe una gran cantidad de definiciones del concepto de política pública. Por ejemplo, Hecló y Wildavsky (1974:xv) han propuesto para ello una definición simple: "una política pública (*policy*) es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma". Mény y Thoenig (1986:8) proponen una definición cercana; para ellos la política pública es "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad", luego, según los mismos autores (1986:12), la política pública se transforma en "un programa de acción de una autoridad pública". Para otro autor (Dubnick, 1983:7) la política pública "está constituida por las acciones gubernamentales —lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia (*issue*)—". Compartimos con Hogwood (1984:23) la opinión de que de todos modos una definición del concepto de política pública queda muy subjetiva. Según él, "para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales". Más recientemente, Muller y Surel (1998:13) consideran que una política pública "designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos".

Autores colombianos han definido la política pública como "el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas" (Salazar, 1999:50) o como "el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables" (Vargas Velásquez, 1999:57). Estas definiciones, en particular la primera, nos parecen limitadas porque dejan pensar que las políticas públicas son ante

todo respuestas, o sea que dan la impresión de un Estado únicamente *reactivo* a eventos exteriores a él.

A partir de estas definiciones se puede considerar que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso. Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático. Es de anotar que en muchas ocasiones la respuesta a un estado de las cosas considerado problemático por parte del sistema político es consecuencia de otra política o de una política anterior. Es decir que la acción es, además, causa de nuevos problemas (Dubnick, 1983:5).

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la acción gubernamental se desarrolla para y a través de actores sociales. Son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan, e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente, son personas.

Para concluir y arriesgar una definición personal considero que una política pública designa la existencia de "un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (Roth, 1999a:14).

De allí se puede decir que el análisis de las políticas públicas tiene como objeto de estudio, el conjunto de dispositivos conformado por:

- a) los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de éstos,
- b) los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y
- c) los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas.

En resumen, el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos.

Para completar y permitir la «operacionalización» de esta definición es necesario relacionarla con un campo de aplicación. Es claro que la política pública existe sólo en la medida en que señala su campo de acción. No tiene mucho sentido hablar de la política (*policy*) de un Estado como tal. Su objeto tiene que ser enunciado. De manera que existe una política (pública) económica, social, exterior, etc. Mediante esta operación se admite explícitamente una distribución de la realidad en distintos campos, sectores y territorios —política social francesa, china, suiza, colombiana, etc.—, idealmente independientes los unos de los otros. Esta distribución revela ya de por sí una concepción del mundo. De esta forma cada política pública tiene su campo de intervención reservado que puede ser objeto de varios subterritorios y subdivisiones para los cuales generalmente se fijan objetivos más específicos (por ejemplo, la política educativa se subdivide en política universitaria, política de educación media, etc.). Por lo general, las instituciones políticas y los organigramas de los ministerios y de las administraciones reflejan la concepción prevaleciente en torno a la división tanto sectorial como espacial de la realidad.

Finalmente, y siguiendo a Muller y Surel (1998:14), es preciso señalar que la política pública no existe «naturalmente» en la realidad, sino que se trata a la vez de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación. Esto implica dificultades para la identificación de sus contornos exactos. Una simple observación de las acciones de las autoridades y de sus efectos muestra que la delimitación de la pertenencia de éstas a una u otra política pública es un ejercicio mucho más complejo de lo que se podría imaginar inicialmente. ¿Dónde situar la frontera entre la política ambiental y la política agropecuaria? La definición misma de la política constituye ya un tema de controversia, de debate y de lucha política para los actores políticos. De forma similar la definición, implícita o explícita, de una política pública hecha por el analista, es igualmente una decisión que no se encuentra exenta de arbitrariedad.

## 2. LOS ENFOQUES TEÓRICOS

El análisis de las políticas públicas no es una nueva teoría sobre el Estado, la sociedad o la política. Más que de una nueva teoría, se trata de un desplazamiento del ángulo de análisis o del punto de observación; por lo tanto, los enfoques teóricos utilizados por los estudiosos de las políticas públicas reflejan el mundo teórico a disposición de todo científico social. En esta sección se trata, sin más pretensión, de señalar las tres grandes posturas teóricas relacionadas con el Estado y las políticas públicas: las teorías centradas en la sociedad, las que se centran en el Estado y las teorías mixtas o intermedias.

### 2.1. LAS TEORÍAS CENTRADAS EN LA SOCIEDAD

Para un primer grupo de teorías el Estado es considerado como una variable *dependiente* de la sociedad. Es fundamentalmente el estado de las relaciones de fuerzas entre, según unos, las diferentes clases, fracciones de clases o naciones, y según otros, entre individuos y grupos que determina la elección de las políticas desarrolladas por la institución estatal. En este grupo de teorías centradas en la sociedad (*society-centered*) se encuentran, de un lado, los enfoques marxistas, neomarxistas y la corriente de la «teoría de la dependencia». Del otro lado, por su posición ideológica totalmente opuesta, se encuentran los enfoques racionalistas (*rational choice*), pluralistas, elitistas y de escogencia o elección pública (*public choice*)<sup>5</sup>. A pesar de

<sup>5</sup> Los trabajos de la escuela del *public choice*, los cuales se inscriben generalmente en la corriente neoliberal, consideran que es preciso estudiar las «fallas» de las instituciones públicas mediante una aplicación de los conceptos del individualismo metodológico (el individuo es racional y egoísta) para explicar las escogencias políticas e institucionales. Esta corriente se dedicará a mostrar que las burocracias públicas y los mecanismos de representación política son los responsables del crecimiento de los presupuestos públicos y que la solución consiste en volver al Estado mínimo (Duran, 1990: 232). Ver más adelante en el numeral 2.3.3. y también en el capítulo III.

las diferencias ideológicas entre estos dos grupos de teorías, ellos tienen en común considerar al Estado como dependiente; es decir, que minimizan la capacidad y el impacto que las instituciones públicas, sus agentes y los valores pueden tener sobre las elecciones hechas en materia de políticas públicas.

## 2.2. LAS TEORÍAS CENTRADAS EN EL ESTADO

Un segundo grupo de teorías privilegia un enfoque en el cual el Estado tiende a ser *independiente* de la sociedad. El Estado funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios. La acción pública es principalmente un resultado de las elecciones realizadas por los decisores políticos y por los altos funcionarios públicos. Se trata de un enfoque centrado en el Estado (*state-centered*). Son los individuos y los grupos que ocupan el Estado quienes determinan de manera esencial las elecciones en materia de políticas públicas. En este grupo se sitúan los enfoques *decisionistas* (modelo racional, a racionalidad limitada, incremental, incluso, como caso límite, el modelo *garbage can*)<sup>6</sup>. También entra en esta categoría el enfoque burocrático o neoweberiano según el cual las elecciones públicas resultan de los conflictos y competición entre distintos grupos y clanes (tecnocráticos) en el seno del Estado. Es de anotar que algunas posturas neomarxistas se acercan también a este grupo de teorías<sup>7</sup>. Todos estos enfoques tienden a minimizar la influencia de los cambios y de los actores situados en el entorno social, económico, político e internacional del Estado para explicar las elecciones de políticas públicas.

<sup>6</sup> Ver capítulo III.

<sup>7</sup> Particularmente Poulantzas quien, en la línea del estructuralismo de Althusser, da inicio a una serie de investigaciones sobre políticas urbanas a partir del reconocimiento de la existencia de una «autonomía relativa del Estado» para explicar decisiones que, de lo contrario, estarían en contradicción con el postulado marxista del determinismo económico (ver Mény, Thoenig, 1992:58-65).

## 2.3. LAS TEORÍAS MIXTAS

Para finalizar, existe un tercer grupo de desarrollo más reciente, que trata de situarse en una posición mediana frente a los dos grupos anteriores. Rechaza de un lado el racionalismo economicista o social que predomina en el primer grupo y, por el otro lado, se niega también a ver a la sociedad como sometida a un Estado que se encuentra, además, cautivo de una minoría (segundo grupo) (Mény, Thoenig, 1992:46). En este tercer grupo se ubican posturas y opciones teóricas y políticas muy variadas como el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes y la teoría de la acción, entre otros. Estos enfoques teóricos intentan tomar en consideración, con todas las distinciones y variaciones que existen al interior de ellos, tanto factores internos (*state-centered*) como externos (*society-centered*) en su explicación de la acción pública y de las políticas públicas. Se trata también, en cierta forma, de sustituir la búsqueda de las relaciones causales unívocas para tratar de aprehender la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia. Es una consecuencia de la tendencia contemporánea de considerar las interacciones entre sociedad y Estado más en sus dimensiones horizontales (el uno y el otro son socios) que verticales (el uno domina al otro o viceversa) y de señalar la interpenetración creciente entre las esferas pública y privada.

Si el análisis de políticas públicas es posible a partir de cualquier posición teórica, consideramos sin embargo que las del tercer grupo permiten desarrollar investigaciones a partir de posiciones más abiertas y por lo tanto más susceptibles de realizar aportes novedosos. Considerar *a priori* que la política pública es resultado de las presiones sociales o económicas (*society-centered*) o de la racionalidad de los burocratas o de los políticos (*state-centered*), tiende a limitar de antemano la investigación en un ejercicio de confirmación de la validez de una teoría en particular, o de fortalecer el núcleo duro de un paradigma científico. En cambio, observar y sopesar los diferentes elementos que inciden en la construcción y desarrollo de una política pública sin prejuicios sobre su origen (interno o externo a las instituciones es-

tatales) aparece como más favorable a la verificación de hipótesis explicativas novedosas. Si se considera que el Estado no es una institución homogénea, es probable que el Estado aparezca fuerte en algunos períodos, débil en otros, fuerte en algunos sectores y débil en otros (Merrien, 1993:91). Esto sin perder de vista que es posible que la política pública surja, a pesar de todo, como un resultado de una configuración de poder de tipo *state-centered* o *society-centered*, pero sólo de manera ex post, es decir como conclusión de la investigación.

Las teorías pertenecientes al primer y al segundo grupo son tan suficientemente conocidas como para que no sea necesario presentarlas de manera más exhaustiva. Cosa diferente es lo relacionado con las teorías del tercer grupo que se desarrollaron en estos últimos quince o veinte años. Por eso se presentan a continuación estos enfoques teóricos —neocorporativista; de entramado, en sus distintas vertientes; y los elementos fundamentales de las principales corrientes desarrolladas en el marco del neoinstitucionalismo— que han permitido renovar la reflexión sobre la acción pública. Es preciso señalar que existe al interior de estos enfoques un amplio espectro de posturas ideológicas.

### 2.3.1. EL ENFOQUE NEOCORPORATIVISTA

El modelo de Estado corporativista consiste en la existencia de relaciones privilegiadas o exclusivas entre un número relativamente reducido de grupos o gremios y el Estado. Fue el modelo de los Estados europeos de los años treinta, particularmente con el fascismo. La renovación de esta corriente se debe al interés suscitado en los años setenta en América latina por encontrar una lectura a los regímenes autoritarios del cono sur. Es a partir de allí que Schmitter, figura central del enfoque neocorporativista, definió lo que entiende por neocorporativismo, en contraste con el modelo pluralista, como “un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, organizadas de manera jerárquica y diferenciadas a efectos funcionales, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, que les concede

deliberadamente el monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas” (Schmitter, 1974 en Meny, Thoenig, 1992:66). Con este enfoque, las políticas públicas ya no se conciben como el resultado de la competición entre grupos, como se postula en el modelo pluralista, o entre clases o fracciones de clases como en los modelos de inspiración marxista, sino como el fruto de una negociación entre el Estado y los representantes de los grupos sectoriales involucrados. Igualmente, los estudios neocorporativistas han mostrado que el Estado tampoco había estado controlado por un grupo reducido de tecnócratas, sino que se reveló fragmentado tanto horizontal (entre ministerios) como verticalmente (entre centro y región) (Meny, Thoenig, 1992:70). Ver al Estado entrelazado de manera compleja con una multitud de grupos ha facilitado el desarrollo de una reflexión más amplia sobre las relaciones entre funcionarios y grupos de interés de todo tipo. Las teorías de entramado, en su diversidad, con sus conceptos de red y de comunidad, representan de cierta forma una flexibilización y extensión de la teoría neocorporativista.

### 2.3.2. LAS TEORÍAS DE ENTRAMADO O NETWORKS THEORY

En los últimos veinte años un enfoque basado en la teoría de las redes (*networks theory*), llamado también de entramado, ha permitido desarrollos interesantes. Una red se define generalmente como un conjunto de relaciones de un tipo específico (por ejemplo de colaboración, de apoyo, de control o de influencia) entre un conjunto de actores (Lazega, 1994:293).

Esta concepción tiende a considerar que las fronteras entre lo estatal y lo no estatal son movedizas y que existe una serie de puentes entre estas dos esferas. Las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas. Cada política, por su singularidad, tendrá una red distinta de actores que el analista tratará de descubrir. El análisis de red se concibe entonces como una metodología descriptiva y de «modelización» inductiva de la estruc-

tura de relación entre un conjunto de actores. En esta concepción de análisis, tienen mayor importancia las relaciones entre actores que sus características o atributos individuales (Lazega, 1994:293).

En el campo de las políticas públicas existen por lo menos tres enfoques que se fundamentan en esta concepción de entramado o de redes: la red de política (*policy network*), la comunidad de política (*policy community*) y las coaliciones de «militantes» (*advocacy coalitions*).

En estos enfoques se proponen modelos de interacción entre los diferentes actores de la política pública, modelos que pueden tomar distintas formas según el tipo de participantes (actores públicos o actores privados) y según el tema de la política. Se permite así la ampliación del campo de análisis a actores no institucionales. Uno de los principales puntos en común de estos enfoques se encuentra en el rechazo a la distinción tradicional entre proceso de decisión y proceso de implementación.

Una primera definición considera que las redes de política o *policy networks* son mecanismos de movilización de recursos políticos en situaciones en las cuales la capacidad para tomar decisiones, formular o implementar programas es ampliamente distribuida o dispersa entre distintos actores tanto públicos como privados. Una red de política se define por sus actores, relaciones, lazos y sus límites. Una red está conformada por un núcleo relativamente estable de actores públicos y de organizaciones privadas; son estructuras híbridas de colaboración, de enlace y de apoyo a la actividad política gubernamental (*political governance*) (Marin, Mayntz, 1991:41-42).

#### POLICY NETWORK Y POLICY COMMUNITY

Distinguir los conceptos de *network* y de *community* no es siempre evidente. Sin embargo, se puede retomar la diferenciación propuesta por Rhodes (en Faure y al., 1995:112). Este autor ha establecido una tipología con base en un *continuum* en el cual de un lado se encontrarían las *issue networks* y del otro las *policy communities*. Las primeras se aproximan mucho a la teoría pluralista, y se caracterizan por ser redes de intercambio de informaciones en las cuales cada organización queda relativamente autónoma de las demás; mientras que

en las segundas —las «comunidades de política»— se establecen relaciones más estrechas, de tipo oligárquico o corporativista. En estas comunidades los miembros y sus relaciones son más bien estables, con una interdependencia fuerte y con un grado importante de aislamiento de la red respecto del exterior (por ejemplo, el caso de algunos segmentos del Estado con ciertos gremios).

Otro autor considera que el término *network* (red, entramado) es un término genérico para señalar a todas las formas posibles de arreglos de cooperación entre actores (Kriesi, 1994:392ss). Kriesi pone en evidencia la existencia de varios tipos de redes según el grado de desarrollo del sistema de las asociaciones de interés (gremios) y el grado de fuerza o de debilidad del Estado. El cruce de estas dos variables permite entonces establecer la existencia de cuatro tipos de redes (cuadro 1-I):

#### 1-I.- TIPOS DE REDES

SISTEMA DE GREMIOS	Estado fuerte	Estado débil
Fuertemente desarrollado	Red de concertación (corporativismo)	Red de cooperación sectorial o de «clientela»
Poco desarrollado	Red de intervención	Red de presión

Fuente: Kriesi (1994). Adaptación A. Roth

- *Red de concertación*. Se caracteriza por un número bajo de actores, el cierre de su acceso para otros actores, la centralización y la estabilidad de su funcionamiento.

- *Red de cooperación sectorial*. En ella interviene un número relativamente alto de actores públicos y pocos actores privados. Su acceso es cerrado para otros actores y funciona de manera descentralizada y estable.

- *Red de intervención*. Está caracterizada por un número relativamente bajo de actores públicos y numerosos actores privados. Es cerrada para otros actores. Su funcionamiento centralizado es inestable.

- *Red de presión*. Su características son un número alto de participantes y la apertura de su acceso para otros actores. Su funcionamiento es descentralizado e inestable.

A partir de esta propuesta el análisis de situaciones particulares permite establecer clasificaciones y comparar modelos de implementaciones de políticas teniendo en cuenta la capacidad del Estado en distintos sectores y países.

#### ADVOCACY COALITIONS

Este modelo desarrollado por Sabatier (1988) está constituido por la combinación de una misma concepción de la implementación, pero basada en dos fuentes. En primer lugar, en la existencia de «comunidades de política» (*policy communities*) que compiten entre sí para el dominio conceptual (y material) sobre uno u otro tema de políticas públicas. Estas comunidades son definidas como “el conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas (responsables de entes gubernamentales, de gremios, políticos, académicos e investigadores) que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos” (Sabatier, 1988). La importancia dada por este enfoque a las ideas, a los símbolos, a los valores y a las creencias en las políticas públicas (ver Edelman, 1991) permite hablar, según algunos autores, de un enfoque cognitivista (Muller, Surel, 1998:47). Este enfoque estaría caracterizado por su intento de entender las políticas públicas como matrices cognitivas y normativas que conforman sistemas de interpretación o de representación de la realidad y en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones.

En segundo lugar, el modelo *Advocacy Coalitions* considera que el proceso de implementación es fundamentalmente un proceso de aprendizaje político, entendido como los cambios relativamente estables del pensar y de los comportamientos causados por la experiencia y el «tino» que resultan de la actividad política (ver también capítulos IV y VI).

A partir de estas dos fuentes Sabatier propone un modelo de explicación de los cambios en las políticas públicas en el largo plazo debidos a la influencia de estas comunidades o coaliciones políticas

de «militantes» (*advocacy coalitions*) a lo largo del proceso de definición e implementación de la política.

Este modelo se presenta de manera más exhaustiva en el estudio de las políticas ambientales de Colombia en el capítulo VI.

#### 2.3.3. EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL

El enfoque neoinstitucional, propuesto inicialmente por March y Olson (1984; 1989), se centra en el estudio del papel de las instituciones. Las considera como un factor esencial para la definición del marco en el cual se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva o las políticas públicas (*institutions do matter*). Los autores pretenden superar el institucionalismo tradicional—centrado en el estudio de los entes político-administrativos— y rechazar las perspectivas reduccionistas de tipo *society centered* o *state centered*, a favor de una perspectiva de interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas (teoría del tercer grupo, ver numeral 2.3. de este capítulo). Por eso la definición de las instituciones que proponen los autores no se limita a la estructura formal. Para ellos se deben incluir en la definición del concepto no solamente las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, sino también las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que sostienen, elaboran y, a veces, contradicen estas reglas y rutinas. Las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores. Es de anotar que la amplitud dada al concepto de institución por los defensores de este enfoque es también fuente de dificultades conceptuales y metodológicas: la distinción entre lo que hace parte de lo «institucional» y lo que es exterior es ardua. ¿Qué factores no son institucionales? (ver Ross, 2000). La interrogación central del enfoque en sus distintas vertientes principales—histórica, elección o escogencia racional, económica o sociológica— se sitúa en el análisis de las condiciones de producción y de evolución de estas instituciones y cómo éstas, a su vez, influyen en las dinámicas sociales y permiten así pensar el Estado en interacción (Muller, Surel, 1998:44). Este enfoque es revelador también de un fenómeno de sociedad creciente que considera o

constata que las instituciones, y el Estado en general, se encuentran debilitados frente a los ciudadanos y a las organizaciones privadas; evolución que lo obligaría a negociar su autoridad (Lane, 1995:224).

#### NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

El enfoque histórico se centra principalmente en la necesidad de aprehender el Estado en una perspectiva de largo plazo y de manera comparativa, al situar éste en el centro del análisis. Los investigadores que se inscriben en esta corriente buscan conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente amplios. Ellos prestan particular atención a las asimetrías de poder que derivan de la acción y del desarrollo de las instituciones. Además, tienden a percibir el desarrollo institucional como el resultado de una «dependencia del sendero» (*path dependence*) y de consecuencias imprevistas.

El concepto de «dependencia del sendero» describe la existencia de movimientos «cumulativos» que cristalizan los sistemas de acción y las configuraciones institucionales propias de una política pública o de un subsistema particular. Esta situación va a determinar siempre con más fuerza un camino específico para la acción pública. En otras palabras, la herencia institucional y política pesa sobre la selección de la acción pública: no hay *tabula rasa*. Finalmente, los investigadores intentan asociar el análisis institucional a la influencia que pueden ejercer factores cognitivos —como las ideas o la cultura— sobre los procesos políticos (Muller, Surel, 1998:44-45 y 132-133). Los principales temas de investigación han sido, por el momento, el análisis en una perspectiva comparativa de las políticas sociales y macroeconómicas.

#### NEOINSTITUCIONALISMO Y ELECCIÓN RACIONAL

Esta corriente trata de incorporar en la escuela del *rational choice* una dimensión complementaria centrada en el papel de las instituciones como reductoras de incertidumbre y como factor determinante para la producción y la expresión de las preferencias de los actores sociales. Este enfoque parte del postulado de que los

actores pertinentes tienen una serie de preferencias y gustos y que se comportan de manera instrumental, con base en una estrategia calculada, es decir racional, con el fin de maximizar sus posibilidades de realizar estas preferencias (Muller, Surel, 1998:45). En esta perspectiva la permanencia de las instituciones se explica por el apego de los actores a éstas, porque reducen la incertidumbre y facilitan a los actores pertinentes satisfacciones duraderas que neutralizan la competencia en el sector.

#### NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

El origen de la corriente económica del neoinstitucionalismo, cercana a la que se acaba de presentar, se encuentra en la pretensión de construir una teoría general de la interacción entre los intereses y las instituciones, válida para el sector público. Para lograr esto los autores se han propuesto recoger parte de la teoría de las escogencias o elecciones públicas (teoría del *public choice*) y parte del paradigma económico neoclásico.

La economía neoinstitucional parte del postulado de que el individuo no tiene que adaptarse a las instituciones existentes, sino a las instituciones que hay que cambiar, para facilitar a los individuos la consecución de sus intereses con mayor efectividad. Es así como este enfoque centra su atención en el papel del Estado en la definición de las bases de los arreglos contractuales que fijan los costos de transacción<sup>8</sup> entre intereses e instituciones. Estos arreglos

<sup>8</sup> Los costos de transacción se definen como “los recursos necesarios para medir tanto los atributos físicos como legales de los bienes que se están cambiando, los costos de vigilar, patrullar y hacer cumplir los acuerdos y la incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y cumplimiento de los términos de intercambio (...)”. Se incluyen también los “costos de búsqueda e información, costos de arreglos y decisiones, costos de acción de vigilancia y policía” (North y Coase, citados en Kalmanovitz, 2001:37).

dependen básicamente de las tecnologías existentes y de la disponibilidad de recursos naturales. Cuando estos elementos cambian, entonces, se inicia un proceso en el cual el Estado puede jugar un papel fundamental para minimizar los costos de transacción mediante la innovación institucional. Los cambios institucionales deben afectar la anterior estructuración de los intereses para lograr un equilibrio más competitivo, con el fin de evitar el mantenimiento o la creación de rentas de situación o de *rent-seekers* que «capturen» la política a su favor (Lane, 1995:227ss). En esta concepción, el Estado debe operar en el marco de una competición perfecta evitando que su intervención, mediante sus instituciones, perturbe el equilibrio competitivo del mercado: la intervención del Estado debe favorecer la disminución de los costos de transacción.

Las implicaciones políticas de esta corriente son evidentes: por ejemplo, Wiesner (1997) en su análisis de las políticas públicas colombianas desde esta perspectiva neoinstitucional económica, subraya a lo largo de su estudio que es necesario cambiar el diseño de las políticas públicas para que éstas, entre otras cosas, no restrinjan la competencia. Esta posición también la defiende el economista y ex marxista Salomón Kalmanovitz en uno de sus más recientes libros (2001), y quien «descubre» las virtudes del liberalismo político y de la ética protestante para el desarrollo capitalista, y lamenta la ausencia de estos factores en Colombia. Estas posiciones conllevan, naturalmente, a concluir que es preciso modificar “los marcos constitucional y macroinstitucional (...) [de Colombia para que éstos ofrezcan las] condiciones conducentes a la mayor eficiencia, a la mayor equidad y al logro de una utilidad para una sociedad como un todo” (Wiesner, 1997:126). En otras palabras se trata de implementar el programa político neoliberal de reducción del Estado.

La orientación política que se desprende de esta vertiente del neoinstitucionalismo tiende claramente a la reducción de la actuación del Estado como regulador social, en favor de una regulación ofrecida por la «mano invisible» de las fuerzas del mercado. Como lo señala Kalmanovitz (2001:29) “las reformas (de orientación neoinstitucionalista) tendrían que ver con reducir los obstácu-

los a la acumulación de capital de largo plazo, reducir los costos de transacción y profundizar el desarrollo de las instituciones”.

Esta postura analítica neoliberal es la que predomina desde hace más de un decenio en instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, etc. Con eso se entiende la orientación de las reformas estructurales que estas instituciones imponen a los países que acuden a ellas como condición para la obtención de créditos (ver Stiglitz, 2002).

### NEOINSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO

La vertiente sociológica del neoinstitucionalismo se inserta en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones, pues contrariamente a ésta, la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades. De esta forma el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y de funcionamiento de las organizaciones. Desde esta perspectiva ampliada se desprende que los factores culturales son instituciones, lo que incita al análisis de elementos cognitivos —entendidos como instituciones culturales— que pesan sobre los comportamientos individuales y que determinan la legitimidad de las organizaciones (Muller, Surel, 1998:46).

### 3. HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los enfoques teóricos representan sólo una cara de la realización de una investigación en políticas públicas. El desplazamiento del ángulo de análisis ha obligado al investigador a desarrollar nuevos instrumentos. Poco a poco se ha construido una especie de caja de herramientas en la cual el investigador encuentra conceptos y modelos asociados a las distintas posturas teóricas, que ayudan a descomponer y a clasificar la hidra de las actividades públicas en elementos analíticos más comprensibles.

Estos instrumentos permiten recolectar, organizar y clasificar datos específicos a los objetos de análisis. Ellos proponen una simplificación de la realidad por medio de la selección, la disposición y la articulación de varias categorías observables o conceptuales. Son unas herramientas construidas específicamente para recolectar, organizar, interpretar, entender y explicar datos sobre las políticas públicas; permiten observar la realidad a través de un filtro conceptual —los elementos de la clave analítica— con el fin de facilitar su organización y entendimiento. Es preciso recordar que “la recolecta de datos sin un modelo para organizarlos resulta ser un ejercicio ciego, y disponer de modelos sin recolectar datos no permite ninguna explicación argumentada” (Lane, 1995:73).

Dentro de esta caja de herramientas, se encuentran a disposición de los politólogos y otros estudiosos varias como por ejemplo: las tipologías —particularmente la tipología de Lowi—; las distinciones entre instrumentos de intervención del Estado; los programas de políticas públicas y; finalmente, la más conocida de las herramientas, el ciclo de política o *policy cycle*. Esta última, sin duda alguna, es la más conocida y utilizada, en particular por sus cualidades heurísticas y su flexibilidad de uso. Obviamente, el uso de estas herramientas se puede hacer de manera complementaria. A continuación se presentan brevemente estas herramientas para luego detenerse un poco más de tiempo en el *policy cycle*.

### 3.1. LAS TIPOLOGÍAS

La inmensa heterogeneidad de las políticas y acciones públicas constituye un problema serio para el analista de política pública. Las tipologías buscan organizar las acciones públicas para facilitar su análisis y su comparación nacional e internacional. Por lo general se tratan de encontrar los puntos comunes de las diferentes políticas en momentos o temas distintos. Una manera sencilla de clasificar las políticas consiste en distinguirlas a partir de uno o varios criterios objetivos. La mayoría de las tipologías en políticas públicas se inspiran en la famosa tipología de Lowi (1964, 1972).

La clasificación propuesta por Lowi distingue cuatro tipos de políticas a partir del cruce de las siguientes dos variables indicativas del modo de coerción utilizado por la política pública:

- coerción que se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados *versus* coerción que se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados; y
- coerción indirecta o lejana *versus* coerción directa o inmediata con la cual opera la política pública.

Si la coerción opera directamente sobre el comportamiento de los individuos y es, a la vez, indirecta, se trata de una *política distributiva*. Aquí el ejemplo son las políticas de prestación de servicios individuales tales como una autorización para construir: el Estado distribuye individualmente un derecho.

Si la coerción opera sobre el entorno del comportamiento individual y es indirecta, entonces es una *política constitutiva* o de *infraestructura*. Por ejemplo las reglamentaciones que afectan el funcionamiento del sistema político, administrativo o la distribución del poder político.

Cuando la coerción ejercida por la política opera directamente sobre el individuo y su efecto es directo o inmediato, se trata de una *política reglamentaria*. Son las reglas como el Código de Tránsito o las de orden público que buscan regir los comportamientos de los individuos bajo la amenaza de una sanción directa.

Si, finalmente, la coerción actúa sobre el entorno del comportamiento del individuo y es directa, es una *política redistributiva*. Es el caso de las políticas de redistribución de los ingresos de un grupo social hacia otro; cuando se cumple con algunos criterios generales. El ejemplo típico es el de las políticas de jubilación.

A pesar de que la tipología de Lowi es bastante sencilla y explícita su operatividad no es evidente. Siempre queda difícil, en los casos concretos, determinar si una política pertenece a tal o cual categoría debido a la multiplicidad de sus contenidos.

En América latina, Oszlack (1986) ha desarrollado una aplicación interesante a partir de la tipología de Lowi en el caso de los regímenes políticos latinoamericanos. El autor muestra la existencia de una interdependencia entre el tipo de régimen establecido y las principales orientaciones de las políticas públicas. Es así como

los regímenes autoritarios burocráticos privilegian las políticas de tipo reglamentario y de infraestructura; los regímenes democráticos liberales prefieren las políticas redistributivas y, finalmente, los regímenes neopatrimoniales se quedan con las políticas distributivas y simbólicas.

Otras tipologías han sido propuestas, por ejemplo, a partir de las características de integración o fragmentación del sistema de decisión y de las estructuras de la demanda (Salisbury, 1968); o a partir de los métodos de conducción política, de los instrumentos de gestión administrativos, etc. (Mény, Thoenig, 1992:102). A partir de un enfoque neomarxista, O'Connor (1973) ha propuesto clasificar las políticas públicas de los Estados capitalistas en dos categorías: las políticas públicas de *acumulación* y las de *legitimación*. Por otra parte, un punto de vista estructuralista distingue tres clases de políticas públicas: las políticas *hegemónicas*, *transaccionales* y de *dominación* (Vargas Velásquez, 1999:64-65). Otra propuesta se interesa por el modo de «pilotaje» o conducción del cambio por parte del Estado: conducción mediante prescripciones, incitaciones, oferta de servicios o información y persuasión (Zimmermann, Taddei, 1996:89-90).

Sin embargo, el análisis comparativo de las políticas públicas, particularmente a nivel internacional, se enfrenta aún a grandes obstáculos por la ausencia de datos homogéneos, la difícil consecución de datos comparables y la abundancia de variables (ver Mény, Thoenig, 1992:223ss). También la tendencia de los investigadores a proponer cada uno una tipología nueva constituye una práctica nefasta para la integración de los resultados (Feick, 1990:179-225).

### 3.2. LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO

El Estado tiene a su disposición un catálogo de instrumentos de intervención muy diversificado. Al diseñar una política pública el Estado decide sobre el uso de uno, otro o varios de estos instrumentos para su implementación. El estudio de una política pública en función de los instrumentos jurídicos que se han previsto e implementado permite dar indicaciones sobre cómo el Estado y las instituciones han entendido el problema que buscan resolver y revela la concepción predominante de la autoridad. El análisis com-

parativo de los méritos respectivos y de la eficacia de los instrumentos utilizados —expresados casi siempre bajo una forma jurídica— para enfrentar problemas similares en lugares o tiempos diferentes puede ser una ayuda importante para el diseño de las políticas públicas.

En este sentido se pueden distinguir los siguientes instrumentos de intervención (Centre d'étude de technique et d'évaluation législatives, Cetel, 2000):

- *Instrumentos prescriptivos*. Son aquellos que buscan modificar el comportamiento mediante la obligación, la interdicción y la autorización. Es el medio de acción tradicional del Estado y para su implementación es necesario prever las disposiciones de sanción y los medios administrativos de coerción que aseguren su cumplimiento.

- *Instrumentos incentivos*. Con estos instrumentos no se pretende obligar a un comportamiento mediante el miedo a la sanción, sino a inducir a una conducta mediante la recompensa. Estos instrumentos se diferencian de los anteriores por la naturaleza de la sanción, la cual no es jurídica sino que puede ser moral, económica o de hecho. En esta categoría entran instrumentos de tipo financiero como los subsidios, las tasas de incitación negativa —imponer una tasa sobre un producto para disminuir su consumo, por ejemplo—. Se puede también pensar en una combinación de éstos (incentivos mixtos). Otra manera de actuar para el Estado consiste en desarrollar instrumentos de información para incitar a un comportamiento mediante la publicidad enfocada o no a grupos de población específicos, las sugerencias, las advertencias y los votos. En este último grupo de instrumentos la coerción no es física o económica, sino que busca establecer una presión social o moral para cambiar un comportamiento —alcoholismo, tabaquismo—. Otra posibilidad es la de implementar instrumentos educativos, los cuales consisten en entregar una información especializada a un grupo de personas para que se formen en un sector de actividad —por ejemplo las normas y las técnicas de instalación de calentadores a gas para las personas activas en este sector—. En este grupo de instrumentos se pueden también señalar los instrumentos edificantes. Se trata de reconocer y valorar el comporta-

miento que se considera como ejemplar para los demás —premios, medallas, etc.— Finalmente, se pueden citar los instrumentos de presión reglamentaria que son los que utiliza el Estado para amenazar —como una espada de Damocles— la reglamentación un sector de actividad en el caso de que éste no sea capaz de lograr los objetivos fijados por el Estado en la autorregulación.

- *Instrumentos de coordinación.* La multiplicación de las políticas públicas obliga a desarrollar mecanismos de coordinación entre ellas. La planificación y los estudios de impacto son los principales instrumentos a disposición del Estado para esta función (ver capítulos III y V).

- *Instrumentos de organización y de procedimiento.* La realización de una actividad necesita de la definición de unas modalidades para la acción. Los instrumentos de organización definen el marco en el cual se va a desarrollar el proceso de la política pública. Este marco puede ser formal —en el caso de una Comisión o un Concejo municipal— o informal. Los instrumentos de procedimiento complementan los instrumentos de organización y definen el proceso formal de decisión y de administración.

- *Instrumentos materiales.* El Estado tiene la posibilidad de proporcionar directamente los bienes y servicios, como, por ejemplo, la educación o la salud.

- *Instrumentos de delegación a socios.* La evolución reciente del papel del Estado, particularmente en la lógica neoliberal, tiende a considerar que las instituciones públicas deben colaborar con organizaciones privadas, paraestatales o con organizaciones no gubernamentales (ONG) en la consecución de sus objetivos en términos de políticas públicas, particularmente en su ejecución. Diferentes modalidades, como la contratación de servicios, los convenios colectivos o la delegación de tareas públicas a actores privados entran en consideración.

### 3.3. PROGRAMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS POLÍTICOS Y COMPLEJIDAD SOCIAL

La noción de programa de políticas públicas hace referencia a un instrumento que tiene la ambición de coordinar e integrar una política pública determinada en un nivel macro o metapolítico. De modo que se entiende por programa de políticas públicas no sola-

mente una política pública —definida por sus objetivos y sus medios— sino un conjunto de políticas coherentes entre sí y que se refieren a una problemática particular. El programa de política pública comprende entonces la definición de las metas, de las estrategias y tácticas, los análisis prospectivos y retrospectivos (ver capítulo V), la coordinación de las diferentes medidas necesarias, las medidas de implementación y los mecanismos de evaluación (Cetel, 2000).

Con un criterio vecino al precedente algunos juristas han desarrollado una reflexión sobre la evolución de la concepción del derecho como instrumento de regulación de la sociedad. En particular Willke (1991), inspirado en la teoría sistémica de Niklas Luhmann (1989, 1993), propone una clasificación de las políticas públicas en relación con la concepción del «pilotaje» jurídico de la sociedad. El autor desarrolla su propuesta a partir del diagnóstico sobre la incapacidad del Estado y del derecho en adecuar y garantizar la gobernabilidad de las sociedades complejas (Willke, 1991:66). A partir de allí, Willke distingue tres programas políticos diferentes que corresponden a tres concepciones del derecho que predominarían en las distintas formas históricas del Estado: los programas *condicionales* en la época del Estado liberal clásico (Estado-gendarme), los programas *finalizados* para el Estado intervencionista (Estado providencia) y los programas *relacionales* para la fase contemporánea del Estado (ver Amselk, 1982).

Los programas condicionales son las políticas públicas que se fundamentan en una concepción causal de tipo «si..., entonces...». Esta concepción ha permitido al Estado resolver con éxito los problemas sencillos y los conflictos comunes de regulación social mediante la represión. La «complejización» de las relaciones sociales ha provocado la emergencia de los programas políticos «finalizados» propios del Estado intervencionista o de bienestar, es decir, la emergencia de políticas que aspiraban a alcanzar objetivos sociales y económicos determinados, con el apoyo de un derecho finalizado articulante de medios y objetivos. El instrumento de regulación social principal, en este caso, es el dinero. Para terminar, debido al grado de complejidad alcanzado por las sociedades occidentales, en las cuales el Estado está, de un lado, sobrecargado y, del otro, con una capacidad de «pilotaje» reducida, se estima que

es necesario desarrollar programas relacionales. En este caso, los autores hablan de una concepción jurídica *reflexiva*, pues consideran el derecho reflexivo como la solución a los problemas producidos tanto por la «sobrerreglamentación» del Estado intervencionista, como por el *laissez-faire* (dejar hacer) del liberalismo (Cetel, 2000).

El derecho reflexivo pretende favorecer una capacidad de empatía en relación con los demás sistemas; es decir, propiciar la interacción entre las distintas esferas sociales mediante la organización de negociaciones y concertaciones (consideradas como lugares de aprendizaje de la empatía) para facilitar la autorregulación de los sistemas mediante reglas de procedimiento y de organización al interior de los campos de problemas específicos. Igualmente se pretende garantizar por esta vía la formulación de las metas legislativas indicativas (Willké, 1992; Papadopoulos, 1995). En este esquema el Estado tiene un papel de coordinación entre los actores sociales más que de dirección (El Estado como *primus inter pares* según la teoría sistémica de N. Luhmann; ver García Amado, 1988; Roth, 1995; Faria, 2001). La herramienta principal de regulación (el *medium*) ya no es la fuerza o el dinero, como en los programas políticos anteriores, sino la información (Willké, 1991: 82-83).

La política de lucha contra el alcoholismo permite darnos cuenta de las consecuencias de estos cambios de enfoques. En un primer momento se desarrolló un programa «condicional» basado en la represión: el consumo de alcohol era prohibido (por ejemplo, los Estados Unidos durante el tiempo de la prohibición). Posteriormente, con un programa «finalizado» se pensó en reducir el consumo de alcohol mediante la «sanción» económica: no se prohíbe el consumo, sino que se imponen impuestos disuasivos sobre la venta —por ejemplo Suecia y los Estados de bienestar en general—. Por último, un programa «relacional» consideró que mediante la información a los consumidores (campañas de prevención), se lograría convencerlos de las ventajas de no consumir alcohol.

Mediante el desarrollo de esta perspectiva, y a partir de una reflexión sobre las dimensiones de la complejidad social y sus implicaciones para la regulación social, Papadopoulos (1995) propone una tipología de las diferentes políticas públicas centradas en

la información y desplegadas con más vigor y frecuencia por los Estados. La clasificación se realiza según cuatro estrategias de implementación predominantes: las políticas basadas en la *negociación* (convenios colectivos, participación), en la *delegación* —contratación externa a empresas privadas o a ONG—, en la *coordinación* y la *mediación* y, finalmente, las políticas que descansan sobre el saber (ejemplo: las comisiones de ética).

### - 3.4. EL POLICY CYCLE

El *policy cycle* propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas. Es así como esta herramienta propuesta por Jones (1970) distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (ver cuadro 2-I).

Esta clave de lectura tiene la ventaja (y la desventaja) de presentar la política pública como una sucesión de secuencias que corresponden a la representación clásica y racional de la política con sus distintos escenarios y actores. Además, el modelo es lo suficientemente general como para permitir su utilización para cualquier política, y facilita la delimitación del objeto de análisis. Debido a estas cualidades es frecuente que los mismos actores de las políticas públicas utilicen el *policy cycle* como un modelo normativo para la acción.

Primero, en la fase I, una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales. Idealmente los partidos políticos, los sindicatos y gremios traducen en su lenguaje el problema que perciben a través de la expresión de sus miembros; se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político (*agenda setting*). En la segunda fase, una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de elucidar el problema y propone una o varias soluciones al mismo (*policy formulation*). Tercero, los actores e instituciones autorizados para tomar la decisión (gobierno, parlamento) examinan la o las soluciones existentes y deciden la respuesta. La cuarta fase concierne a la implementación práctica de la decisión (o su no implementación!) Por lo general es la

2.1.- EL POLICY CYCLE SEGÚN JONES (1970)

<b>FASE I</b> Identificación de un problema	-Apreciación de los acontecimientos -Definición de un problema -Agregado de intereses -Organización de las demandas -Representación y acceso ante las autoridades públicas	<b>FASE II</b> Formulación de soluciones o acciones	-Elaboración de respuestas -Estudio de soluciones -Adecuación a los criterios	<b>FASE III</b> Toma de decisión	-Creación de una coalición -Legitimación de la política elegida	<b>FASE IV</b> Implementación	-Ejecución -Gestión y administración -Producción de efectos	<b>FASE V</b> Evaluación	-Reacciones a la acción -Juicio sobre los efectos -Expresión
<b>Demanda de la acción pública</b>		<b>Propuesta de una respuesta</b>		<b>Política efectiva de acción</b>		<b>Impacto sobre el terreno</b>		<b>Acción política o reajuste</b>	

Fuente: Tomado y adaptado libremente de Meny, Thoenig (1992)

administración la encargada de implementar la solución escogida por el decisor; es decir, de traducir la decisión en hechos concretos (*implementation*). Al final, la respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos (*policy evaluation*) y pueden dar pie a un reinicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la respuesta (retroacción - *feedback*) o suprimir la política (*program termination*).

Sin embargo, aunque esta lectura parece seductora, es evidente para cualquier observador de la vida política, que en la realidad las cosas no funcionan según este esquema lineal. Ahí se encuentra todo el interés por la herramienta: Jones considera su modelo como un tipo ideal. De hecho, el proceso de una política pública puede perfectamente iniciarse en cualquiera de estas fases, obviar una u otra fase o invertir las etapas. Además, cada fase está encerrada en un sistema de retroacción que afecta las otras fases. Otra ventaja del modelo es que rompe con la visión jurídica tradicional, la cual es sustituida por un enfoque más sociológico y politológico que permite inscribir, por ejemplo, el momento simbólico de la decisión en un contexto mucho más amplio y realista. La decisión ya no aparece como ese acto central donde la competencia jurídica, como expresión del poder simbólico del derecho, prima sobre las demás. La decisión aparece muchas veces en la realidad sociológica y politológica como la ratificación de todo un proceso social y político anterior en el cual intervienen varios actores. Igualmente, el impacto de la decisión está revaluado a través del análisis de la implementación. No es raro que la decisión (o la no decisión) que realmente afecta la vida de los ciudadanos se encuentre más «trío abajo» de la decisión formal.

3.5. CONSIDERACIONES CRÍTICAS AL POLICY CYCLE

El enfoque del *policy cycle* ha permitido un desarrollo importante del área del análisis de las políticas públicas para la ciencia política y para las ciencias sociales en general. Se han logrado avances significativos en la comprensión de la acción del Estado gracias a las numerosas investigaciones empíricas que suscitó el enfoque; sin embargo, el modelo tiene sus limitaciones y ha recibido numero-

sas críticas, de las cuales surgieron otras propuestas para el análisis. A continuación vamos a presentar algunas de las principales críticas que se han hecho al enfoque *policy cycle*, las cuales han contribuido al desarrollo de los enfoques llamados del «tercer grupo» presentados anteriormente.

El modelo del *policy cycle* de Jones dispone de importantes ventajas para el análisis, como su focalización sobre los procesos más que sobre una u otra institución; como el hecho de desagregar la política pública en segmentos para facilitar el análisis y como su orientación hacia el estudio de los efectos concretos, pero estas mismas ventajas tienden a sesgar el análisis. Por ejemplo, Sabatier (1988:129ss) critica el modelo por su incapacidad de dar explicaciones de carácter lógico por medio de la formulación y comprobación de hipótesis. No permite responder a preguntas de tipo ¿cuáles son las *condiciones* que transforman el proceso de una fase a otra? Otra limitación es la tendencia a situar la evaluación sólo al final del proceso. Según Sabatier los actores u observadores realizan, formal o informalmente, operaciones de evaluaciones a todo lo largo del proceso. El modelo también tiende a privilegiar un enfoque «de arriba hacia abajo» (*top-down*) que favorece el punto de vista del legislador (ver capítulo III). Un análisis que privilegia demasiado la perspectiva legalista e institucional no es satisfactorio para aprehender una política pública compleja con un sinnúmero de medidas e interacciones. Por último, el *découpage* o recorte de la política en varias etapas distintas —conceptual y temporalmente, y bajo una presentación lineal— dificulta mostrar las conexiones entre las fases (¿dónde empieza y dónde termina una fase?) y el carácter reiterativo de los ciclos.

Algunas críticas se centran particularmente en la dificultad que presenta el modelo para el análisis de la implementación de las políticas públicas. En efecto, la separación de las fases de formulación, decisión, implementación y evaluación resulta ser una operación muy compleja. El *policy cycle* postula que la implementación es una etapa postdecisional, y que la administración encargada ejecuta la política según los textos escritos; por lo tanto, si se presentan problemas durante la implementación se trata de un problema técnico que se puede mejorar. Para Yanow (1987), en la actualidad, ya es imposible

considerar la implementación como una máquina. Los ejecutores de la política están inscritos en un contexto histórico, social y cultural específico y, a partir de este contexto, los actores de la implementación realizan un trabajo de interpretación y de traducción del sentido y del significado de un texto según su propio sistema de valores. Existen, por lo tanto, una *lógica interpretativa* de la ejecución de las políticas y una *cultura* de la política pública. De manera que la lógica de la implementación se fundamenta sobre las interpretaciones que hacen de la norma los ejecutores. No hay implementadores neutrales. Yanow (1987) propone entonces un enfoque cultural para explicar la implementación de las políticas públicas: los investigadores, en vez de preguntarse cuál es la implementación existente, deberían más bien indagar sobre cómo los ejecutores y los destinatarios han interpretado la norma, para luego analizar la implementación en función de esta interpretación y de su compatibilidad o incompatibilidad con la norma. Esto significa en la práctica que cada ejecutor va a interpretar la norma a partir de sus valores: siempre va a existir una multitud de interpretaciones de una misma norma; lo cual se va a reflejar en la existencia, no de una sola implementación, sino de una multitud de implementaciones relacionadas con las distintas interpretaciones que se harán de la misma norma.

De lo anterior tenemos las siguientes deducciones:

- Ejecutar una política pública o una norma es un trabajo continuo de interpretación y de reinterpretación que depende de los actores, de su número, del nivel de abstracción de la norma y de la estabilidad o no del contexto de la implementación.
- El significado de una norma se construye por interacciones entre decisores y ejecutores, entre los mismos ejecutores y entre ejecutores y destinatarios.
- La interacción significa para los actores siempre persuasión y estrategia para imponer su propia interpretación y destruir o descartar las interpretaciones de los demás actores. El sentido de una implementación va a depender de la dinámica de las interacciones entre administración pública, actores paraestatales (sociedad civil) y, más que todo, destinatarios.
- La interpretación continua, iterativa, de las actividades y contenidos de la implementación hace de ésta un proceso que se adapta al

contexto. La norma sufre un proceso reiterativo de contextualización por los ejecutores; es como si renaciera luego de su primera adopción por la instancia formal de decisión (gobierno, parlamento). Este renacer se hace en función de los contextos, temas y problemas que estructuran los discursos así como la implementación misma de la política pública (Zimmermann, Taddei, 1996:81-82).

Otra crítica a este enfoque, elaborada por Muller y Surel (1998:28-32), parte de la observación de que el modelo tiende a hacer creer que el objetivo de las políticas públicas es la resolución de los problemas. Esta postura teórica del análisis de políticas públicas, implícita, tiene dos consecuencias principales. La primera es una tendencia a dar demasiado peso a la función de decisión de las políticas: hacer una política es tomar (las buenas) decisiones. Según los autores, por el contrario, es necesario partir de la idea de que las políticas públicas no sirven para resolver los problemas. En realidad los problemas son resueltos por los actores sociales mediante la implementación de sus estrategias, la gestión de sus conflictos y sobre todo mediante procesos de aprendizaje. Las políticas públicas construyen un marco, un espacio que da sentido, en el cual los actores van a redefinir sus problemas y a experimentar soluciones; por lo tanto, hacer una política pública, no es resolver un problema, sino construir una nueva representación de los problemas que instaura condiciones sociopolíticas para el tratamiento de éstos por la sociedad y, a la vez, que estructura la acción del Estado (Muller, Surel, 1998:31).

En segundo lugar, considerar que las políticas públicas se limitan a ser un espacio de confrontación entre «hacedores» de política (*policy makers*), es ocultar el hecho de que las políticas públicas constituyen una dimensión de la actividad política en la sociedad. «Hacer» una política pública es también hacer política (en el sentido de *politics*), pero por otros medios. Las políticas públicas son los elementos de un proceso más amplio de regulación política y de legitimación en la sociedad. Eso quiere decir que no se pueden ver las políticas públicas únicamente como un conjunto de estrategias organizacionales, sino que es necesario ir más allá de esto para mostrar que las políticas públicas son un elemento de participa-

ción política que interactúa con las formas tradicionales de participación política como el voto o la militancia, y, además, puede complementarlas. Esta perspectiva permite ligar las políticas públicas a las dinámicas y a los actores de la política (*politics*) y a los procesos e interacciones que participan en la formación y evolución de la *polity*, es decir, de la forma como se gobiernan las sociedades humanas (Muller, Surel, 1998:32).

A pesar de las limitaciones y críticas que acabamos de presentar, consideramos que el *policy cycle* sigue siendo una excelente puerta de entrada pedagógica para presentar el análisis de las políticas públicas y que hemos decidido usarla para la estructuración de los siguientes capítulos.

## CAPÍTULO II

IDENTIFICACIÓN, CONSTRUCCIÓN DE  
PROBLEMAS Y AGENDA POLÍTICA

## 1. AGENDA POLÍTICA Y CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA

El problema central de esta fase de la política pública consiste en entender los procesos por los cuales una autoridad pública o administrativa está abocada a tratar un tema. ¿Por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se torna problemático y obliga a las autoridades públicas o al Estado a intervenir y a hacer algo? Se pueden distinguir analíticamente dos elementos que se articulan: la construcción del problema social como problema que necesita una intervención pública de una parte y su inscripción en la agenda política (*agenda setting*) de otra.

El término agenda se utiliza para indicar “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau, 1982: 25). De manera intuitiva es claro que no todos los problemas terminan en la agenda pública (o política); lo cual significa que existen condiciones de acceso, y por lo tanto mecanismos de exclusión, a la inscripción en la agenda. Estas condiciones, dinámicas y procesos sociales y políticos que rodean la construcción de problemas y de la agenda gubernamental se encuentran en el centro de interés del analista. La noción de agenda no es fácil de definir con precisión. El «menú» del Estado es complejo. Es posible especificar las agendas según las instituciones; por ejemplo, se puede distinguir la agenda gubernamental, la agenda legislativa, la agenda administrativa, etc. Habría también posibilidad de hablar de una agenda formal y de una agenda informal «oculta»: los te-

mas que figuran públicamente como tareas de las instituciones no son necesariamente los que se trabajan. Otra distinción muy común consiste en diferenciar la agenda coyuntural de la agenda institucional. Esta última correspondería a los temas que regresan periódicamente, de manera previsible, en la agenda pública. El tema clásico es, por ejemplo, el presupuesto anual del Estado: cada año y a una fecha conocida se sabe que se va a debatir este tema. En cambio, la agenda coyuntural hace referencia a temas que surgen en un momento dado y bajo una modalidad o proceso específico para el cual las autoridades públicas no necesariamente estaban preparadas. A manera de ejemplo podemos citar cómo los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos provocaron una importante modificación de su agenda política tanto nacional como internacional. Es a estos últimos procesos de tipo coyuntural a los cuales nos vamos a referir principalmente a continuación.

El reconocimiento de la realidad como una realidad problemática y su traducción discursiva nos obliga a incursionar primero en el tema de la representación de los problemas, y más específicamente en la representación social y política de los problemas. La representación no es un dato objetivo. Es una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (entendidos en un sentido amplio). La definición de lo que se puede «problematizar» está ligado de manera íntima a esta representación y es el resultado de la tensión entre el ser como construcción objetivada y el deber ser.

Lenoir (1989:78-98) distingue así tres fases en la construcción de los problemas. Primero se necesita que haya una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios sociales que afectan de manera diferenciada a los grupos sociales. Esta transformación de la vida de los individuos es la que genera una tensión por la cual las personas perciben una situación, explícita o implícitamente, como «anormal» o problemática. Sin embargo, esta tensión inicialmente vivida como un problema privado, individual, tiene que transformarse en un problema social (colectivo), y entonces el problema tiene que encontrar una formulación

pública, lo cual se constituye en la segunda fase. El paso de un problema «privado» a un problema «social» tiene por lo tanto sus vectores. Se necesita que personas o grupos tengan la capacidad (y el interés) de llevar la vocería del problema, y le den una definición y lo expresen en un lenguaje adaptado, para que se vuelva «público» a través de los medios de expresión pública. En este punto cabe resaltar el papel importante que pueden jugar los medios de comunicación, los círculos académicos y científicos y los actores políticos en la definición y la difusión del problema. Definir un problema obliga necesariamente a dar elementos sobre las causas y, por lo tanto, a dar soluciones posibles; por ejemplo, según se defina el problema de la drogadicción como un problema de orden público (los drogadictos son delinquentes) o de salud pública (los drogadictos son enfermos), la solución será muy distinta para aquellos que consuman drogas ilícitas: la cárcel en el primer caso y la clínica en el segundo.

Finalmente, una vez reconocido el problema como un problema social y formulado como tal, se busca su institucionalización; es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos. Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus portavoces o promotores (ver Lenoir, 1986; Bourdieu, Christin, 1990). El carácter socialmente *construido* de los problemas significa que los más graves no sean los que figuren *necesariamente* en la agenda gubernamental. De la misma manera la posición social de los grupos promotores de una política en la estructura sociopolítica es determinante tanto para su inscripción como para su solución. De cierta forma los problemas —y las soluciones— compiten entre ellos para figurar en la agenda: un problema que aparece importante en un momento dado puede dejar de interesar en otro momento, sin que se le haya dado solución. La falta de información, la no mensurabilidad del problema, las situaciones que provocan efectos negativos sólo a largo plazo, la falta de anticipación o la inexistencia de soluciones políticamente interesantes son características que dificultan la inscripción en la agenda. La tala del bosque o la contaminación de las aguas, la explosión demo-



gráfica y sus consecuencias previsibles en materia de salud, educación y de vivienda (incluyendo las cárceles) podrían ser ejemplos de problemas de difícil inscripción en la agenda.

## 2. UN ESQUEMA ANALÍTICO PARA LA DEFINICIÓN DE UN PROBLEMA

Si bien es cierto que la definición de un problema es un problema político *per se*, no significa que se debe renunciar a todo intento de definición objetiva de los problemas que surgen en la sociedad. En particular, es una tarea que debería ser seriamente asumida por la administración pública, las universidades y los centros de investigaciones, con el objetivo de proporcionar una información que permita conocer mejor el problema antes de que se tome una decisión relativa a la necesidad y forma de regulación pública. La capacidad de conocer las dimensiones de un problema mediante un análisis propio o autónomo de la situación permite llevar a cabo una discusión más argumentada con los actores políticos que reclaman una intervención y, así, legitimar más una acción del Estado.

Un esquema analítico sencillo, en forma de preguntas, puede ayudar a cuestionar la realidad del problema en sus dimensiones más pertinentes para el analista. La definición del problema consiste entonces en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema.

*La naturaleza:* ¿En qué consiste el problema?

*Las causas:* ¿En qué condiciones surgió el problema y cuáles son sus causas? ¿La normatividad existente sobre el tema genera problema?

*La duración:* ¿El problema es duradero o pasajero?

*La dinámica:* ¿Es posible observar una evolución del problema (ciclos, regularidades, agravación)?

*Los afectados:* ¿Quiénes son los afectados por el problema y de qué modo lo están (directa e indirectamente)?

*Las consecuencias:* Si no se interviene, ¿qué sucedería a los afectados y a los demás?

Responder a estas preguntas implica recolectar y organizar información y, eventualmente, realizar encuestas estadísticas o son-

deos. Estas indagaciones deben permitir comprender cómo «funciona» el problema, facilitar la identificación de los actores implicados e investigar las lógicas de comportamiento de éstos. Además, este proceso es importante para explicar cómo se constituye el problema y lograr detectar las interacciones entre los distintos actores y elementos del problema (Cetel, 2000).

## 3. LOS MODOS DE INSCRIPCIÓN EN LA AGENDA POLÍTICA

Como se pudo ver, el proceso que permite la institucionalización o la inclusión de un problema en la agenda es resultado de controversia entre varias definiciones posibles del problema que corresponden a las ideologías e intereses representados por los distintos actores o grupos sociales. Pero, además, el proceso no es siempre idéntico: los actores tienen a su disposición varias estrategias en función de sus invenciones, posibilidades, posiciones y recursos; por lo tanto una agenda nunca es fija, puede estar sujeta a cambios de manera inesperada a raíz de algún evento o situación nueva. Estudiosos del tema han propuesto modelos o tipologías de los procesos de inscripción en la agenda. Aunque estas tipologías y modelos nunca se presenten de manera «pura» en la realidad, permiten facilitar la identificación de procesos. Por lo general, el estudio de caso muestra la existencia de una combinación de estos modelos en el transcurso del tiempo y por eso se tiende más bien a demostrar la existencia de elementos dominantes distintos según los casos analizados.

En este sentido, Cobb y Elder (1972) consideran que existen tres condiciones para que un problema logre su inscripción en la agenda gubernamental. La primera es que el tema tiene que ser de competencia de las autoridades públicas, es decir, que se percibe a las autoridades públicas como capaces u obligadas a hacer algo. La segunda condición es que la distancia entre el deber ser y el ser resulte suficientemente acentuada como para exigir una acción política. La última condición es que el problema tiene que presentarse bajo un código o lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente) para que la autoridad pública pueda tratarlo (Meny, Thoenig, 1992:123-124). Cobb y Elder han analizado diferentes

procesos de inscripción en la agenda pública para luego clasificarlos en cuatro tipos según los objetivos perseguidos por los «promotores de problemas» llamados «empresarios políticos»:

- El reajuste: se trata de corregir una situación porque se presentó un desequilibrio que pone en desventaja a un grupo que se constituye en empresario político.
- La explotación: los empresarios amplifican un problema que no es suyo para sacarle ventaja.
- La reacción a una circunstancia: un accidente o evento particular permite poner en tela de juicio una política.
- La mejora: empresarios, sin que tengan interés particular en el tema, se hacen cargo de él en nombre del interés público (en Thoenig, 1985: 23).

De manera simplificada, se puede concebir que la inscripción en la agenda proviene de dos fuentes. Una es externa al Estado y a sus instituciones —es el modelo de la «demanda»— y la otra es interna al Estado y a sus instituciones —es el modelo de la «oferta administrativa»—.

En el modelo de la «demanda» son los distintos grupos sociales los que se movilizan para solicitar la intervención del Estado. Es el esquema clásico del Estado democrático que responde a las demandas formuladas por los ciudadanos. Por lo general la movilización de unos grupos provoca, como reacción, la movilización de otros grupos que se oponen al cambio deseado porque afectaría ventajas o intereses adquiridos. Cada grupo presionará a las autoridades con estrategias propias y utilizará los recursos que tiene a su disposición. Es claro que los grupos sociales no están en condición de igualdad entre ellos, en términos de recursos y en capacidad de acceso al sistema político. ¿Quiénes son los que tratan de acceder a la agenda política formulando exigencias? Chevallier (1986:438ss) distingue tres tipos de «empresarios» según su posición estructural en la sociedad y que cumplen con una tarea de intermediación entre la sociedad y el Estado: los mediadores políticos, los mediadores sociales y los mediadores administrativos.

Los primeros son los partidos políticos y los gremios o grupos de presión. Ellos realizan allí su tarea clásica según la teoría democrática: filtrar, codificar y agregar las demandas de sus «bases» para

canalizarlas hacia el sistema político bajo la forma de un «programa» político o un pliego de peticiones.

Los segundos, los mediadores sociales, son los representantes particulares que, por su posición estratégica o por su aura personal, disponen de una legitimidad social importante. Ellos hacen que se presenten cortos circuitos en los caminos «normales» de la demanda. Se puede pensar en el papel de los intelectuales o los grandes científicos que logran influir sobre el contenido de los debates y se interponen como mediadores privilegiados o exclusivos. Por ejemplo, en el caso colombiano, se puede ver claramente la influencia del premio Nobel, Gabriel García Márquez, en el tema de la educación. En los países en desarrollo, por el sólo hecho de ser «representante» de un país industrializado, un discurso puede tomar más peso que si proviene de una persona local. Por otro lado existe todo un proceso de «notabilización» de personajes (caciques, gamonales) que se han constituido en un paso obligado para tal o cual asunto y ha monopolizado las comunicaciones entre el Estado y el medio representado (por ejemplo, entre el nivel nacional y los niveles regional y local); situación que obliga a los actores, así marginalizados, a la búsqueda de otras vías de acceso (legales o ilegales).

Por último tenemos a los funcionarios públicos quienes también pueden convertirse en portadores de demandas del medio en el cual intervienen en su labor administrativa o para sus intereses propios. Así, las dificultades que encuentran en su misión y el interés que tienen los funcionarios en que su servicio crezca, hacen de los funcionarios unos observadores y unos actores privilegiados de la acción estatal. Una relación estrecha con los administrados o con los usuarios puede convertir al funcionario público más en un defensor de los intereses de los unos o de los otros, que en un garante del interés público. De otra parte, la administración pública es heterogénea y fragmentada. Los distintos segmentos de la administración pública presionan al sistema político para hacer prevalecer sus puntos de vista o sus intereses con el fin de fortalecer su posición en el aparato político administrativo frente a otros entes. Se puede pensar por ejemplo en los conflictos clásicos entre los entes de planificación y los distintos ministerios acerca de la determinación de sus políticas.

En el caso de los mediadores administrativos nos encontramos en el límite entre la «demanda» vehiculada por los servidores públicos en representación de sus administrados y la «oferta» de servicios. La administración puede tener interés, a través de su práctica cotidiana, en desarrollar su propia actividad y moldearla a su manera, con el fin de ampliar su importancia social y justificar la necesidad de aumentar sus recursos financieros y humanos. El hecho de ofrecer o prometer más servicios, o de imponer una cierta manera de concebir un problema, contribuye a legitimar la formación de una demanda social conforme a los intereses de la administración que presta o formula la «oferta». Lo que era una demanda interna transita por el camino de la demanda social externa con el fin de legitimarla. Del mismo modo que la empresa privada desarrolla estrategias para comercializar sus productos, la administración trata de condicionar y crear necesidades para beneficio propio (en términos de posición administrativa). Esto es lo que se llama el «camino invertido» (Chevallier, 1986:449) en el cual una oferta se convierte en una demanda (crear la demanda).

Estas últimas observaciones indican a la vez los límites para distinguir entre «oferta» y «demanda». En realidad, existe una imbricación compleja entre estos dos polos. Cada uno condiciona y responde al otro en el marco de lo que se podría llamar una causalidad circular (Chevallier, 1986:452) en la construcción de los problemas a inscribir en la agenda.

#### 4. MODELOS PARA LA INSCRIPCIÓN EN LA AGENDA POLÍTICA

Esta presentación, que permite dar cuenta de la complejidad del tema, hace evidente los esfuerzos necesarios para clarificar y poder comparar procesos. En la misma lógica de identificar distintos modelos de inclusión de problemas en la agenda política, Garraud (1990) va un poco más allá de las tipologías anteriores. Si Cobb y Elder se centran en los objetivos de los «empresarios» políticos y Chevallier en la posición social de los «mediadores», Garraud (1990) propone la construcción de cinco modelos a partir de una combinación de un cierto número de variables y actores,

entre los cuales el autor considera a los grupos organizados, la existencia o no de una «demanda social», la presencia de conflictos y de procesos de movilización social, las estrategias de creación de una opinión pública, el papel de la «oferta política» y la mediatización del tema y su dimensión como evento inesperado (Garraud, 1990:30-31). Por lo general la mayoría de estos factores se encuentra actuando en gran parte de los casos, pero, según los procesos, dominan más unos que otros. De manera que cada modelo presentado privilegia como «agente motor» o «empresario político» un actor en particular: los grupos organizados periféricos, las organizaciones políticas, los medios de comunicación, las autoridades públicas o, por último, los grupos organizados «privilegiados».

#### EL MODELO DE LA MOVILIZACIÓN

El proceso de inscripción en la agenda basado en la movilización corresponde a la visión clásica de la teoría democrática y consiste en el trabajo de actores sociales en pro de una causa o a favor de la promoción o defensa de unos intereses que buscan movilizar los ciudadanos. Este modelo tiene las siguientes características: «demanda social» fuerte, conflicto entre autoridad y grupos organizados alrededor de la solución a implementar, creación de eventos para atraer la atención de las autoridades y de los medios de comunicación —huelga, marchas, hechos violentos, etc.— y mediatización para ampliar la audiencia y aumentar la legitimidad de las reivindicaciones. Los ejemplos de este tipo de movilización son abundantes.

#### EL MODELO DE LA OFERTA POLÍTICA

En el modelo anterior la solicitud venía desde la «base»; pero en este segundo «el lanzamiento» del problema es obra de organizaciones políticas y consiste en intentar ganar apoyo o electores con propuestas políticas, suscitando debate y controversia. Se trata de crear la demanda social. En este modelo juegan un papel importante los medios de comunicación que difunden la propuesta e incitan a los adversarios a responder. Es una estrategia clásica de

los partidos de oposición que buscan temas que les permiten conquistar electores, aparecer como activos ante la opinión pública y tratar de que las autoridades estén en la obligación de responder o de desplazar los debates al terreno de los opositores. De hecho, se busca entrar en conflicto con el gobierno para debilitarlo.

#### EL MODELO DE LA MEDIATIZACIÓN

Los medios masivos de comunicación, a través de la presentación selectiva de informaciones (o su ocultación), su repetición, la construcción dramatizada de la noticia, etc., logran condicionar y presionar al gobierno para que se ocupe de tal o cual problema, sin que haya realmente demanda social inicial. Los estrechos lazos existentes entre prensa, radio y televisión, organizaciones políticas y grupos económicos explican el carácter muchas veces parcial y construido (o manipulado) de la información. Además, la necesidad económica de mantener la audiencia (el *rating*) favorece todavía más el sensacionalismo y el periodismo de reverencia (ver Bourdieu, 1996; Halimi, 1997). En este caso igualmente se trata de crear una demanda social o de obligar a las autoridades a actuar, por medio del uso de intermediarios, conscientes o no, para problematizar un tema. Es de anotar que los problemas construidos (o amplificados) por los medios de comunicación tienden a ser efímeros o pasajeros debido a las exigencias estructurales del medio periodístico, en un sistema de competencia capitalista y de buscar permanentemente la «novedad» para mantener la curiosidad del público. De hecho, cuando el público empieza a desinteresarse por el tema (caída del *rating*), los medios de comunicación lo abandonan. Por ejemplo, el tratamiento mediático-político del caso «Lewinsky y Bill Clinton» ilustra este fenómeno.

Si bien los tres modelos presentados se caracterizan por buscar una modificación de la agenda a través de la controversia, el conflicto y la mediatización del problema como estrategia consciente, es de resaltar la existencia de otros mecanismos más discretos pero no menos eficaces. Los dos siguientes modelos, de la anticipación y de la acción corporativista silenciosa, pertenecen a esta última categoría.

#### EL MODELO DE LA ANTICIPACIÓN

Este modelo podría ser la antítesis del modelo de la movilización. En este caso son las autoridades públicas las que deciden actuar sobre un tema que analizan como problemático. Por eso lo llaman también «movilización por el centro» (Garraud, 1990:36). Se trata de la inscripción en la agenda gubernamental de temas que una administración pública, por su capacidad de anticipar los problemas, detecta y diseña estrategias de prevención o de mitigación. Se puede pensar en problemas graves pero muy difusos socialmente, como las campañas de vacunación o la prevención de enfermedades, el alcoholismo o la seguridad vial. Los medios de comunicación pueden también jugar un papel importante de promotor o difusor del problema en este caso.

#### EL MODELO DE LA ACCIÓN CORPORATIVISTA SILENCIOSA

La acción corporativista silenciosa representa una posibilidad de acceso a la agenda gubernamental lograda sólo por unos grupos organizados privilegiados. Son grupos que por su posición o su poder tienen una capacidad de influencia directa sobre la agenda de las autoridades públicas. Por lo general, estos grupos no buscan la publicidad de sus «problemas» justamente para evitar controversia y debate. La discreción aparece como condición de éxito. Se puede entender el uso de este tipo de modelo para diseñar una estrategia militar o programar la compra de armamento. Tiene seguramente mucho menos legitimidad en el caso de «negociaciones» entre grupos económicos y gobierno para conseguir un respaldo de los primeros al segundo. Igualmente se puede pensar en el papel de las instituciones internacionales (en particular, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) para obligar a la inclusión de reformas económicas y políticas en las agendas de muchos gobiernos de los países en desarrollo como condiciones para obtener apoyo económico.

Como lo indica Garraud (1990: 40), estos modelos privilegian algunos actores o aspectos en detrimento de otros; por lo tanto no se pretende con estos cinco modelos cubrir la totalidad de la problemática de la construcción de las agendas públicas. En parti-

cular, el tiempo es una variable importante que se puede constituir como ventaja, problema o coacción para los actores sociales según su posición y según el caso. La necesidad para las autoridades públicas de decidir rápidamente o no, las interferencias con otras agendas, la existencia o no de coyunturas más o menos favorables para actuar, pueden influir en el contenido y las prioridades inscritas en la agenda. El manejo del tiempo y el control del orden del día en el desarrollo de una reunión o una asamblea es un arma bien conocida para orientar y limitar debates políticos: es una manera de controlar el tiempo disponible para debatir cada tema. En este sentido, el enfoque desarrollado por Kingdon (1984) se revela interesante y original.

#### LA CONCEPCIÓN DE KINGDON

A partir de una lectura renovada del modelo decisionista de la «anarquía organizada» (March, Olson, 1972; ver capítulo III), en el cual el tiempo es una variable importante, Kingdon (1984; 1993) propone distinguir tres factores fundamentales en la dinámica de los procesos de construcción de las agendas públicas: los problemas (*problems*), las respuestas o las alternativas (*proposals*) y la política (*politics*). Para el autor, cada uno de estos tres factores tiene su vida propia. Existen problemas que no tienen soluciones viables o no son reconocidos como tal; hay soluciones a problemas que no son bien formulados o que carecen de importancia; en ciertos momentos, la política no está en condiciones de modificar su agenda. Las dinámicas temporales de estas tres «corrientes» (*streams*) son relativamente independientes, pero llega el momento o la oportunidad en la cual estas «corrientes» coinciden. Cuando un problema encuentra solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana política (*policy window*); entonces las «corrientes» entran en resonancia y así las condiciones están dadas para que la agenda política se haga cargo del problema. Fuera de estos momentos contingentes de «encuentro», es inútil tratar de introducir una temática o una solución nueva en la agenda.

Sin embargo, los actores —los «empresarios» políticos— tienen que estar siempre listos para precipitarse por la «ventana» cuando

ésta se abra. Deben ser como los pasajeros que esperan subirse al bus o al tren sin saber en qué momento preciso va a salir: hay que permanecer en el sitio, informarse, mirar los movimientos de los empleados, detectar señales, etc. Esta metáfora pretende significar que los procesos políticos no se producen sólo en función de elementos lógicos, racionales, lineales, sino que hay que saber utilizar o suscitar las oportunidades cuando se puede. En su capacidad de descubrir estas oportunidades se reconoce al buen empresario político. Existen miles de oportunidades. Uno de los momentos más favorables se produce, por ejemplo, cuando se instala un nuevo gobierno al que le faltan ideas para distanciarse de las políticas de su antecesor. En estas circunstancias hay que saber actuar, entremeterse, presionar o incluso amenazar y chantajear a los responsables (“si no actúa pronto, no respondo por lo que va a pasar...”) para tratar de imponer su problema —y de paso su mediación, su representación y su solución— en la agenda gubernamental.

#### 5. LAS RESPUESTAS DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

Frente a los «asaltos» por parte de los «empresarios» políticos a las puertas de la agenda de las autoridades públicas, éstas no se quedan sin reacción. En resumen, las autoridades pueden aceptar el hecho de tratar el problema —es decir, reconocer y legitimar su existencia inscribiéndolo en la agenda pública— o, por el contrario, rechazarlo. En cualquiera de los dos casos las autoridades tienen a su disposición una serie de estrategias.

Si las autoridades reconocen la existencia del problema no quiere decir que lo puedan o que lo piensen solucionar. Meny y Thoenig (1992:125-126) han inventariado algunas de las tácticas que emplean los responsables políticos para modular o limitar el impacto de la inclusión del problema en la agenda. Una de ellas es, por ejemplo, recibir y escuchar representantes fingiendo un gran interés para el problema y prometer ocuparse pronto de él (“tengan paciencia, pasen mañana...”). Es una respuesta simbólica. Otra solución consiste en aprobar las reivindicaciones de los empresarios políticos pero al mismo tiempo invocar elementos de fuerza mayor que impiden su resolución. (“yo lo entiendo y quisiera ayudar-

le, pero...”, “que pena con ustedes, pero es imposible en el momento”, o “esto no depende de mi despacho”). Una respuesta, muy común —hasta desgastada!—, es la de nombrar una comisión de expertos para estudiar más y mejor el problema. Esta solución permite postergar cualquier decisión y, con un poco de suerte, que el interés por el problema desaparezca o que se resuelva solo. Las autoridades pueden también comprometerse a tratar el problema y crear por ejemplo una estructura administrativa específica, pero sin ligarse con el contenido (“yo me encargo del problema, pero no me comprometo con tal o cual solución”).

Las autoridades públicas pueden también aceptar el problema pero reglamentarlo sólo en sus aspectos menores, sin tocar el fondo del problema. De manera simbólica se realiza algo, sabiendo que esto no va a solucionar realmente el problema. Sin embargo, la hipocresía no está siempre presente y las autoridades suelen también aceptar realmente buscar una solución. Y, por último, es posible que ellas estén en la capacidad de anticipar el problema y tomar las medidas para resolverlo antes de que se generen demandas y exigencias por parte de grupos sociales y políticos.

La otra alternativa a disposición de las autoridades es la de rehusar rotundamente la inclusión del problema en su agenda. Para lograrlo existen también varias opciones. Puede resistir a la presión a través de respuestas y comunicaciones que tiendan a demostrar la inexistencia del problema como problema social. Otra modalidad es la de coger como blanco a los principales empresarios políticos o grupos para desprestigiarlos, o prometerles ventajas personales a cambio de la desactivación de la exigencia (clientelismo, corrupción, prebendas). Otra estrategia consiste en buscar el apoyo de otros sectores de la opinión pública para tomarlos como testigos de que la exigencia proviene de una minoría privilegiada o manipulada por grupos subversivos o extremistas. Las autoridades pueden también reprimir duramente a los líderes y a sus seguidores —criminalizar la protesta o estigmatizar a aquellos que funcionan como empresarios políticos— o profundizar y utilizar sus divisiones internas.

De manera similar al caso de la inscripción en la agenda, estas «respuestas» de las autoridades públicas no son excluyentes las unas de las otras. El juego político consiste justamente en buscar una

estrategia que permita obtener los mejores resultados posibles en función de sus intereses u objetivos. Cada estrategia cuenta con sus ventajas, desventajas y riesgos. ¿Hasta qué punto es conveniente políticamente a corto, mediano o largo plazo dar tal o cual respuesta? ¿En qué momento es preciso cambiar de estrategia?, etc. Existe una infinita variedad de situaciones posibles. Allí es donde se encuentra la capacidad política, la imaginación política; en buscar las debilidades y las fortalezas de los adversarios para poder utilizarlas a su favor cuando se presente la oportunidad tanto por parte de los empresarios políticos como, por parte de los gobernantes.

Presentada así, la actividad política no aparece como engrandecida y aún menos como una actividad engrandecedora. Pero la sustancia misma de la política consiste en distribuir los valores y los recursos sociales y económicos disponibles entre los grupos e individuos de una sociedad. Las intervenciones de las autoridades políticas tienden a mantener o a modificar esta distribución; por lo tanto —y con más razón en sociedades muy heterogéneas y desiguales— las tensiones se concentran en las autoridades para que éstas favorezcan a uno u otro grupo social. Por esta razón es imposible que la actividad gubernamental se haga en el consenso, sin controversias ni conflictos. La política consiste en determinar quién obtiene qué, cuándo y cómo. En esta contienda el papel de la comunicación política es sumamente importante porque es a través de ella que se construyen, se modifican y se legitiman las representaciones de los problemas y soluciones, del ser y del deber ser de una sociedad, para luego traducirse en símbolos y hechos concretos.

Por lo tanto, los procesos de construcción de la agenda gubernamental condicionan en gran parte tanto la formulación de las soluciones, como las decisiones que tomen las autoridades políticas. Por este motivo el tema central del siguiente capítulo es el proceso de decisión.

## CAPÍTULO III

## FORMULACIÓN DE SOLUCIONES Y DECISIÓN

## 1. EL PROBLEMA DE LA DECISIÓN

La actuación del Estado por medio de su aparato político administrativo implica obligatoriamente la elección de unas soluciones en vez de otras. Siempre existe una pluralidad de soluciones posibles para resolver o tratar un problema, tanto en términos de finalidades y de medios como de contenidos. El gobierno fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar, así como metodologías. Cuando se dice que es el gobierno quien realiza esta tarea hay que tener en cuenta que, si bien es cierto que formalmente es él quien toma las decisiones, en la realidad interviene en este proceso un número plural de actores.

Estos actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos. La presencia de esa multitud de actores explica por qué las decisiones no son siempre las más «racionales» o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre actores (Chevallier, 1986:453).

La decisión es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la decisión concebida como un acto lineal y basado en los postulados de libertad y racionalidad del decisor (Sfez, 1976).

Es clásico presentar la decisión como un proceso que tiene dos etapas fundamentales: la *formulación* de soluciones y la *legitimación* de una solución. Como lo hemos visto en el capítulo anterior, a partir del momento en el cual se reconoce la existencia de un problema a resolver políticamente, las propuestas y alternati-

vas de soluciones, incluida la solución del *statu quo*, van a entrar a competir entre ellas. Por medio de las luchas entre actores políticos en defensa de sus intereses materiales e ideológicos, una respuesta al problema poco a poco va a aparecer, a irse diseñando y a predominar sobre las demás. Idealmente durante esta etapa de formulación se establece un proceso de *análisis* del problema, de búsqueda de argumentos y de contra argumentos, de propuestas y de indagación acerca de las consecuencias posibles de tal o cual solución<sup>1</sup>.

De forma simultánea y mediante un proceso de *selección* la cantidad de alternativas se va reduciendo a una sola que termina por imponerse como la mejor o la más factible. Por lo general la selección es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajejan, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, etc. El tiempo puede ser un aliado o un enemigo según los intereses u objetivos de cada actor.

A manera de ilustración se puede representar esta etapa como un embudo en el cual entran inicialmente muchas alternativas y propuestas y poco a poco una sola de éstas —y hasta con hibridaciones con otras si es necesario— es capaz de abrirse un camino hacia la salida. En esta fase interactúan toda una serie de actores —políticos, pero también administrativos y especialistas del *lobbying* o del *cabildeo* de todo tipo, en función del grado de apertura o de permeabilidad del sistema político—, y puede tener momentos de pausa, de retroceso o de brusca aceleración. En todo caso, no es necesariamente un proceso ordenado y lineal.

<sup>1</sup> Esta indagación de soluciones posibles puede realizarse mediante el desarrollo de una evaluación o un estudio de factibilidad. Ver también capítulo V.

Al final, en un momento dado, cuando ha culminado un cierto procedimiento legal —las reglas del juego—, un actor específico, llámese parlamento, alcalde, gobernador, ministro o presidente, toma *la decisión*. Lo hace por medio de un acto ritual como un voto o una firma. Este acto, cargado de simbolismos, se constituye en un acto de *legitimación* que atribuye a la nueva decisión una *fuerza* particular (ver Bourdieu, 1986a; 1986b).

Desde ese momento, lo que no era más que una opción posible, se transforma en una norma oficial revestida de toda la autoridad y la fuerza, reales y simbólicas, del Estado. Administraciones y autoridades legítimas podrán valerse de esta decisión para exigir uno u otro comportamiento a los administrados. El acto de decidir es simbólicamente importante ya que es el «gesto» más visible del actor que tiene el poder legal y legítimo de «decidir».

Aparentemente todo se juega en este momento dramático en el cual hasta el tiempo parece suspenderse al instante del voto o de la firma. Si la decisión es un momento importante, hay que tener en cuenta, sin embargo, que muchas *no decisiones*, aplazamientos, entierros más o menos discretos de proyectos, pueden tener un significado político igual o más importante que el de las decisiones tomadas. No actuar, o no querer actuar, decidir no decidir, puede ser tan revelador como el hecho de tomar decisiones y actuar (Bachrach, Baratz, 1963; Mény, Thoenig, 1992).

Para hacer frente a las presiones y exigencias de los actores y limitar así el riesgo de que las decisiones y las políticas caigan en el empirismo, el subjetivismo y la incoherencia, el Estado se esfuerza por racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y de decisión. Busca entonces el perfeccionamiento de las herramientas de análisis y de elaboración de decisiones para ayudar en la toma de decisión.

Antes de centrar nuestra mirada en los distintos modelos de decisión, es pertinente examinar primero algunas técnicas diseñadas precisamente para ayudar a la formulación de las soluciones. Luego, se considerará la planeación o planificación por ser una de las formas más importantes de intento de aplicación de la razón científica, como forma moderna de dar legítimi-

dad y coherencia tanto al proceso de formulación como al de toma de las decisiones públicas<sup>2</sup>.

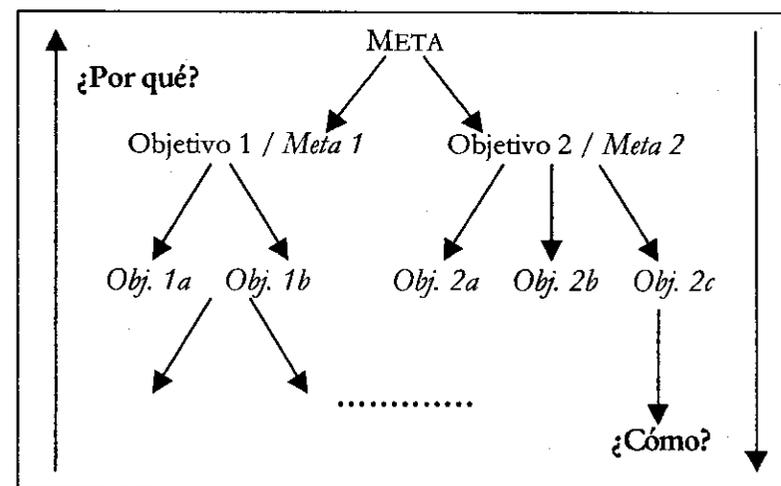
## 2. LA FORMULACIÓN DE SOLUCIONES

El proceso de formulación de soluciones a un problema inscrito en la agenda pública permite seleccionar cuál de las distintas alternativas existentes para disminuir la tensión entre el ser (la situación presente) y el deber ser (la situación deseada) es la más apropiada o factible. Para esto se dispone de algunas técnicas metodológicas que facilitan el diseño de una solución. Según el Cetel (2000) en primera instancia es fundamental clarificar cuáles son los fines o metas de la política a diseñar, para luego precisar sus objetivos concretos. Así se intenta responder al *por qué* y al *cómo* de la política. La meta indica una tarea o una dirección permanente que nunca será totalmente alcanzada (el *por qué*). El objetivo representa la medida operacional apropiada con la cual se espera

<sup>2</sup> Como remedio a la dificultad de pensar a largo plazo, Salazar Vargas (1999:54-56) propone otra opción eventualmente complementaria a la planificación que es la creación de *think tanks* (tanques pensantes). Se trata de instituciones, inspiradas en modelos anglosajones, que deberían servir de apoyo a la democracia y “a las diferentes etapas que conforman el proceso integral de las políticas públicas”. Estos tanques se conciben como “unidades selectas de profesionales de alta calidad, agrupados en islas de excelencia, con el propósito de producir contribuciones cardinales –nuevos tipos de conocimiento, novedosas metodologías, modernos tipos de cogestión, etc.– con el fin de apoyar a las políticas públicas”. Sin embargo, sin querer restar cierta utilidad a este tipo de propuestas, nos parece que se trata más bien de una versión suave del conocido modelo de decisión racional con sus tendencias tecnocráticas y elitistas que, además, no están alejadas del desarrollo de estrategias de posicionamiento laboral para la corporación de los especialistas de políticas públicas.

acercarse a la meta (el *cómo*). Entonces, se trata de determinar una serie de fines y objetivos siempre más concretos que conforman una cascada: el objetivo es una meta para el objetivo situado más «rí abajo» (cuadro 1-III).

### 1-III.- CASCADA DE METAS Y OBJETIVOS



Se logra así establecer una *jerarquía* de los fines y de los objetivos que facilita la determinación de los niveles de intervención estatal y la justificación de las medidas. En términos generales las constituciones políticas tienden a establecer fines y metas que las leyes y luego los decretos van a desarrollar. Como un ejemplo de metas y objetivos extraídos de la Constitución colombiana de 1991 y de algunas leyes, podemos citar el siguiente:

METAS:

Artículo 13 de la C.N.:

*“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”*

Artículo 79 de la C.N.:

*“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”*

OBJETIVOS:

Artículo 2 de la ley 99 de 1993:

*"Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente (...) encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza (...)"*

Artículo 49 de la ley 99 de 1993:

*"La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad (...) que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente (...) requerirán de una licencia ambiental"*.

Un segundo momento de la formulación de soluciones consiste en *ponderar* los distintos objetivos que pretenden facilitar la realización de una meta. Por ejemplo, si para un fin/objetivo se establece un conjunto de medidas concretas, se sugiere ponderarlas para poder establecer prioridades en la atribución respectiva de los recursos disponibles. Por último, luego de haber jerarquizado y ponderado sus objetivos, mediante el proceso de concreción sucesiva (cascada), se determina los *efectos esperados* y los *indicadores* que permitan dar cuenta del grado de realización de la meta (cuadro 2-III).

### 2-III.- DETERMINACIÓN DE EFECTOS E INDICADORES (ejemplo)

OBJETIVO	EFEECTO	INDICADOR
1. Crear parques naturales	Proteger fauna Fomentar turismo ambiental	Nº de animales y especies Nº de visitantes
2. ...		
3. ...		

De hecho, la generalización y extensión de estas técnicas se encuentran en la base de los procesos de planificación.

### 3. LA PLANIFICACIÓN COMO AYUDA A LA DECISIÓN POLÍTICA

El esfuerzo planificador del Estado parte de la idea de que para el logro de objetivos existen criterios susceptibles de medi-

ción que permiten elaborar y tomar las mejores decisiones posibles, o incluso la decisión perfecta. La decisión, en lo ideal, debe ser el fruto de un cálculo objetivo que facilita la selección de manera científica y abstracta de la mejor opción (postulados de libertad del decisor, orden, racionalidad y linealidad en los procesos de decisión y en la decisión). A través de la planificación se busca alcanzar los objetivos de manera coherente, con definición de prioridades, de jerarquía de objetivos a corto y mediano plazo y de los medios necesarios. El *plan* se constituye en el instrumento racional de integración de las diferentes políticas sectoriales por un tiempo determinado.

Si bien es cierto que la idea de planificación está muy ligada al proyecto socioeconómico del socialismo y al éxito de su implementación en la Unión Soviética durante las primeras décadas de su existencia, la crisis profunda que atravesó el liberalismo económico en los países capitalistas a partir de 1930 demostró la necesidad de trasponer técnicas de planificación en los regímenes capitalistas también. La generalización de la planificación, con sus diferentes matices y grados de amplitud y profundidad, fue particularmente evidente después de la Segunda Guerra Mundial en la construcción del llamado Estado de bienestar. Por una parte, se trató de reconstruir a Europa (con el famoso plan Marshall) y, de otra parte, fomentar el desarrollo de los países menos avanzados (América latina) y de los que progresivamente accedían a la independencia política (Asia, África). Instituciones nacionales e internacionales, como el Banco Mundial, impulsaron y fomentaron esfuerzos de planificación integral y otorgaron a las instituciones estatales un papel central para el desarrollo nacional<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Para el caso colombiano ver, por ejemplo, Comby (1973), Utría (1986); Ocampo (1987). Sobre el papel del FMI y del BM, ver también Stiglitz (2002).

A pesar de las numerosas e importantes variaciones existentes entre los procesos de planificación de las diferentes naciones —planificación imperativa para los países socialistas *versus* planificación incitativa para los países capitalistas y con todas las situaciones intermedias posibles— en lo fundamental el plan apunta siempre a la “fijación de un conjunto de objetivos plurianuales prioritarios, coherentes entre sí y que buscan no sólo orientar a los agentes económicos sino, además, constituirse en el marco axiológico en el cual se inscriben las acciones públicas” (Chevallier, 1986:456).

Entonces, las tareas centrales de la actividad de planificación consisten principalmente, primero, en reducir la *incertidumbre* del futuro a través del control de los principales factores del desarrollo, y segundo, en reducir la *incoherencia* entre las distintas políticas sectoriales y sus objetivos, muchas veces contradictorios, con el fin de armonizar y coordinar el proceso de desarrollo.

### 3.1. REDUCIR LAS INCERTIDUMBRES Y LAS INCOHERENCIAS

La reducción de la incertidumbre implica el conocimiento previo de la situación y por tal razón el esfuerzo de planificación necesita el desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos de recolección de datos e información. La estadística social y económica y la contabilidad nacional son elementos esenciales para empezar a conocer la realidad de una manera más objetiva. La construcción de todo tipo de indicadores (sociales, económicos) se constituye en una tarea fundamental para las administraciones nacionales e internacionales con el fin de permitir el seguimiento de los avances del desarrollo a través del tiempo y del espacio. La precariedad inicial de los datos explica que los objetivos y metas propuestos por los primeros planes de desarrollo eran muy aproximativos. Progresivamente los Estados han perfeccionado sus sistemas de información para aumentar su capacidad de prever la evolución social y económica —igual a extrapolar a partir de las tendencias del pasado— gracias a la movilización centralizada y rápida de una gran cantidad de datos. Es de anotar que esa reducción de la incertidumbre ha sido

mucho menos efectiva en los países en desarrollo por las debilidades y poca confiabilidad de sus datos estadísticos (a pesar de los avances realizados). Estas lagunas, importantes aún hoy en día, fragilizan cualquier intento de planificación o de previsión, sin hablar de la capacidad prospectiva —igual a determinación de los posibles factores de discontinuidad y de ruptura—.

Los adelantos técnicos —en particular la herramienta informática— han permitido la construcción de modelos, siempre más complejos, que integran cada vez más variables para simular y experimentar hipótesis sobre la evolución y comportamiento, principalmente de la economía, y que ayudan así en la toma de decisión. Sin embargo, este tipo de modelos descansa sin remedio sobre la disponibilidad de los datos y tiende, de hecho, a tomar en cuenta sólo los datos «numerizables», más por razones de la naturaleza de la herramienta utilizada que por razones teóricas. No hay que olvidar que ningún modelo puede ser más que una simplificación, siempre cuestionable, de la realidad; de modo que el sesgo cuantitativista afecta la calidad de la previsión del modelo porque opera una selección en los datos, es decir, que “privilegia algunos aspectos de la realidad que quiere representar y, por lo tanto, conlleva a privilegiar una cierta racionalidad sobre otra” (Chevallier, 1986: 459).

Los expertos pueden así jugar un papel fundamental en la predeterminación o la orientación de decisiones por los postulados y las hipótesis sobre los cuales descansan sus modelos. Acoger un modelo implica aceptar un marco normativo coactivo como «verdadero» que va a orientar y limitar tanto los debates como las alternativas de soluciones posibles para el decisor político. Por lo tanto un plan —por necesidad de coherencia global— no puede sino expresar una cierta racionalidad entre otras posibles: la racionalidad de los expertos a quienes el decisor político ha solicitado la realización del plan. Estos expertos dependen a su vez del grado de confiabilidad de los datos que incluyen en sus modelos. Otro elemento que limita la capacidad de previsión de los modelos de planificación se debe a su incapacidad intrínseca de integrar elementos nuevos. Las variables y datos utilizados para construir un modelo son necesariamente pasados o, en

el mejor de los casos, actuales, por lo cual los hechos nuevos afectan, y de manera creciente con el paso del tiempo, el grado de validez de la proyección de cualquier modelo<sup>4</sup>.

Otro aspecto fundamental de la razón de ser de la planificación reside, como ya se señaló, en la reducción de la incoherencia de las políticas públicas. El plan busca orientar los esfuerzos y los recursos disponibles hacia el logro de objetivos comunes. Si en un primer momento los objetivos de la planificación eran más que todo sectoriales, la necesidad de un grado de coordinación intersectorial iba rápidamente a imponerse. Es más, para el logro de los objetivos se establece una jerarquía que se distribuye en una cascada de planes —globales, sectoriales, regionales, locales hasta individuales— en los cuales las metas son cada vez más concretas y precisas para garantizar la coherencia de la acción conjunta.

Así, la acción de planificación, que por su naturaleza misma tiende al control de las variables, busca extenderse a sectores y niveles siempre más amplios para limitar y reducir las incoherencias. Los planificadores, y más concretamente los entes administrativos centrales de planificación, tienen la tarea de integrar las distintas racionalidades que se expresan en la sociedad y de realizar los arbitrajes entre éstas<sup>5</sup>. La multiplicación de los planes tiende así a aumentar las dificultades y los conflictos de intereses y de competencia para lograr una coordinación de las acciones públicas. Pero de

<sup>4</sup> Sobre la difícil pero necesaria colaboración entre científicos y políticos, ver Wiltshire (2001).

<sup>5</sup> Por ejemplo en el caso colombiano, el Departamento Nacional de Planeación está compuesto por unidades que reflejan los distintos sectores a integrar. Igualmente se debe respetar la jerarquía de los planes: los planes de desarrollo de los departamentos y municipios deben tomar en cuenta (por ley) las políticas y estrategias definidas por el plan nacional para garantizar la coherencia (integración horizontal y vertical) de la planificación. Lo que constituye una importante limitación a la «autonomía» de estos entes territoriales.

manera paradójica, es la misma extensión de la planificación la que va a provocar su dilución pues para mayor coherencia se necesita más planificación, pero más planificación implica más actores, es decir, más posibilidades de situaciones conflictivas. Esto provoca dos actitudes posibles: o incluir necesariamente factores contradictorios o incoherentes entre sí, es decir lo que se quería eliminar, o reducir las ambiciones del plan a fijar metas precisas, o sea abandonar el objetivo mismo de la planificación!

La planificación se choca contra la realidad de los hechos, de los intereses adquiridos y de la factibilidad política a corto plazo. Por estas razones vamos a ver con relativa frecuencia que la coyuntura más que el plan dicta las posibilidades reales de acción política.

En conclusión, reducir las incertidumbres y las incoherencias de las políticas por medio de la planificación se revela muchas veces como una meta ilusoria, aunque no necesariamente sin sentido, debido a que este voluntarismo se enfrenta a dos tipos de obstáculos: los de tipo técnico y los de tipo político.

### 3.2. LOS OBSTÁCULOS A LA PLANIFICACIÓN

Los obstáculos de tipo técnico provienen tanto de situaciones externas como internas. De por sí los modelos de planificación tienen, como ya se ha dicho, dificultades para tomar en cuenta eventos inesperados o novedosos. Con más razón cuando éstos se producen fuera de su alcance político o geopolítico, como es el caso, por ejemplo, de la economía cuando los procesos de internacionalización e interdependencia se profundizan: la variable escapa a toda posibilidad de control y su fluctuación es más bien errática<sup>6</sup>. A más apertura hacia el mercado internacional, más de-

<sup>6</sup> Thurow (1996) muestra la dificultad estructural para el capitalismo contemporáneo de «actuar» para el largo plazo.

pendencia frente a éste y menos capacidad de previsión. La previsión se vuelve conjetura o, peor todavía, mero encantamiento<sup>7</sup>.

La profundización de la política de globalización así como el derrumbe de los regímenes socialistas han producido una nueva definición de los objetivos de la planificación. En los años setenta y ochenta y aún más desde los noventa, se han tratado de evitar los obstáculos que pueden presentarse, más que imponer un esquema de desarrollo a mediano o largo plazo, inclusive en los países industrializados. El plan es una brújula que hay que calibrar frecuentemente para adaptar los objetivos a las situaciones y oportunidades coyunturales. Pero los obstáculos no son sólo de orden externo. La estructuración administrativa y las lógicas burocráticas internas tienden a oponerse a la imposición de una obligación de cooperación horizontal (coherencia), es decir, intersectorial. Cada segmento de la administración funciona según rutinas y ritmos propios a su posición y pertenencia sectorial. Romper con la coherencia interna de los sectores ya establecidos resulta ser a menudo trabajoso. Frente a eso, una primera alternativa común consiste en la creación de una estructura administrativa paralela para fines específicos (corto circuito). Otra alternativa es la de retomar en el plan los objetivos sectoriales «empacándolos» en un discurso aparentemente coherente con el resto del plan. En el primer caso se aumenta la burocracia y se generan conflictos de competencias administrativas y en el segundo se desvía de los fines de la planificación: la realidad es más fuerte que los deseos.

A los problemas técnicos que se acaban de señalar se suman obstáculos políticos. Establecer un plan necesariamente implica tomar decisiones que favorecen algunos intereses en detrimento

<sup>7</sup> Bajo este argumento la situación colombiana aparece como contradictoria en la medida en que se ha consagrado constitucionalmente, desde 1991, la obligatoriedad de la planificación a todos los niveles político-administrativos y se ha practicado, simultáneamente, una política de apertura profunda de la economía.

de otros. En un régimen democrático, expresarlo de manera muy clara, puede restar legitimidad y apoyo (votos) al gobierno por parte de los sectores sociales y económicos que se ven afectados negativamente por las opciones del plan. Entonces parece ser mejor que los objetivos queden imprecisos y generales para así evitar conflictos mayores, limitar la exacerbación de las divisiones sociales y políticas, maximizar los apoyos y lograr que el consenso sea lo más amplio posible.

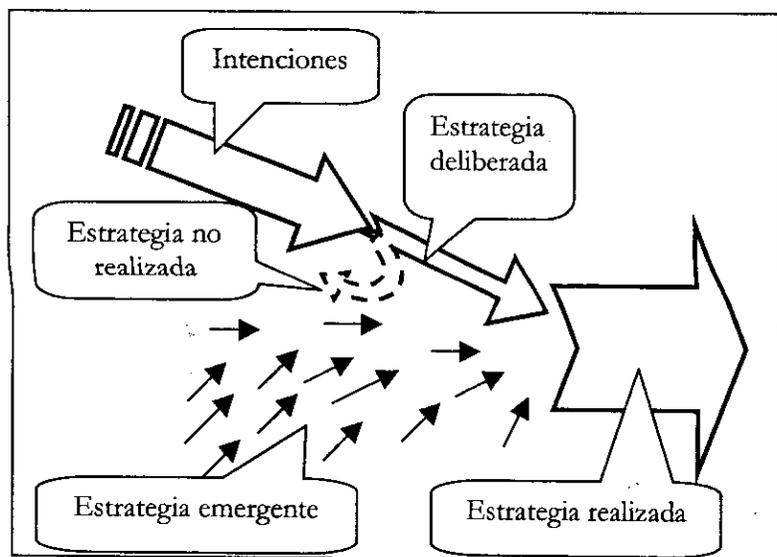
Por eso, el plan tiende también a presentarse como un programa político con el cual espera obtenerse el máximo de respaldo político. No es raro que las distintas partes de un plan presenten contradicciones para satisfacer a todos los grupos sociales. Tener elementos contradictorios, vagos, indeterminados y formulaciones generales permite, además, conservar un espacio de libertad más amplio para tomar decisiones y resolver los problemas que se presentan en función de la coyuntura. Prometer algo muy concreto y no realizarlo puede acarrear un costo demasiado alto en términos de legitimidad, credibilidad y respaldo políticos. ¿Se podría decir entonces que la forma más racional de comportamiento de un político es comportarse, aparentemente, de manera «irracional»? (Wiltshire, 2001).

### 3.3. EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN

Las dificultades señaladas por el enfoque tradicional de la planificación, asociado con nociones como el orden, la previsión, la programación, el dirigismo, etc., han hecho que los expertos desde hace varios años propongan encontrar un modelo de planificación que responda mejor a las realidades complejas que enfrentan las entidades públicas, en un contexto de economía de libre mercado que se caracteriza por la complejidad, la inestabilidad y la incertidumbre. Entonces, la planificación debe dejar de lado las ilusiones dirigistas, lineales y centralizadoras para volverse más flexible, participativa y descentralizada. El plan debe transformarse en un lugar privilegiado para la concertación y la evaluación de las escogencias y prioridades públicas. Debe concebirse como una herramienta prospectiva para anticipar las evoluciones y también como un lugar de intercambio y diálogo.

Algunos autores proponen una planificación *emergente*, entendiendo ésta como una planificación capaz de tomar en cuenta los fenómenos que aparecen de manera no deliberada, a medida que se implementan las políticas planeadas. El resultado sería la emergencia de una cierta coherencia lograda por la articulación entre las intencionalidades endógenas y las acciones, decisiones y estrategias externas, articulación que poco a poco daría su forma y coherencia a las realizaciones (Cuadro 3-III, ver Mintzberg, 1994).

### 3-III.- LAS DIFERENTES FORMAS DE ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN



Según Mintzberg (1994), en Cetel (2000).

Una planificación de esta naturaleza reconoce la indeterminación y acepta que no siempre se realicen los objetivos inicialmente previstos. También pretende ser una estrategia de integración de los experimentos periféricos mediante la implementación de estructuras, lugares y procesos de concertación y de coordinación participativos no jerárquicos según una lógica de redes. Significa la construcción de un proceso basado en el aprendizaje mutuo y

permanente por ensayos y errores. Por lo tanto es, más que un mero ejercicio de planificación, una verdadera renovación (¿o revolución?) del proceso de gestión pública hacia más modestia y pragmatismo en las posibilidades de cambio social, pero que sería tal vez más eficaz y legítimo. (ver Cetel, 2000).

La evolución de la planificación que se acaba de reseñar se relaciona necesariamente con los cambios que han ocurrido en la teoría de la decisión, y que se han derivado de los análisis de los procesos de toma de decisión.

### 4. LA TOMA DE DECISIÓN

Si la planificación permite ayudar a tomar decisiones más acertadas, la realidad del proceso de toma de decisión no corresponde necesariamente al esquema racional ideal. El análisis de la toma de decisión, es decir, de la manera cómo el decisor elige opciones de políticas, ha permitido a los politólogos y analistas construir varios modelos explicativos que pretenden acercarse con más o menos precisión a una realidad plural. De manera simplificada se puede ver la decisión desde dos enfoques. Uno, a partir de la idea de que el decisor disfruta de una libertad completa para tomar sus decisiones, y otro desde el punto de vista opuesto, es decir, que las decisiones tomadas por el decisor son totalmente determinadas por factores que no controla.

En el primer caso el decisor hace la diferencia y en el segundo son las variables externas las que determinan la decisión. Estas dos posiciones son ilustradas por los estudios de Dahl (1961) y Hunter (1963) que analizaron los procesos de decisión de las autoridades municipales en las ciudades de New Haven y Atlanta respectivamente. Para Dahl, el alcalde de la ciudad actuaba como un especie de árbitro entre los deseos expresados por los distintos actores y fuerzas sociales. En fin, la decisión tomada por el alcalde era el resultado de una negociación entre varios actores que interactuaban en un espacio político pluralista. En cambio, para Hunter, la decisión es la más conforme posible a los intereses de los poderosos: el poder municipal está distribuido de una forma piramidal en la cual es un reducido grupo oligárquico el

que manipula los hilos de la decisión formal. El alcalde no decide realmente sino que ratifica decisiones impuestas desde afuera (en Meny, Thoenig, 1992:130). Esta última tesis, que tuvo muchos partidarios en los años setenta, fue criticada luego con fuerza. De allí se desprende la pregunta central: ¿Cómo hace el decisor para elegir?

#### 4.1. MODELOS DE TOMA DE DECISIÓN

A partir de la presentación del modelo de toma de decisión ideal, o sea aquel de la racionalidad absoluta, vamos a presentar sucesivamente otros modelos que derivan de la crítica a este modelo inicial. Como se puede observar, la capacidad o la convicción derivada de la observación empírica, de lograr tomar decisiones basadas en un proceso racional, se va reduciendo de modelo en modelo. Igualmente el contexto organizativo aparece como un elemento importante para entender los procesos de decisión. Los estudios empíricos en los cuales se basan estos modelos sucesivos seguramente no son ajenos a la pérdida progresiva de fe tanto en las posibilidades de racionalización de la actividad política y de los procesos de decisión como en la capacidad real de planificar el futuro de una sociedad.

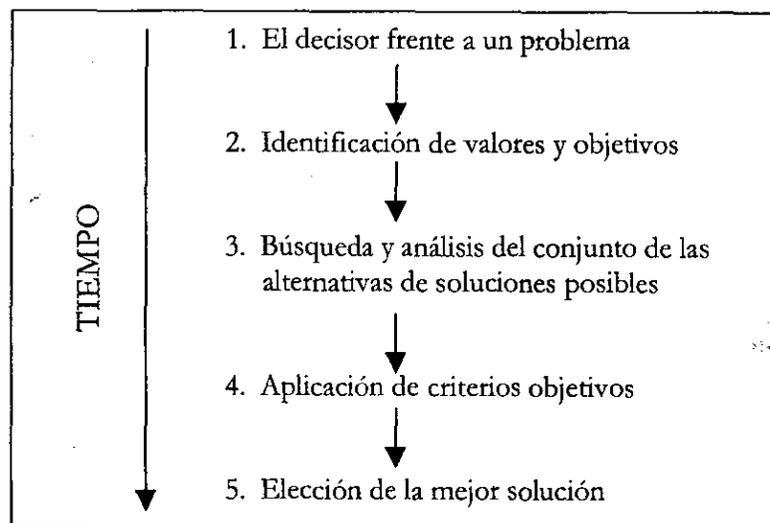
Los más ambiciosos intentos de racionalización de las decisiones políticas, particularmente para la previsión en el gasto público, implementados en la mayoría de los países democráticos en las pasadas décadas, han sido prácticamente abandonados. Experiencias como el *Planning, Programing and Budgeting System (PPBS)* en los Estados Unidos y sus derivados en Europa (RCB en Francia) o en Colombia (racionalización del gasto público) generaron decepciones. Y este fracaso se debe precisamente a la lógica misma de estos procedimientos que se fundamenta en una concepción normativa y en una representación lineal y simplista de la toma de decisión política. Esta lógica ha ignorado que el modo de toma de decisión en las democracias complejas sigue siendo la negociación, el ajuste entre intereses y la aceptabilidad social, más que la estricta optimización técnico-económica. (Monnier, 1992:17-19).

#### EL MODELO DE LA RACIONALIDAD ABSOLUTA

Para tomar una decisión, la «razón» nos dice que primero hay que conocer el problema, determinar sus valores y sus objetivos, luego analizar todas las soluciones posibles y, finalmente, con toda la información en mano, escoger la solución y los medios más adecuados; es decir, la decisión óptima. Este modelo corresponde a la visión *taylorista* y positivista de que siempre existe una solución superior a otra (*one best way*) que se puede encontrar a través de un proceso de estudio científico (Taylor, 1911).

#### 4-III.- EL MODELO DE LA DECISIÓN RACIONAL EN ABSOLUTO EN CINCO ETAPAS

(adaptación libre de Meny, Thoenig, 1992:140)



El modelo de la racionalidad absoluta implica que los valores y objetivos de los decisores sean siempre claros, que el conocimiento y la información disponible sobre las alternativas de soluciones posibles y sus consecuencias sean completos y que la decisión que se tome sea lo más conforme posible a sus valores. Si se aplica este

modelo se asegura que la decisión tomada será la mejor. Se puede esquematizar este modelo según un proceso de decisión lineal en cinco etapas: definición del problema, identificación de valores y objetivos, análisis de las alternativas de soluciones, aplicación de criterios y toma de decisión (cuadro 4-III).

Si bien es claro que este modelo de decisión satisface la razón, tiene la dificultad de ser poco realista. En efecto, los postulados necesarios para su aplicación rara vez coinciden, por no decir nunca. Es una visión ideal y normativa del proceso de toma de decisión.

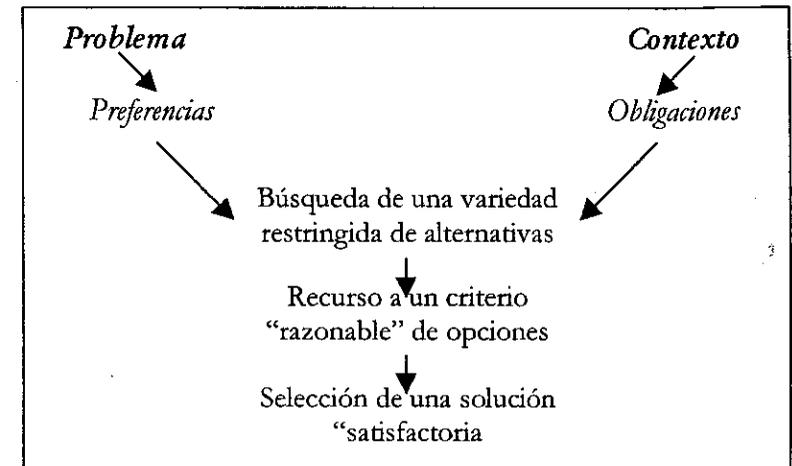
En la realidad, el decisor se encuentra frente a unas condiciones que limitan sus posibilidades de aplicar este esquema clásico. Es lo que demostró Herbert A. Simon ya en los años cincuenta con sus estudios sobre administración y procesos de decisión; lo que lo llevó a la construcción de otro modelo basado en una racionalidad concebida como limitada (Simon, 1983).

#### EL MODELO DE LA RACIONALIDAD LIMITADA

El modelo de la racionalidad limitada propuesta por H. Simon (1983) deriva de la crítica al modelo anterior. Simon demostró que el modelo racional es inaplicable por varias razones; primera, porque nunca puede ser completa la información tanto acerca del problema como de las alternativas de solución posibles. Intentar obtenerla tiene un costo en dinero y en tiempo, elementos que casi siempre tienen una disponibilidad limitada; además, es posible que la información no se pueda obtener porque quien la tiene no la quiere transmitir. Segunda, porque la capacidad intelectual y cognitiva del decisor y sus asesores para identificar soluciones es variable y es posible que algunas soluciones válidas se descarten porque no corresponden a sus valores, o sencillamente no la perciben. Tercera, porque los criterios para apreciar y diferenciar las cualidades y las consecuencias de las soluciones, sus respectivas ventajas y desventajas, son pocos y generalmente no tienen un grado de validez y de consenso en todas las áreas de aplicación. Además, las técnicas utilizadas pueden ser imperfectas o dificultar la comparación entre las soluciones. Cuarta, por-

que no es raro que los objetivos del decisor no estén claramente expresados, consciente o inconscientemente, o no conocidos por el decisor mismo. Quinta, porque el tiempo para tomar una decisión tiene generalmente un límite que no corresponde al necesario para recoger toda la información existente y realizar todas las investigaciones.

#### 5-III.- EL MODELO DE LA RACIONALIDAD LIMITADA



Fuente: Meny, Thoenig, 1992:143

Bajo estas condiciones impuestas por la realidad humana y social en la cual está inmerso el proceso de decisión, Simon (1983) concluye que el decisor nunca toma una decisión siguiendo la lógica racional de manera absoluta. Las limitaciones en la toma de decisión racional hacen que el decisor adhiera a la primera solución que le parece *satisfactoria*. Se trata entonces de buscar un término medio entre el análisis del problema y la urgencia de ofrecer una solución aceptable. De antemano el decisor privilegia a una solución sobre otra y minimiza el examen de otras soluciones. Por lo general, no busca la mejor solución sino que trata de evitar la peor. Es común que las soluciones examinadas

se limiten a modelos conocidos y ya aplicados anteriormente a otro problema, lo cual se argumenta con razones pseudocientíficas, de sentido común, o de moda.

Todos estos factores hacen que los criterios aplicados a la decisión sean el fruto de una mezcla de intuición y de razón —es decir, un juicio razonable— más que de razón pura. El ejercicio de la razón se encuentra limitado por el contexto social, político y cognitivo en el cual actúa el decisor, contexto del cual es imposible escapar.

#### EL MODELO INCREMENTAL O DE AJUSTES MARGINALES

Si los aportes de Simon ponen en jaque las ilusiones racionalizadoras en sus aplicaciones prácticas, otro autor, Charles Lindblom (1959) va a seguir el mismo camino para limitar todavía más el impacto de la racionalidad en la actividad política. El autor demuestra que ningún administrador puede aplicar realmente el método racional y que, más bien, aplica un método instintivo de comparación entre soluciones empíricas (o *muddling through*, «acomodo», «salir del paso»). Ya no se trata de deducir la solución sino de aprender desde la realidad empírica.

Para Lindblom, de un lado, el tiempo coacciona el proceso decisorio e impide que se examinen realmente tanto el problema como las soluciones posibles, y ni siquiera a algunas de éstas como lo propone el modelo de Simon. De otro lado, considera que es muy difícil, si no imposible, ponerse de acuerdo previamente sobre los valores y los objetivos de una política con todos los actores que pesan sobre el proceso de decisión; y que por lo tanto es mejor obviar esta discusión y centrarse en la tarea de encontrar soluciones pragmáticas en cada caso concreto.

Si es imposible conciliar los valores, resulta más fácil ponerse de acuerdo sobre medios técnicos porque éstos no cuestionan las convicciones profundas de los actores, o lo hacen de manera menos visible y directa. Por eso, la mayoría de las decisiones no son sino añadiduras, ajustes a las políticas ya existentes y resulta casi imposible no tener en cuenta las decisiones anteriores. Se trata entonces de soluciones nuevas más que de correctivos margina-

les que solucionan de manera provisional el problema que ha surgido.

Con Lindblom, se pasa de una racionalidad *a priori*, donde se escoge antes de actuar, a una racionalidad *a posteriori*, donde la racionalidad surge de la práctica política. Es el juego de las presiones y contrapresiones entre actores y la experiencia adquirida por la realidad de la implementación que va a definir lo posible (Crozier, Friedberg, 1977:311). El ejemplo típico de este modelo se aplica al proceso presupuestal (Wildavsky, 1964).

Es imposible debatir nuevamente cada año la totalidad de las distintas partidas presupuestales y sólo es posible modificar marginalmente algunos rubros. En este modelo, el pasado determina de forma considerable las decisiones de hoy y las de mañana. Es el triunfo del pragmatismo y del reformismo, de la política de los «pequeños pasos» como estrategia para lograr acuerdos y arreglos en un universo plural.

En otras palabras, este modelo se aproxima a la idea de la mano invisible de Adam Smith: es inútil e imposible buscar de manera racional y voluntarista el bien público; el mercado (en este caso, político) encuentra su mejor ajuste posible al dejarlo actuar.

Si Smith construyó su modelo sobre la ficción de un mercado económico perfecto, Lindblom hace lo mismo basado en la ficción de un modelo democrático pluralista perfecto en donde la función del gobierno consiste en mantener las reglas necesarias para el desarrollo del proceso político de ajustes marginales.

Si Lindblom ve la racionalidad en la capacidad del sistema político de encontrar los ajustes posibles, otro autor, A.O. Hirschmann, va más allá y manifiesta que en muchas ocasiones los decisores no saben lo que buscan y que la racionalidad de una decisión aparece posteriormente a la implementación de ésta. Incluso, estima que es necesario que no se sepan de antemano todas las consecuencias de una decisión (ideal de la decisión racional) porque lo más seguro es que se descartarían soluciones que pueden llevar a resultados no esperados pero buenos. La capacidad humana de aprendizaje hace útil mantener un cierto nivel de riesgo y de incertidumbre para el descubrimiento de nue-

vas posibilidades y nuevas herramientas<sup>8</sup> (Hirschmann, 1975, 1985; Crozier, Friedberg, 1977: 317).

Si este modelo del ajuste marginal parece tener una gran capacidad para explicar —y legitimar— en la práctica las políticas reformistas y lentas, en el plano intelectual resulta poco útil cuando se tratan de explicar los cambios importantes. ¿Cómo definir y distinguir un cambio de un ajuste marginal? (ver Ross, 2000)

#### EL MODELO DE LA ANARQUÍA ORGANIZADA

El modelo de la anarquía organizada o *garbage can model* (March, Olson, 1972) representa la antítesis del modelo de racionalidad absoluta. El modelo pretende explicar el mundo de la contingencia y de la ambigüedad. Considera que la influencia de las instituciones sobre las decisiones es baja o casi nula. Existe un proceso de decisión de este tipo cuando tres elementos característicos están presentes. El primero, que los valores y los objetivos siempre se presenten en forma ambigua. El segundo, que el conocimiento o la información a disposición sean incompletos, fragmentarios e inciertos. El tercero, que los procesos de decisión sean complejos y en gran parte simbólicos (Lane, 1995:80). Según autores como March (1988) estas condiciones se encuentran en particular en las

<sup>8</sup> Se puede utilizar el ejemplo de Colón para apoyar esta idea: Colón tomó la decisión de buscar una nueva ruta hacia las Indias navegando hacia el oeste. Para eso se basó en cálculos sobre el diámetro de la Tierra que, a la postre, resultaron equivocados. Subestimó así la distancia entre Europa y las Indias pasando por el oeste. Sin embargo, este error de cálculo le facilitó la toma de decisión para intentar el viaje y le permitió un resultado inesperado: ¡descubrir América! (en Thurow, 1996:341).

instituciones públicas y en las asociaciones muy informales. Es frecuente tomar como ejemplo de anarquía organizada a las grandes universidades o incluso a los ejércitos en tiempo de paz (Mény, Thoenig, 1992:149).

En esta clase de organizaciones, la ambigüedad y la confusión reinan; las actividades, los procedimientos, la participación y las competencias de sus miembros son vagos y cambiantes. Para que se tome una decisión es necesario que exista un encadenamiento entre cuatro elementos: un problema, una ocasión u oportunidad de una elección, unos actores y una solución. Si la lógica permite pensar que tal encadenamiento se produce en este mismo orden, eso de hecho no es cierto. Todas las posibilidades suelen existir en la práctica.

Los procesos son erráticos e imprevisibles; de modo que en este tipo de modelo, los encadenamientos pueden provocar los siguientes efectos: las decisiones muy pocas veces pueden ser conectadas a problemas precisos, la decisión ya no responde al problema porque éste ha cambiado o desaparecido, o no se toma ninguna decisión.

En este tipo de situación de nada sirve intentar aplicar algún criterio de racionalidad, en primer lugar porque los actores suelen cambiar sus percepciones de los problemas para justificar *ex post* sus acciones y, en segundo término, porque existen muy pocas reglas que estructuran el proceso de decisión y obligan el comportamiento de los actores (Mény, Thoenig, 1992:152). En estos casos a los dirigentes de nada les sirve tomar decisiones de manera autoritaria o buscar apoyo en coaliciones debido a la fragilidad de éstas.

Sólo pueden apoyarse sobre lazos de lealtad personal y sobre su capacidad de remover de vez en cuando el organigrama para hacer “pesar la amenaza y la incertidumbre sobre las autonomías fragmentadas” (1992:152).

Se compara este modelo a una papelera (o cesto de basura) que hay que sacudir de tiempo en tiempo para provocar cambios en la disposición de los elementos y así lograr nuevas configuraciones que permitan descubrir o crear oportunidades de decisiones y de soluciones.

## EL MODELO DEL PUBLIC CHOICE

El modelo del *public choice* o de elección pública trata de aplicar la teoría económica en el terreno político. Un destacado estudioso, Mueller (Lane, 1995:205), define la escuela del *public choice* como "la economía de la toma de decisión en los ámbitos no mercantiles, o sencillamente la aplicación de los métodos de la economía a la ciencia política. El objeto principal de estudio del *public choice* es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, los reglas electorales, el comportamiento electoral, los partidos políticos, la burocracia, etc." Entonces las premisas epistemológicas de este modelo son, el individualismo metodológico y el modelo del *homo economicus*. Se considera pues que los grupos organizados son principalmente una suma de individuos. En otras palabras, las propiedades de los agregados sociales se reducen a las propiedades de los individuos (Lane, 1995:210). Ahora, según el modelo del *homo economicus*, el individuo tiene un comportamiento básicamente egoísta, racional y maximizador de sus intereses (*utilities*).

Esta concepción refuta la idea de que los actores políticos obran de manera altruista en la búsqueda de un interés público o común. Los políticos son como cualquier empresario privado; de manera que el apoyo a decisiones políticas o a políticas públicas encuentra su motivación y explicación en la maximización de los intereses personales. ¿Cuáles son estos intereses? Según autores como Downs (1957) la actuación de los políticos depende de la probabilidad de conseguir su reelección y de obtener más recursos (maximizar) en términos de poder, de prestigio y de ingresos. En la actividad política cotidiana, ellos buscan los temas (que suelen ser de interés colectivo) que minimizan la distancia y las divergencias con sus electores durante su período para evitar contradicciones o desacuerdos con el fin de asegurarse los votos en la siguiente elección.

En una perspectiva más amplia se pueden aplicar igualmente estos postulados no solamente a los actores políticos en forma individual sino a los grupos organizados (partidos políticos, gremios, instituciones, etc.) Sobre los grupos organizados es posible considerar que defienden intereses de grupo para mantener o conquistar posiciones o ventajas para el conjunto de los miembros.

Esta idea está desarrollada por la teoría del comportamiento «*rent-seeking*», «aprovechador» o «captor» de rentas de situaciones dentro del sector público (Buchanan, 1980) y por los enfoques teóricos neoinstitucionalistas<sup>9</sup>.

## 4.2. UN EJEMPLO CLÁSICO DE ANÁLISIS DE TOMA DE DECISIÓN: GRAHAM ALLISON Y LA CRISIS DE LOS MISILES DE CUBA

La presentación anterior de distintos modelos de decisión puede aparecer como meramente teórica y con poca relevancia en el orden práctico. Sin embargo, con el ejemplo del análisis de la crisis de los misiles de Cuba de octubre 1962, realizada por Graham Allison (1971), se puede ver cómo las concepciones en materia de decisión suelen ser importante. Con este estudio se puede observar que un proceso de decisión y su estilo dependen tanto del problema, del entorno, del contexto como de las estructuras organizativas existentes o a disposición. Varios modelos de acción y de interpretación pueden cohabitar o presentarse sucesivamente según los pasos seguidos en un proceso de decisión.

El análisis de Allison es considerado como un caso pedagógico ejemplar y por lo tanto no podemos dejar de mencionarlo aquí. La originalidad del estudio consiste en mostrar cómo se pue-

<sup>9</sup> Para el caso colombiano, Wiesner (1997) propone un análisis breve de la situación de algunas políticas públicas bajo esta perspectiva. Por ejemplo, el autor pretende mostrar de qué manera el gremio de los educadores colombianos del sector público (Fecode), al actuar como *rent-seekers* ha logrado «capturar» la política educativa del país para su beneficio propio y el de sus miembros, «a costa» de la educación pública en general. Es de anotar que el libro de Wiesner consiste más en una selección cuidadosa de argumentos que permiten justificar la tesis neoinstitucionalista que en un análisis serio de políticas públicas. En este sentido es un libro más ideológico que politológico.

de interpretar una misma decisión o una serie de decisiones a través de varios modelos explicativos: racional, racional limitado, burocrático, y de mercadeo político o, se podría decir, de *public choice*.

El recuento de los hechos nos traslada a la época de la guerra fría. Luego del fracasado intento de desembarque norteamericano en Bahía de Cochinos, los soviéticos deciden aprovechar la coyuntura para instalar misiles nucleares en Cuba. Los estadounidenses descubren la operación, al parecer, de manera tardía y, entonces el Consejo Nacional de Seguridad se reúne de urgencia y delibera sobre las distintas estrategias a adoptar. Finalmente el presidente Kennedy ordena, como es sabido, el bloqueo naval de la isla de Cuba para impedir la llegada de las embarcaciones soviéticas. El presidente Kruschev, de la Unión Soviética, está en la obligación de ceder y retirar sus misiles de la isla caribeña para evitar una conflagración mundial.

Una primera lectura hace ver el alto grado de racionalidad en el proceso de decisión norteamericano. Un problema que se percibe se somete a debate de los expertos con un gran número de soluciones; finalmente se escoge una de ellas y el problema se resuelve de la mejor manera posible para los Estados Unidos. Al parecer el modelo racionalista ha permitido resolver exitosamente el problema, sin embargo, un análisis más detallado permite ver las cosas de manera distinta.

Pero primero miremos las soluciones analizadas por los expertos y la presidencia. Siguiendo la presentación de Crozier y Friedberg (1977), al parecer fueron estudiadas siete soluciones:

*No hacer nada.* Una solución de prudencia pero que hubiera podido tener importantes e imprevisibles consecuencias psicológicas y políticas.

*Una ofensiva diplomática.* Podría ser favorable para los Estados Unidos pero tenía la desventaja de ser un proceso largo, incierto y hubiera permitido, entretanto, la instalación de los misiles.

*Negociar con Fidel Castro.* Esta solución apareció como fuera de contexto porque el control de la operación estaba en las manos de la Unión Soviética y no en las manos de Cuba.

*Intercambio de bases militares: La URSS abandona sus bases en Cuba y los Estados Unidos abandonan sus bases en Italia y Turquía.* Esta solución

tenía un costo militar bajo pero diplomáticamente daba la impresión de que los Estados Unidos abandonaban sus aliados europeos para garantizar su propia seguridad.

*La invasión de Cuba.* Solución ideal para los «guerreros». Pero esta solución tenía muchos riesgos: represalias soviéticas en Berlín y en Turquía, guerra abierta entre los Estados Unidos y la URSS.

*El ataque aéreo quirúrgico.* En esta época un ataque de la fuerza aérea sobre las instalaciones militares rusas únicamente a Cuba parecía muy difícil. Los expertos militares pregonaron en pro de un ataque aéreo masivo, como única alternativa que garantizaba la destrucción de las instalaciones rusas.

*El bloqueo naval.* Esta solución parecía menos eficaz que el ataque aéreo, además de una implementación más demorada, y comportaba el riesgo de batalla naval con los rusos. Sin embargo tenía la ventaja de dejar un tiempo de reflexión a los rusos y dejaba a estos últimos la responsabilidad de tomar la decisión de iniciar o no el conflicto armado.

Finalmente, como ya se sabe, fue esta última decisión la que tomó el presidente Kennedy para solucionar el problema con éxito.

En apariencia el proceso de toma de decisiones se hizo de manera conforme al esquema racional, sin embargo, si se analiza de cerca el proceso aparecen varias fallas; por ejemplo, no se puede decir que se examinaron todas las posibilidades de soluciones; es más, errores y fallas de información han incidido en la elección de la solución y estrategias políticas internas han prevalecido sobre la racionalidad pura a la hora de las deliberaciones. Luego, y para coronar, ¡la ejecución de la decisión no ha correspondido plenamente a la orden presidencial! (Crozier, Friedberg, 1977:329).

Según el análisis de Allison, la solución del bloqueo naval no estaba en el «listado» inicial de soluciones. Es sólo al final, cuando ninguna de las soluciones presentadas correspondía a los criterios fijados por el presidente (obligar al retiro de los misiles sin provocar un conflicto mundial) que se descubrió esta solución. El proceso correspondió, en general, a un proceso de tipo racionalidad limitada de H. Simon. Se escogió esta solución como la primera que respondía a los criterios presidenciales. Las diversas soluciones

consideradas no eran la resultante del análisis del problema específico, sino que eran soluciones ya elaboradas por las respectivas administraciones; por tanto el decisor estaba *limitado* en su elección por las características estructurales de las organizaciones administrativas así como por las propuestas ya elaboradas y las preferencias de las mismas; lo cual se traduce en una tendencia a la preponderancia de las soluciones presentadas y preparadas por la administración en el proceso de toma de decisiones sobre las eventuales soluciones presidenciales.

En lo concerniente a la información, el autor muestra también las deficiencias en el sistema de información: la administración de los Estados Unidos demoró más de un mes en verificar la información sobre la existencia de las bases para los misiles en la isla. De igual forma las investigaciones sobre la eventual viabilidad de la opción de un ataque quirúrgico no fueron exhaustivas por la simple razón de que la solución no tenía muchos partidarios entre los expertos militares, los cuales preferían un bombardeo masivo. Por motivos como estos los decisores están muchas veces «presos» de los medios a disposición y de la información suministrada por la administración para tomar una decisión. De modo que la decisión no refleja únicamente un cálculo racional sino un juego político que integra las presiones contradictorias que proviene del sistema (Crozier, Friedberg, 1977:334). Finalmente, la ejecución del bloqueo no se hizo a la distancia prevista por el presidente, sino a una distancia que correspondía a planos preexistentes a la crisis.

Cuando el proceso de decisión pone «fuera de juego» la concepción racional de la toma de decisión —comparar costos y beneficios de todas las soluciones y elegir la mejor— da lugar a una interpretación que refleja más bien la racionalidad limitada de H. Simon, Allison sugiere otras interpretaciones: una interpretación de tipo lucha burocrática y otra más «política». Se puede mirar el conflicto entre las distintas propuestas como una lucha entre los diferentes aparatos burocráticos para tratar de imponer su solución. Las promesas hechas durante la campaña electoral en la cual se encontraba el presidente Kennedy en ese momento y las características de sus relaciones personales con el presidente Kruschev,

también habían influido en su determinación de escoger una solución de firmeza para no entrar en contradicción con sus discursos (Crozier, Friedberg, 1977:337). Es decir, elementos de interés político de grupo o personal, según la escuela del *public choice*, han contribuido en la toma de decisión. Como lo indican tanto Allison (1971) como Crozier y Friedberg (1977), ninguna de las interpretaciones presentadas está totalmente equivocada, sino que ellas corresponden a niveles distintos de la realidad.

Una de las lecciones que se desprende de este análisis es la de constatar que el decisor logró influir de manera contundente sobre la decisión por el hecho de haber fijado criterios —impedir la instalación de misiles y no provocar una guerra— para la aceptación de una solución. Su papel no fue el de «mandar», sino el de imponer criterios de racionalidad que correspondían a su apreciación de la realidad y a sus valores. Haber mantenido estos criterios, a pesar de las presiones, obligó a buscar otras soluciones distintas a las presentadas inicialmente, lo cual muestra también que si se quiere mejorar la «calidad» de las decisiones no basta con desarrollar conceptos y medios técnicos —aunque ayudan—, sino que es necesario transformar el funcionamiento del sistema en aspectos tanto burocráticos como políticos: para Kennedy la conformación de un grupo informal de decisores y expertos le permitió limitar la presión de sus burocracias y afirmar su autoridad con la ampliación y diversificación de sus fuentes de información. (Crozier, Friedberg, 1977:337, 343).

## 5. DECISIÓN Y DEMOCRACIA

Los precedentes modelos de toma de decisión reflejan las dificultades teóricas y prácticas para tomar una decisión racional o razonable. Pero surge también otra pregunta central: ¿cómo conciliar la decisión con la democracia? La necesidad de buscar decisiones y procesos de decisión basados en el respeto a los valores democráticos y que, a su vez, se funden sobre un saber de tipo científico, representa un desafío para las instituciones políticas democráticas. ¿Cómo conciliar ciencia y democracia, ciencia y política? En el mundo occidental existe una tensión siempre presente

entre la legitimidad política de la democracia —es decir, la voluntad de la mayoría— y la legitimidad que ofrece la ciencia, el discurso científico o el *expertise*. De una parte, los problemas frente a los cuales se exige que los políticos tomen decisiones son siempre más complejos —medio ambiente, economía, genética, etc.—; y de otra parte, las dificultades, por no decir la incapacidad, que encuentra la comunidad científica para dar respuestas unívocas y certeras a estos problemas son evidentes: la fe ciega en la ciencia ya no tiene vigencia<sup>10</sup>. ¿Cómo es posible organizar un proceso de toma de decisión que no llegue a caer en la decisión política irresponsable o en la captación tecnocrática de la decisión política? Es decir, ¿cómo gobernar democráticamente y con responsabilidad teniendo en cuenta estas dos fuentes de legitimidad?

Max Weber, en su texto clásico *El Científico y el Político* (1959), ya había advertido de esta tensión permanente entre ciencia y política. Para ayudar a la reflexión sobre esta problemática es pertinente presentar la conocida tipología de modelos de relaciones entre ciencia, política y público en los procesos de decisión política elaborada por Jurgen Habermas (1973). El valor descriptivo de su tipología permite situar los distintos procesos y modelos de decisión dentro de una reflexión más amplia sobre la democracia y el papel de la ciencia y de los expertos en la decisión política.

#### LOS TIPOS IDEALES DE JURGEN HABERMAS

Este autor alemán construye tres tipos ideales de relación entre científicos, políticos y ciudadanos. Ellos son los modelos decisionista, tecnocrático y pragmático.

<sup>10</sup> Basta ver las dificultades que encuentra el mundo científico (y político) al actuar frente a problemas como la energía nuclear (Tchernobyl), la clonación, los organismos genéticamente modificados o el escándalo de la «vacas locas» en Europa.

El primer modelo corresponde a la concepción clásica de la decisión política que postula la subordinación del científico al decisor político. El científico propone medios racionales para alcanzar objetivos elegidos por el político a partir de criterios no racionales (los valores). El modelo decisionista se inspira claramente en autores como el sociólogo Max Weber y el jurista Carl Schmitt.

El modelo tecnocrático invierte la relación anterior y subordina subordinando el político al experto. Únicamente el experto, por medio de la razón científica, está en la capacidad de encontrar la mejor solución a problemas siempre más complejos y presentarla al político que no tiene otra opción que ratificarla (el *one best way* de Taylor).

Este modelo tiene relación directa con el discurso del fin de las ideologías que se sustenta en la creencia de que las coacciones objetivas de la «realidad» no dejan otras opciones distintas a las que descubren los científicos.

Al rechazar estas dos posiciones opuestas que son deficientes desde el punto de vista de la participación democrática y que han mostrado sus límites y riesgos en la práctica, Habermas construye y propone la implementación de un modelo alternativo: el modelo pragmático. Este modelo busca una conciliación entre posición que legitima la decisión tomada a partir de la razón científica y la posición que se justifica a partir de criterios y valores políticos «irracionales». Habermas estima que es posible esta reconciliación por medio de la organización del diálogo interpartes y con la introducción de un tercer actor clave para la democracia que es el público.

El modelo pretende así conciliar el saber técnico y los valores mediante el diálogo público entre expertos científicos, políticos y opinión pública con el fin de facilitar los procesos mutuos de aprendizaje y de empatía. Se busca así evitar los actos de autoritarismo que sean de corte político (“yo soy el jefe y por lo tanto decido yo”) o de corte científico (“yo soy el experto que sabe y hay que hacer esto”) y reemplazarlos por decisiones que surjan de la confrontación de argumentos, de un diálogo entre saberes. El cuadro 6-III ofrece una síntesis de la tipología de Habermas.

## 6-III.- LA TIPOLOGÍA DE JURGEN HABERMAS

	Modelo decisionista	Modelo tecnocrático	Modelo pragmático
Relación funcional entre experto y político	Separación	Separación	Intercambios mutuos y dialécticos. El público interviene como tercer actor
Relación jerárquica	Político   Experto	Experto   Político	Diálogo entre experto y político (relación horizontal)
Naturaleza del poder	Autocracia	Las coacciones objetivas dominan todo. Tecnocracia	Un control democrático es posible
Papel del público	Aclamar las élites	Ningún papel. Eventualmente elegir los expertos	Debate público sobre objetivos y medios
Relación objetivo /medio	Determinación irracional de los objetivos y racional de los medios	Optimización de los objetivos	Objetivos y medios debatidos. Posibilidad de aprendizaje

Fuente: Widmaier (1976:120) en Germann (1985). Adaptación A-N. Roth

El modelo pragmático de Habermas, que hoy llamaríamos participativo, es seductor desde el punto de vista intelectual y representa un desafío para las instituciones políticas a la hora de su puesta en práctica. Las pocas experiencias en este sentido han mostrado las dificultades que surgen en este tipo de procesos. Es necesario, por ejemplo, que políticos y ciudadanos tengan un nivel de formación y disponibilidad de tiempo suficientes para garantizar una participación activa en el debate; también los científicos deben hacer esfuerzos de vulgarización para poder comunicar sus puntos de vista y los resultados de sus investigaciones; además los actores deben tener la apertura intelectual para aceptar la contradicción y tener capacidad de empatía y voluntad para buscar soluciones aceptables por todos; los participantes deben actuar con las cartas sobre la mesa para generar la confianza necesaria. Otro pro-

blema radica en el cómo elegir a los participantes. Este modelo ha sido implementado con éxito para el diseño y la construcción de algunas autopistas en Suiza, pero es de anotar que el consenso logrado tuvo como consecuencia varios años de demora y un importante costo adicional (ver Bassand, 1986).

Esto nos lleva a enfocar ahora nuestro análisis en los problemas de la implementación de las decisiones. En efecto, ¿qué pasa una vez se ha decidido algo? Parece oportuno recordar, como lo subraya Majone (1997), que la política pública hasta el momento de la decisión, inclusive más allá, está constituida ante todo de palabras, de retórica. Son las palabras con las cuales se argumenta y se persuade en un proceso eminentemente social de influencia mutua y de relaciones de fuerza entre los distintos actores. La racionalidad técnica no es sino un elemento válido, un argumento discursivo típico de la modernidad, entre otras racionalidades y argumentos que se interrelacionan durante el proceso de formulación de soluciones y de toma de decisión. Por eso es necesario pasar ahora al análisis de la fase de implementación de las decisiones.

## CAPÍTULO IV

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DECISIONES

## 1. LA IMPLEMENTACIÓN COMO PROBLEMA POLÍTICO

Para muchos, la implementación de las decisiones públicas es un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico, de «simple» ejecución. Por el contrario, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad «palpable». Si para los juristas o abogados —y para muchos políticos— el problema está resuelto con la expedición de la norma, para los politólogos el problema político se desplaza a otro espacio. La aplicación de los reglamentos por diferentes entidades y en distintos lugares implica que la implementación no es una sola, sino plural; existe un juego con la regla (ver Bourdieu, 1990). La implementación de la política es, parafraseando a Clausewitz, la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes. Menospreciar el proceso de implementación es olvidar que “la política de implementación es la determinante definitiva del resultado” de una decisión (Pressmann, Wildavsky, 1998:327)

Una gran parte de los estudios de políticas públicas tuvo su origen al constatar que a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, éstos no se resolvían y, por el contrario, a veces se empeoraban. Aparece lo que se llamó el *implementation gap*, es decir, la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; o, en otras palabras, la distancia —a veces abismal— que separa la teoría de la práctica. Durante mucho tiempo la implementación ha sido la gran ausente en la



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Facultad de Derecho

BIBLIOTECA

discusión de la política pública. Si se considera el proceso de implementación bajo un enfoque de racionalidad absoluta —y también limitada—, éste es sólo un problema de capacidad administrativa o por dificultades y fallas en la técnica de la gestión pública empleada. Se buscan, entonces, soluciones en la cadena jerárquica, el control, la especialización, el manual de funciones o el tipo de mando —es decir teorías y técnicas de gestión, de gerencia—. Estas dificultades han sido observadas en todas partes del mundo —occidental u oriental, capitalista o comunista, desarrollados o en vía de desarrollo—, a todo nivel y para decisiones pequeñas o grandes, incluso en el sector privado. Por lo tanto, considerar este problema como principalmente «técnico» parece demasiado simplificador y reductor, ya que deja de lado su carácter conflictivo, o sea, su dimensión política.

Las políticas públicas están diseñadas, decididas e implementadas por hombres y mujeres que, a su vez, son afectados positiva o negativamente por ellas. Todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública —o administración, parlamento, ejecutivo, gremios, etc.—, tienen características sociales y políticas e intereses que hacen de cada una de ellas un actor más del juego político-administrativo. De manera que la pretendida o anhelada neutralidad de una administración pública que actúa según “criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad” (Mény, Thoenig, 1992:159), es más que todo el ideal de una concepción política moderna y racionalista. La neutralidad de la administración no es un hecho comprobado por los estudios sociológicos o politológicos (ver Urió, 1984; Bourdieu, 1990; Roth, 1994). En el campo de la sociología, el ideal de la burocracia «técnica» que ejecuta sin ira y sin pasión (tipo ideal de Max Weber) es un instrumento construido por el analista para medir y comparar realidades sociológicas. Es también la ideología de la modernidad y de la democracia. El ideal burocrático es un deseo, un mito moderno, cientista, que funciona como una dimensión normativa y como un elemento de legitimación del orden social (ver Bourdieu, 1986a; 1986b) y rara vez corresponde a una realidad observada. Por eso la implementación perfecta es perfectamente inalcanzable;

lo más valioso es que, a pesar de no lograrla, se sigue intentando una y otra vez (Pressmann, Wildavsky, 1998:355).

## 2. LOS ENFOQUES DE IMPLEMENTACIÓN

A pesar de los distintos sentidos que pueden darse al concepto de implementación (ver Lane, 1995:97-99), se le puede definir como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Mény, Thoenig, 1992:159). Los estudiosos de la implementación de políticas públicas han observado y propuesto varios enfoques que tienden a desarrollarse como modelos normativos de implementación. Estos modelos constituyen el lazo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución (Hargrove, 1975). Una primera diferenciación ya clásica de los modelos los organiza en dos categorías que van en función de la concepción utilizada para su realización práctica.

La primera concepción, llamada *top-down*, corresponde a la concepción tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla de arriba (*top*) hacia abajo (*down*) o del centro hacia la periferia. Tiene como postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y, por último, la búsqueda del principio de eficiencia (Mény, Thoenig, 1992:159). En otras palabras, este enfoque presupone que existe una clara separación, tanto conceptual como temporal, entre la formulación y la decisión de la política, de un lado, y, del otro, la implementación de las decisiones. También considera que por lo general los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control (Thoenig, 1985).

La segunda concepción toma la dirección opuesta y se llama *bottom-up*, es decir, de abajo hacia arriba. Históricamente los modelos que se inspiran en esta segunda categoría se desarrollaron como enfoques críticos o alternativos frente a las deficiencias y a la ineficiencia (el *implementation gap*) que presentan los procesos de implementación tradicionales *top-down*. Según esta segunda concepción se trata de partir de los comportamientos concretos en el

nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente, o por retroceso, en vez de descendente.

Estas dos concepciones del proceso de implementación de una política pública reflejan también la controversia existente entre los que creen más en el control, la planeación, la jerarquía y la responsabilidad como mejor estrategia para lograr los objetivos y los que creen más bien en la espontaneidad, en la capacidad de aprendizaje, en la adaptación y en la concertación. Por lo pronto queda por definir en qué medida la implementación de una política en particular gana al quedar firme ante la oposición que suscita, y en qué medida gana al negociar su implementación con los destinatarios o los opositores, o con ambos.

## 2.1. EL ENFOQUE CLÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN RACIONAL

El enfoque de la administración racional corresponde a la concepción clásica (Weber, Fayol) de la administración pública entendida como el modelo ideal de un ente ejecutor de las decisiones políticas. Es el tipo ideal del enfoque *top-down*, en el cual se concibe la administración como un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y claramente definida que observa estricta y uniformemente las reglas y los objetivos, en un contexto de control administrativo perfecto y una excelente coordinación e información entre las distintas unidades administrativas, sin presión temporal excesiva y con recursos ilimitados para llevar con bien los procesos de implementación de los objetivos de la política pública (Lane, 1995:101). La administración, pues, realiza a la perfección su tarea instrumental de transformar los objetivos en medios, sustituir la política por la técnica y los conflictos por las racionalidades gestionarias (Mény, Thoenig, 1992:160). La administración cumple y hace cumplir las órdenes y no busca la participación o el diálogo con los destinatarios de la política. Se trata de hacer respetar una norma y punto.

Como se evidencia, las condiciones de realización de este modelo nunca van a existir en la realidad administrativa y política y

por ello, la utilidad y el interés de este modelo radica —al igual que el ideal-tipo weberiano de la burocracia— en su capacidad de medir la distancia que separa esta situación idealizada de la realidad de la implementación porque evidencia o pone así a la luz del día las fallas del proceso (Lane, 1995:101).

En la actualidad pocos teóricos apoyan este modelo de gestión. Por ejemplo, Haywood y Rodrigues (1994:189ss) consideran que está surgiendo un nuevo cambio de paradigma en la gestión pública<sup>1</sup>. Según ellos, esa concepción clásica de los años cincuenta y sesenta fue reemplazada en los años ochenta por un paradigma de la «eficiencia», el cual sustituyó a los administradores clásicos por «gerentes» preocupados por los resultados más que por el formalismo jurídico de sus acciones. En época reciente este último paradigma estaría en camino de ser sustituido por un paradigma del «consumidor», en el cual el gerente público se preocuparía principalmente por satisfacer a los clientes o consumidores de los servicios o productos distribuidos. Estos cambios de «paradigmas de gestión pública» reflejan, entonces, un desplazamiento del centro de interés —y de legitimación— de lo político hacia el cliente y es significativo de la evolución que ha tenido la concepción de la legitimidad de la acción pública. La legalidad de una acción ya no parece suficiente para ser legítima. La obtención de resultados y la satisfacción de los ciudadanos tiende a ser una condición indispensable para la legitimidad de una autoridad pública. En este sentido una importante corriente, principalmente angloestadounidense, se ha enfocado hacia la construcción de una teoría conocida como la del «buen gobierno».

## 2.2. EL ENFOQUE DEL «BUEN GOBIERNO»

El enfoque del «buen gobierno» o *governance* consiste en un marco amplio de propuestas teóricas y prácticas para determinar

<sup>1</sup> Sobre este tema ver también capítulo V.

y crear las condiciones necesarias para que un gobierno logre sus objetivos. Parte del supuesto de que tanto el «todo gobierno» como el «todo mercado» han fracasado. El enfoque se centra en una propuesta de renovación de los procesos más que en los resultados. A pesar de que el concepto tenga en la literatura especializada varios sentidos, todos concuerdan en considerar que el «buen gobierno» hace referencia a *estilos de gobernar* que otorgan una importancia primordial a aquellos mecanismos de gobierno que no se basan exclusivamente en los recursos tradicionales de la autoridad y de la sanción, sino que más bien crean estructuras que son resultado de la interacción de una multitud de actores sociales y políticos dotados de una cierta autoridad y que se influyen mutuamente. Es decir, que se trata de crear escenarios, estrategias y mecanismos de participación o de inclusión de organizaciones no estatales para aumentar las posibilidades de éxito de la gestión.

En los países en desarrollo, bajo la influencia del Banco Mundial, el «buen gobierno» se entiende como una estrategia para instaurar un gobierno eficiente que debe rendir cuentas. El surgimiento de este enfoque no se debe únicamente a la crisis fiscal del Estado—crisis que obliga a la administración tradicional a buscar soluciones alternas—, pero el «buen gobierno» sí está ligado, sin duda alguna, a la búsqueda de la reducción de los compromisos y gastos de gobierno. Pero también se considera en este enfoque el reconocimiento de la interdependencia de los sectores público, privado y «voluntario» (ONG). Se admiten, de esta manera, los límites del gobierno tradicional. Se trata, entonces, de una ruptura paradigmática sustancial que “pone en entredicho muchos de los supuestos de la administración pública tradicional” (Stoker, 1998).

De acuerdo con Stoker (1998) se puede caracterizar el enfoque del «buen gobierno» con cinco elementos:

- Participación de un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno y de fuera de él (sector privado, ONG);
- Reconocimiento de la pérdida de nitidez de los límites y de las responsabilidades del Estado frente a los problemas sociales y económicos;
- Existencia de una interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción pública;

- Aplicación a redes autónomas de agentes o actores;
- Reconocimiento de que el gobierno tiene capacidad para que se hagan las cosas empleando, no tanto su autoridad, sino técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.

Si el enfoque del «buen gobierno» se entiende como una alternativa ante los fracasos tanto de la gestión pública tradicional como de la «gestión» hecha de la mano invisible del mercado, ¿tendrá «el buen gobierno» más éxito? En lo que se refiere a lo económico, Jessop (1998) considera que existen tres conjuntos de elementos que limitan sus posibilidades de éxito.

El primero tiene que ver con las dinámicas mismas del capitalismo. El «buen gobierno» no resuelve las contradicciones inherentes al conflicto existente entre la acumulación de capital y la legitimidad política. El «buen gobierno» tiene que ver más que todo con las *modalidades* de gobierno y no con su objeto, es decir, es una nueva «técnica» de gobierno. El segundo elemento considera que la ampliación y multiplicación de las instancias de coordinación y de negociación en los diversos niveles—local, regional, nacional, supranacional, sectorial, etc.—dificulta su inserción en el sistema político (duplicidad de competencias) y el ejercicio de la primacía del gobierno sobre las otras instancias. Finalmente, el tercer elemento establece que el gobierno no está siempre dispuesto a aceptar soluciones que no corresponden a su interés y a sus valores políticos. Por lo tanto, el «buen gobierno» está condicionado por el derecho que se reserva el Estado de “abrir, cerrar, experimentar y rearticular” las nuevas modalidades de gestión (Jessop, 1998).

Una ilustración de las dificultades que enfrenta la aplicación del «buen gobierno» en la práctica en América latina, se encuentra en el análisis realizado por Alcántara (1998), quien anota que “la tendencia creciente a canalizar la ayuda para el desarrollo directamente hacia las organizaciones no gubernamentales sin pasar por el Estado, también influye en la capacidad de gobernar en algunos países de América latina”. Esta situación que provoca un debilitamiento de las instituciones públicas y dificulta aún más que éstas recobren legitimidad y respeto por parte de los ciudadanos. Paradójicamente, la implementación de algunos principios de «buena gobernabilidad» podrían tener como consecuencia una menor

governabilidad para los Estados. Siempre, según el mismo análisis, "el poder avasallador de los bancos y donantes multilaterales para definir las prioridades en las políticas y en la gestión de la crisis económica" impide que estos programas tengan una mayor eficacia. La autora estima que para lograr esa eficacia se debería ante todo cambiar la ortodoxia económica dominante y buscar una solución a la crisis de la deuda. También considera que el «buen gobierno» no puede ser concebido como un recetario aplicable en cualquier lugar en forma similar. Se debe incorporar al «buen gobierno» una filosofía económica democrática y socialmente responsable (Alcántara, 1998).

### 2.3. EL ENFOQUE DE GESTIÓN PÚBLICA

El análisis de un gran número de procesos de implementación ha conducido a autores como Sabatier y Mazmanian (1979) a debatir alrededor de las condiciones necesarias para una implementación efectiva (eficaz y eficiente) de las políticas.

Sabatier y Mazmanian han propuesto una guía para aumentar las posibilidades de una implementación (más) exitosa de las políticas públicas. Ellos indican cinco condiciones que los legisladores y los diseñadores de políticas públicas tendrían que tomar en cuenta si buscan cumplir con los objetivos de una política pública y sugieren, también, estrategias para superar la deficiencia de una u otra de esas condiciones. El modelo involucra tanto aspectos del contenido material de la política (objetivos y diseño) como del contexto y de los recursos disponibles para su implementación. Sin pensar que este modelo sea la panacea, se considera que vale la pena exponer aquí de manera más exhaustiva este modelo ya que señala problemas y situaciones que se presentan muy a menudo en el diseño y en las modalidades concretas de la implementación de políticas públicas.

#### CONDICIONES DE EFECTIVIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN

Sabatier y Mazmanian (1979:483) señalan que su modelo está destinado en particular a los diseñadores de políticas cuya tarea es

la de evaluar el grado de «implementabilidad» de distintas alternativas y de entender cómo es posible estructurar el proceso de implementación con el fin de maximizar las probabilidades de alcanzar los objetivos establecidos por la ley o el programa. Los autores pretenden identificar y exponer un grupo de cinco condiciones suficientes, y generalmente necesarias, bajo las cuales una decisión política, que busca modificar de manera sustancial una situación, puede alcanzar sus objetivos. Estas cinco condiciones son las siguientes (Sabatier, Mazmanian, 1979:484-485):

- El programa debe estar fundamentado en una teoría sólida (*sound theory*) relacionada con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos.
- La ley —o la decisión política— debe contener directrices de actuación no ambiguas y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten según lo previsto.
- Los dirigentes o responsables de los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión importantes y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley.
- El programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados de electores y por algunos legisladores claves (o por el jefe del órgano ejecutivo). La actitud de los tribunales debe ser neutral o favorable.
- La prioridad relativa de los objetivos legales no se encuentra socavada significativamente con el paso del tiempo por la aparición de políticas públicas conflictivas o por cambios en las condiciones socioeconómicas que debilitan los fundamentos técnicos de la teoría o el apoyo político que la respaldan.

#### Una teoría sólida

La primera condición, disponer de una teoría sólida, significa que es preciso tener una teoría del cambio social que establezca con firmeza la causalidad entre el instrumento utilizado y los efectos deseados. Toda política pública está sustentada en una hipótesis teórica de cambio social construida generalmente bajo la forma *si tal cosa, entonces ocurrirá esto*. Para que esta hipótesis sea efectiva

es necesario que, de una parte, se indique lo que se desea obtener como objetivo final por medio del cambio del comportamiento de los destinatarios y, de otra parte, se especifiquen los medios por los cuales se puede obtener el cumplimiento de estos cambios por parte de los destinatarios. Los dos elementos son indispensables para esperar alcanzar los objetivos. Por ejemplo, si una política tiene como objetivo aumentar la cobertura educativa en barrios marginados (objetivo final), una hipótesis teórica puede ser que la motivación económica es el elemento esencial para que los educadores cambien de comportamiento: *si se aumentan los salarios, entonces los educadores van a querer trabajar en estas zonas y se logrará el objetivo de aumentar la cobertura educativa*; por lo tanto el medio podría ser el de proponer un incentivo salarial a los educadores que soliciten su traslado a los colegios marginados.

#### *Una ley bien concebida*

La segunda condición es la relativa a la ley en sí misma. Es el elemento en el cual los diseñadores de la política tienen las posibilidades de control y de mayor influencia. Los autores señalan seis aspectos importantes a tener en cuenta.

- Es necesario indicar con precisión y sin ambigüedades la jerarquía de los objetivos y las directrices de actuación, en general, y, en particular para cada uno de los entes implementadores.
- Es importante que los recursos a disposición de estos entes sean suficientes para contratar personal capacitado, realizar los análisis técnicos, recolectar la información y cubrir las necesidades administrativas (formatos, permisos, etc.) para el desarrollo de sus actividades. Evidentemente, la determinación de lo que es «suficiente» es particularmente difícil.
- La implementación debe estar a cargo de entes que apoyen los objetivos de la ley y los consideren como altamente prioritarios. La implementación de una ley necesita funcionarios que crean en la ley y que se motiven por sus objetivos; no se requiere de funcionarios «neutrales». Esto se obtiene, por ejemplo, con la creación de una nueva institución luego de una larga lucha política, o por la asignación de la implementación a una institución prestigiosa en busca de nuevos retos y que ve en la ley una posibilidad de exten-

der todavía más su influencia. La contratación del personal directivo en los sectores sociales que apoyan los objetivos de la política puede también facilitar su implementación. Estas estrategias dependen obviamente de las posibilidades existentes.

- La reglamentación de la política pública debe establecer una integración jerárquica al interior y entre los entes implementadores que minimice el número de los puntos donde se puedan presentar potenciales vetos, bloqueos o «cuellos de botella», y proporcione a los partidarios de la política facilidades y capacidad de sanción suficientes para asegurarse la colaboración de los elementos que se sitúan en estos puntos de veto o de bloqueo. Este elemento tiene que ver con el conocido tema de la dificultad de la coordinación al interior de las instituciones y entre instituciones que disponen de una cierta autonomía. La integración jerárquica es particularmente difícil en estas situaciones, debido a la existencia de múltiples niveles de autoridad en las estructuras descentralizadas —nación, región, departamento, municipio— o federalistas. La multiplicación de instancias o de grupos de destinatarios aumenta el número de puntos potenciales de resistencia a la implementación de la política. Se puede medir el grado de integración jerárquica por el número de estos puntos y por las posibilidades de sanciones para los recalcitrantes y de incentivos para los partidarios de la política. De modo que, por lo general, para la consecución de los objetivos es preferible una vía más directa a una estructura administrativa compleja (ver Pressman, Wildavsky, 1998).

- Los mecanismos de toma de decisiones —quién decide, sobre qué y bajo qué procedimiento formal— al interior de los entes implementadores deben ser precisados en la reglamentación de la política pública.

- La ley tiene que proporcionar oportunidades amplias para que los grupos organizados que apoyan la política puedan intervenir y participar en el proceso de implementación (por ejemplo, interventorías, veedurías, monitoreo, evaluaciones).

Si se logra desarrollar una política que cumpla con todos estos elementos, a los opositores a la política les quedarán pocos espacios para desviar, restar o impedir la consecución de los objetivos de la política pública.

*Responsables capacitados y comprometidos*

La tercera condición señala que el apoyo de los altos responsables de los entes implementadores es indispensable para lograr los objetivos. Además, es necesario que estos funcionarios tengan la suficiente capacidad para convencer a los opositores y a los destinatarios de la política para que colaboren, y para conseguir el apoyo de grupos organizados y de los medios de comunicación. De igual forma estos funcionarios tienen que ser capaces de resolver los conflictos internos de manera que se mantenga la motivación y el compromiso de todo el personal en pro de los objetivos y de la institución. La experiencia muestra que esto se obtiene más fácilmente en una institución nueva y creada con todo el entusiasmo y las ilusiones en procura de la participación en la construcción de algo novedoso. A los pocos años, la rutina burocrática tiende a hacer que los funcionarios se interesen más por su propia seguridad, tranquilidad personal y por la supervivencia de su institución, que por desarrollar iniciativas, asumir «riesgos» o por innovar para alcanzar los objetivos de la política.

*Apoyo político y social*

La condición-número cuatro hace énfasis en la absoluta necesidad de contar con el apoyo de grupos organizados y de actores políticos de peso durante todo el transcurso de la implementación para la realización de los objetivos de la política. Este elemento, aparentemente fácil de conseguir, es particularmente importante cuando se trata de políticas que tienen que desarrollarse en un tiempo largo (varios años). La lógica política tiende a suscitar fuertes movilizaciones en un momento dado, tiempo durante el cual se expide una ley, y luego, la mayoría de los partidarios de ésta se desinteresan por su proceso de implementación, para ocuparse de otro tema de la agenda política que aparece como prioritario.

*Entorno favorable*

El último requisito, el quinto, subraya la importancia del mantenimiento de las condiciones socioeconómicas que suscitaban la política pública. Las sociedades contemporáneas están inmersas en un entorno sociopolítico y económico internacional en el cual

los países disponen de capacidad de incidencia muy limitada. Más aún cuando se trata de países en desarrollo. Los cambios continuos y algunos eventos específicos provocan la erosión y el desgaste de cualquier decisión política. La teoría que sustenta una política puede caer en desuso o fracasar y sus partidarios pueden desaparecer por cualquier motivo. El desarrollo mismo de las políticas públicas, con sus interacciones con otras políticas, puede provocar un cambio inesperado de situación tanto de los destinatarios como del entorno que va a poner en «crisis» el modelo técnico de la política. Estos cambios en el entorno socioeconómico o la resistencia exitosa de los destinatarios de la política —por ejemplo, por sugestión y evaluación de sus partidarios— pueden suscitar una revisión de la ley para reajustar sus objetivos tanto en sus contenidos sustanciales como en los eventuales plazos (ver por ejemplo los objetivos en materia de política ambiental). A menudo estos cambios buscan corregir imperfecciones u obtener un mayor dominio sobre algún aspecto reglamentario de la ley para su propio interés como destinatarios de la política. Es importante anotar que en muchas ocasiones los cambios se solicitan a partir de la percepción de una situación y no a partir de una evaluación objetiva del estado de las cosas (ver capítulos II y V). Por lo tanto para defender una política es preciso disponer de estudios —si es posible de fuentes independientes— que suministren una información lo más objetiva posible al respecto.

## ESTRATEGIAS DE OPTIMIZACIÓN DE LAS CONDICIONES.

Ya que las cinco condiciones óptimas presentadas para una implementación efectiva rara vez se cumplen en la realidad, Sabatier y Mazmanian consideran cómo se puede lograr el mejoramiento de resultados en una situación subóptima (1979:502ss). Se trata entonces de indicar las estrategias que permitan «mejorar la situación» cuando ésta no corresponde a un estado satisfactorio de optimización, y así aumentar las probabilidades de una implementación exitosa.

Los autores consideran cinco puntos. Si no existen fundamentos teóricos sólidos que relacionen el comportamiento de los destinatarios con los objetivos de la política, es preciso incorporar en

la norma procesos conscientes de aprendizaje, diseñar proyectos con carácter experimental, fomentar investigaciones y estudios de evaluación y diseñar un proceso de decisión lo más abierto posible. En caso de que una legislación nueva deje mucho espacio a la legislación antigua y que los objetivos queden ambiguos, los partidarios de los distintos puntos de vista presentes pueden intentar acudir a los tribunales constitucionales con la esperanza de que los textos anteriores se declaren inconstitucionales o inexequibles y que se precisen los objetivos y las competencias de los distintos entes. Cuando la implementación no puede quedar bajo la responsabilidad de un ente respetado y partidario de la política y de sus objetivos, es necesario facilitar el control externo por medio de veedurías ciudadanas, establecer evaluaciones y controles periódicos por expertos externos e independientes de gran prestigio o, incluso, crear legalmente comités de supervisión. Si no existen grupos organizados favorables a la política —partidos, gremios, ONG, etc.— y capaces de ejercer un papel activo en la implementación, es necesario fortalecer los existentes, crearlos o convencer a otra organización para que extienda sus actividades en el sector. La existencia de estos grupos de «apoyo» es indispensable para políticas públicas que necesitan varios años de implementación. Finalmente, si la política no tiene respaldo importante del Ejecutivo o del Congreso, es preciso conseguirlo y, para tal efecto una estrategia es la de convencer a un legislador nuevo y competente para que se especialice en el tema. En cualquier circunstancia es importantísimo disponer de «palancas» en los distintos estamentos legislativos, administrativos y ministeriales para que éstos estén vigilantes y defiendan el programa.

#### 2.4. EL ENFOQUE CONTINGENTE

Por su lado, Renate Mayntz (1979, 1983) analiza las dificultades que existen para lograr efectividad en la implementación y concluye diciendo que es necesario considerar los procesos de implementación como procesos contingentes, es decir, difícilmente previsible; lo cual obliga a desarrollar una nueva estrategia para las políticas públicas.

Mayntz se interesa particularmente por las condiciones de efectividad de las políticas públicas y considera que este aspecto no es tratado con la debida importancia, inclusive desde su diseño. Según la autora esta negligencia se debe a varias razones: primero, es evidente que para la actividad política, la efectividad de una política no es un asunto prioritario frente a la obtención y al mantenimiento de posiciones de poder. Las implicaciones de una decisión en términos de «cantidad» de poder son más importantes que las que conciernen al grado de efectividad alcanzado por una política particular. Mayntz considera que esto no cambiará mientras la efectividad de las políticas no logre ser una condición de éxito político en el corto plazo. Los políticos suelen interesarse por el contenido material del programa sólo en la medida en que sus intereses lo obliguen a preocuparse por estos contenidos (1983:125). La autora anota que la tendencia a hacer caso omiso a este asunto aún se fortalece más por el hecho de que rara vez los políticos tienen una buena experiencia en el tema de implementación de políticas. Otro elemento importante para explicar la poca atención de los diseñadores de políticas —altos funcionarios, ministros, parlamentarios— en la efectividad de éstas, es la fuerte tendencia al predominio de comportamientos y criterios de decisión más bien ideológicos, es decir, racionales con arreglo a valores, y no pragmáticos o racionales con arreglo a fines<sup>2</sup> (Weber, 1987:20-21). Es-

<sup>2</sup> Max Weber da las siguientes definiciones a estos conceptos: una *acción racional con arreglo a valores* es una acción determinada por la creencia consciente en el valor —ético, estético, religioso o de cualquier otra forma como se le interprete— propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor. En cambio, una *acción racional con arreglo a fines* es una acción determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como condiciones o medios para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos.

tos comportamientos se deben, por una parte, a la politización de los funcionarios, lo que hace prevalecer los principios ideológicos sobre la realidad y, por otra parte, a la formación y la práctica jurídicas de los funcionarios que tienden a favorecer un enfoque más de conformidad con la razón jurídica formal que con la razón práctica enfocada hacia la efectividad de las normas<sup>3</sup>. Por lo tanto, concluye Mayntz (1983:126), es muy difícil que la práctica política se interese seriamente por el desarrollo de teorías para diseñar políticas efectivas.

Pese a este pesimismo, sigamos brevemente el análisis de Mayntz. Una etapa fundamental para el diseño de políticas públicas efectivas es la de determinar el instrumento que se va a privilegiar (generalmente hay que combinar varios) para modificar el comportamiento de los destinatarios. Mayntz (1983:128) distingue cinco instrumentos principales: las normas reglamentarias –interdicciones, sanciones, condiciones para otorgar permisos, entre otras–; las transferencias financieras e incentivos –subsidios, por ejemplo–; el suministro de bienes y servicios; la reglamentación de procedimientos –fijación de los procedimientos para resolver conflictos o tomar decisiones– y; la persuasión (campañas de información). Una vez escogido el instrumento se trata de «operacionalizarlo» (entes, recursos, reglas administrativas, etc.) La autora recomienda usar más bien estrategias de tipo incremental, inspiradas en Lindblom (ver capítulo anterior), o de ensayo y error, basadas en la experien-

<sup>3</sup> Estos argumentos me parecen particularmente válidos en el caso colombiano en donde no es raro ver a personas muy jóvenes, de «buena familia» que han hecho estudios en el exterior y con poca experiencia de «terreno», ocupar cargos de dirección en la alta administración nacional, departamental o municipal con la ayuda de un sistema político patrimonial y clientelista ya sea liberal, conservador u otro. El conocimiento sumario o libresco que tienen del país real tiende a favorecer decisiones en función de modelos teóricos sofisticados y en boga pero desarrollados en lugares muy distintos (los Estados Unidos o Europa occidental) y en situaciones también diferentes a las locales.

cia, debido al alto grado de desconocimiento de las condiciones reales de efectividad. Cabe anotar que recomienda evitar el uso de concepciones teóricas demasiado novedosas («*heroic theoretical assumptions*»). Es esencial preguntarse si el diseño del programa –o política pública– corresponde a la concepción que los destinatarios tienen del problema y si el diseño es válido en el contexto histórico concreto (¿es posible resolver un problema con teorías e instrumentos similares en todas partes del mundo?) Para Mayntz es indispensable tomar en consideración elementos que están en constante evolución en la sociedad moderna como la estructura social, la importancia de las intervenciones estatales, la interacción con otras políticas, los cambios socioeconómicos, la cultura, etc.

En conclusión, para la autora hoy la efectividad de una política específica va a depender, además de los elementos clásicos como la estructuración de los intereses en el área, de las características de los destinatarios, de los entes de implementación y de toda una serie de condiciones externas a la política en particular. Por eso Renate Mayntz estima necesario desarrollar una teoría de la contingencia para el diseño de las políticas públicas. Esto implica una limitación importante para la posibilidad de concebir una teoría que racionalizaría los procesos de políticas públicas. Significa la necesidad de desarrollar, primero, capacidades de prospectiva (¿cómo puede evolucionar el problema en el futuro y qué tipo de previsiones es posible hacer?) y, segundo, mecanismos de monitoría y de control permanente del proceso para facilitar ajustes rápidos y evitar así que la política se desvíe demasiado de los objetivos. Mayntz considera que la efectividad de las políticas, por lo menos para las sociedades industrializadas, depende de la capacidad de trabajar a partir de concepciones flexibles como «ensayo y error» y «aprender haciendo». De modo que la tradicional concepción racional de la toma de decisión y de la implementación, en su versión absoluta o limitada, queda obsoleta.

## 2.5. LA IMPLEMENTACIÓN COMO PROCESO Y COMO APRENDIZAJE

Un autor particularmente prolífico en el tema de las políticas públicas, Aaron Wildavsky, considera que los procesos de implementación deben ser considerados como un proceso cons-

tante de redefinición de los objetivos y de reinterpretación de los resultados, es decir, como una evolución; de modo que es imposible separar las distintas etapas de una política pública y el proceso es de nunca acabar: siempre la política pública tiene que ser reformulada (Lane, 1995:102; Pressman, Wildavsky, 1998).

El mismo autor va luego a concebir la implementación de la política pública como un proceso optimista de aprendizaje. Los implementadores buscarían continuamente la manera de mejorar su capacidad para lograr los objetivos y se apoyarían en programas de mejoramiento técnico. Los medios utilizados están en constante evolución y el manejo de éstos va a implicar cambios permanentes en el proceso de implementación. El autor considera que los enfoques clásicos —la mayor parte de los enfoques *top-down*— no son óptimos porque conciben el proceso de implementación como si fuera de una sola vez (*one-shot*), sin considerar que éste es un proceso reiterativo sin fin. En este sentido Donald Schön (1979:729-730) observa igualmente que establecer una distinción entre elaboración e implementación de políticas es un error. Las organizaciones de servicios públicos —particularmente en temas como salud, educación, justicia, etc.— son los laboratorios de puesta en marcha de las políticas públicas y, de hecho, inciden en los ajustes reiterativos de las políticas. Es lo que llama la capacidad de aprendizaje público de las organizaciones públicas<sup>4</sup>.

## 2.6. LA IMPLEMENTACIÓN COMO AMBIGÜEDAD Y SIMBOLISMO

Muchos autores han insistido en la importancia de definir con claridad y precisión los objetivos de una política pública así como

<sup>4</sup> En otro contexto pero en la misma lógica, en Colombia, un interesante estudio muestra de qué manera las organizaciones de narcotráfico han desarrollado una capacidad de aprendizaje para responder a los esfuerzos antidrogas del gobierno (Kenney, 2000:40-58).

los medios a utilizar para su implementación. Sin embargo, el análisis de las políticas muestra que, y a pesar de estos llamados, la ambigüedad no desapareció de los programas públicos.

Una de las causas de su permanencia se encuentra en el hecho de que muchas políticas son el resultado de negociaciones, de ajustes entre contradicciones y oposiciones, deseados o no, que buscan satisfacer diversos intereses. En muchos casos, los decisores deben respetar y conciliar la opinión de distintos grupos de interés y mantener o ganar el apoyo de electores o de otros actores del escenario político. Puede también resultar útil evitar que se creen oposiciones fuertes en contra de una política. La imprecisión y la ambigüedad facilitan su aprobación; de manera que la ambigüedad puede ser una estrategia para permitir avanzar en un tema a pesar de la falta de consenso político sobre objetivos claros. También el hecho de mantener la imprecisión sobre los medios a utilizar permite a los decisores (parlamentarios, ministros) asignar la responsabilidad de la ejecución, para bien o para mal, en la administración pública. La imprecisión también puede ser una estrategia consciente cuando el problema es complejo y no existe claridad sobre cómo resolverlo o cuáles son las consecuencias de una u otra acción. En estos casos, dejar un amplio margen de maniobra a los ejecutores permite acumular experiencias y conocimientos para una futura reglamentación más precisa. Con esto, nos acercamos a los enfoques de proceso y de aprendizaje propuestos por Wildavsky (ver numeral 2.5 de este mismo capítulo).

Es de anotar, que la permanencia de ambigüedades en el diseño de las políticas públicas, sean éstas voluntarias o involuntarias, refuerza el papel de los entes de ejecución, y por lo tanto el papel político de éstos. Numerosas decisiones que afectan directamente al administrado tienden a tomarse en la administración ejecutora, la cual resuelve los problemas y los vacíos que el Congreso o el gobierno no pudieron o no quisieron resolver por medio de la norma.

Por otra parte, los objetivos enunciados para justificar una política no son necesariamente los que se quieren alcanzar, pero por razones de oportunidad política o de estrategia, a veces no conviene al decisor enunciar sus intenciones reales. Por ejemplo, una ley puede tener como objetivo la seguridad y la tranquilidad general

de los ciudadanos, pero lo que el decisor busca es vigilar o controlar las actividades de algunos de los ciudadanos.

Igualmente suele suceder que se aprueba una política sin que se piense realmente implementarla. En estos casos se habla de política simbólica: el efecto del anuncio sirve de política y puede tener efectos reales. Edelman (1991) muestra cómo la política puede ser un juego en el cual el espectáculo y la construcción del escenario son más importantes que la resolución de los problemas por medio de una implementación efectiva.

La implementación se reduce a intenciones o a realizaciones muy parciales (inaugurar la primera piedra). Edelman indica una serie de prácticas y de estrategias discursivas y simbólicas desarrolladas por los actores del juego político para ganar posiciones de poder, popularidad y prestigio. La política se transforma en un artificio, en una ficción, en una gran mistificación, que los medios de comunicación —los audiovisuales en particular— facilitan y contribuyen a construir día a día. De manera perversa y peligrosa, el debate de opinión, las elecciones, la confrontación libre de las ideas, es decir, todo lo que la democracia política valora, se transforma en un inmenso espectáculo, un juego organizado y autoreferente totalmente desconectado de la realidad de la vida cotidiana.

### 2.7. UN ENFOQUE *BOTTOM-UP*: POR RETROCESO O «*BACKWARD MAPPING*»

El enfoque *bottom-up* tiende a buscar las soluciones a los problemas en el punto más concreto en donde aparecen. Se trata por lo tanto de analizar los comportamientos de los individuos o de los grupos organizados y buscar los mecanismos para corregirlos a partir de este nivel. Dada esta perspectiva «individualista», los modelos construidos tienden a desarrollarse desde una postura inspirada en la teoría del *public choice*. El más conocido de estos modelos es seguramente el *backward mapping* que propone Elmore (1982). Este modelo parte de la idea de que el punto crucial del problema de la implementación se sitúa en el lugar más bajo de la jerarquía. Bajo esa concepción, se sostiene que “cuanto más próximos estemos de la fuente del problema, mayor será nuestra capa-

cidad de influenciarla; y la capacidad de sistemas complejos para resolver problemas no depende de su control jerárquico sino de llevar al máximo la discrecionalidad, hasta el punto en que el problema sea más inmediato” (Elmore, 1982:19). Es entonces a partir del comportamiento observado en este lugar que hay que desarrollar acciones para modificarlo en el sentido esperado. Luego, habrá que analizar las acciones y los recursos necesarios en cada nivel y retroceder por la cadena jerárquica, para obtener el comportamiento deseado. Según Pressman y Wildavsky (1998:318), “el éxito de la cadena resultante de decisiones de implementación no puede predecirse ni medirse de acuerdo con indicadores de jerarquías formales de control, de arriba abajo. La responsabilidad analítica queda mejor colocada en los puntos de decisión descentralizados, a veces informales y a menudo no previstos”.

Finalmente para cerrar este capítulo dedicado al problema de la implementación de las políticas públicas se presenta, como síntesis de la cuestión, la propuesta de Ingram (1990) de un marco flexible para el análisis de la implementación.

### 3. UN MARCO PARA LOS ESTUDIOS DE IMPLEMENTACIÓN

Como le señala Helen Ingram (1990:462ss), a pesar de los numerosos trabajos y modelos propuestos para analizar la implementación de políticas públicas, todavía no se ha logrado determinar la superioridad de un modelo en particular sobre los demás. La variedad de políticas públicas —programas políticos— y de circunstancias dificulta la tarea. Como ilustración de esta dificultad se puede indicar que los especialistas no han logrado ponerse de acuerdo ni siquiera en elementos tan fundamentales como la definición de la implementación o en la ubicación de dónde empieza y dónde termina ésta. Tampoco han logrado determinar cuáles son los principales elementos que inciden en el proceso de implementación, ni los criterios para su evaluación (ver Pressman, Wildavsky, 1998:285ss).

El desafío que representa el análisis de los procesos de implementación, tanto para sus actores como para los analistas, obliga a concebirlo de una manera amplia, flexible y multidimensional.

Para tal efecto Ingram propone un marco analítico basado en la combinación de una serie de variables como los costos de información y de negociación, la estructura reglamentaria utilizada, los criterios de evaluación, la capacidad administrativa y el contexto de la implementación (ver Ingram, 1990:470ss).

#### LOS COSTOS DE NEGOCIACIÓN Y DE INFORMACIÓN

Para muchos autores el análisis de la implementación conlleva a mirar el problema que tienen que enfrentar los encargados de la formulación y de la decisión de la política. Salisbury y Heinz (1970:47) han observado la política desde la óptica de los costos que genera para los decisores, y dividen esos costos en dos tipos: los costos de negociación y los costos de información. Los costos de negociación son aquellos que se requieren para lograr un acuerdo entre los distintos valores existentes en el tema. Se trata de ver los esfuerzos necesarios para establecer un acuerdo entre las partes y obtener el apoyo y respaldo suficiente para una solución. Los costos de negociación son bajos cuando los intereses en juego son claros y existe un consenso o un respaldo dominante para una solución en particular; de lo contrario, es necesario entrar en un proceso de negociación entre intereses distintos, lo cual implica esfuerzos y tiempo suplementarios. Los costos de información son los que se derivan de la obtención de la información necesaria para conocer y determinar las consecuencias de las distintas soluciones posibles o la validez de la acción propuesta. Estos costos son bajos cuando los resultados de la acción son fácilmente previsible y se sabe que la acción no tendrá mayores consecuencias indeseadas, es decir, que su implementación no va a generar mayores dificultades. Los costos son bajos también cuando existe una gran confianza en la administración y en su capacidad para conseguir la información necesaria para la implementación de la política.

Según el análisis de Wagner (1986), se puede establecer que cuando los costos de negociación son bajos, los objetivos de la política tienden a ser más claros y precisos; y cuando los costos de información son también bajos, es más probable que los procedimientos contenidos en la política pública para lograr los objetivos

sean más flexibles para los implementadores. El cuadro siguiente (cuadro 1-IV) permite indicar qué tipo de política tiene la posibilidad de emerger según las características de los costos de negociación y los costos de información del problema.

#### 1-IV.- TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN COSTOS

	Costos de negociación BAJOS	Costos de negociación ALTOS
Costos de información BAJOS	Tipo 1: Objetivos claros; procedimiento flexible	Tipo 2: Objetivos abiertos; procedimiento flexible
Costos de información ALTOS	Tipo 3: Objetivos claros; procedimiento preciso	Tipo 4: Objetivos abiertos; procedimiento preciso

Fuente: Ingram (1990:472). Adaptación A. Roth

En el caso de costos de información y de negociación bajos, es probable que la política presente unos objetivos claros y que se deje a los implementadores una amplia autonomía para determinar los procedimientos requeridos para su implementación debido a que no presentan mayor dificultad o duda (tipo 1).

Cuando los costos de información bajos se combinan con costos de negociación altos, es probable que la política tenga objetivos poco precisos, ambiguos, como consecuencia de la necesidad de conseguir un término medio o un consenso entre varios intereses. Pero, de igual manera que en el caso precedente, los implementadores tienen una autonomía importante en la elección de los procedimientos de implementación (tipo 2).

Si los costos de información son altos y se combinan con costos de negociación bajos, la política tiene probablemente objetivos claramente definidos, pero se establecen procedimientos precisos con el objetivo de poder controlar al máximo el proceso de implementación (tipo 3).

Finalmente, en caso de tener costos de negociación y de información elevados, es probable que la política se caracterice por prever objetivos ambiguos y procedimientos de implementación precisos y detallados con el fin de que se pueda hacer un control estrecho y obtener informes sobre la implementación de la política, su proceso y sus consecuencias (tipo 4).

#### CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Para evaluar en qué medida una política ha logrado obtener resultados, es necesario tomar en cuenta el tipo de reglamentación establecida. No se puede tener un criterio de evaluación uniforme para todas las políticas públicas, sino que se trata de ajustar las herramientas de análisis en función del problema a examinar. A partir de la tipología de políticas públicas anterior (cuadro 1-IV), Ingram (1990:473-474) propone diferenciar los enfoques de implementación y los criterios de evaluación a usar por parte del analista, según lo indicado en el cuadro presentado a continuación (cuadro 2-IV).

#### 2-IV.- IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN SEGÚN TIPO DE POLÍTICA PÚBLICA

Tipo de norma	Enfoque de implementación	Criterio de evaluación
TIPO 1	<i>Top-down</i> clásico, comando y control	Realización de los objetivos
TIPO 2	<i>Bottom up</i> , por retroceso	Creatividad y liderazgo administrativo, capacidad de innovación
TIPO 3	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje
TIPO 4	Negociaciones	Acuerdos y respaldo

Fuente: H. Ingram (1990:474). Adaptación A. Roth

Una política pública (o programa) del tipo 1, consiste en una política que, como lo indicamos anteriormente, tiene costos de información y de negociación bajos, lo cual permite una implementación según los enfoques clásicos de la administración. La claridad y la simplicidad de sus objetivos permiten una medición relativamente sencilla de su éxito.

Cuando tanto los objetivos como los procedimientos administrativos de una política son poco precisos y flexibles (tipo 2), es necesario tomar como referente para su análisis elementos cercanos a los implementadores.

La evaluación del programa debe centrarse en la sinergia del nivel local y la capacidad de liderazgo y de dinamismo de los implementadores como variables muy importantes de éxito de las políticas.

Las políticas de tipo 3 corresponden a políticas con metas y objetivos claros y ambiciosos para destinatarios específicos y, eventualmente, con plazos que se deben respetar. Ejemplos de políticas de este tipo se encuentran en las relacionadas con el medio ambiente (procesos de reducción de niveles de contaminación, realización de planes de mitigación, etc.) Como existe un gran desconocimiento en estos temas —costos de información elevados—, es necesario que exista un proceso continuo de reformulación, de aproximación y de análisis de la implementación.

La capacidad por parte de la administración de aprender y de recoger información pertinente sobre el problema para luego reajustar la política en función de estos elementos —tanto en sus objetivos como en sus procedimientos— puede ser considerada como un criterio fundamental para evaluar el éxito o el fracaso de la política.

En el caso de una política de tipo 4, los implementadores tienen la difícil tarea de lograr acuerdos y respaldos para precisar y concretar objetivos que quedaron nebulosos en la formulación de la política. Por ello un criterio de medición válida para analizar el éxito de la política es la capacidad para lograr respaldo y consenso amplios alrededor de algunos objetivos entre los distintos grupos de interés organizados.

VARIABLES CRÍTICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Lo ideal para una administración encargada de la implementación de una política es que disponga de la capacidad, de la autoridad y de los recursos que le permitan ejecutar a cabalidad su tarea y, además, que sea capaz de resistir presiones externas.

Pero esto no siempre se presenta en la realidad. Para Ingram, los entes implementadores se enfrentan a dos tipos de problemas fundamentales. Primero, suelen carecer de la voluntad, el interés, la capacidad, los conocimientos o los recursos necesarios para realizar la implementación. Segundo, los entes de implementación suelen ser dependientes, dominados o controlados, «capturados», por una clientela o un grupo particular —por lo general los destinatarios de la política— capaz de aprovechar los beneficios de la política sin que haya una real contraprestación o beneficio para la administración implementadora (ver la noción de *rent-seeking*).

Estos problemas van a resultar más o menos importantes según el tipo de política (tipo 1 a 4) que los entes tienen que implementar. Es decir, que el elemento crítico para una implementación exitosa de la política depende también del tipo de política que se implemente.

Según Ingram, por ejemplo, si se trata de implementar una política de tipo 1 (objetivos claros, procedimiento flexible), los factores críticos se encuentran en un cambio de las circunstancias externas, en el entorno de la política pública.

En el caso de una política de tipo 2 (objetivos abiertos, procedimiento flexible) los factores críticos van a situarse tanto en la capacidad administrativa como en su relación con los destinatarios (clientela) de la política.

El punto crítico de una política de tipo 3 se encuentra más que todo en la capacidad administrativa y, por último, para una política de tipo 4 es crucial su relación con los destinatarios (clientela).

El cuadro 3-IV permite tener una visión sintética del marco analítico de la implementación propuesto por Ingram.

3-IV.- UN MARCO FLEXIBLE PARA EL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN SEGÚN INGRAM

Costos de la decisión	Tipo de norma	Enfoque de implementación apropiado	Criterio para la evaluación	Variables críticas para la implementación
Costos de negociación bajos / Costos de información bajos (tipo 1)	Objetivos claros, procedimiento flexible	Top-down clásico, comando y control	Realización de los objetivos	Cambio en circunstancias externas o en el entorno de la política
Costos de negociación altos / Costos de información bajos (tipo 2)	Objetivos abiertos, procedimiento flexible	Bottom up, por retroceso	Creatividad y liderazgo administrativo, capacidad de innovación	Liderazgo administrativo, respaldo de políticos
Costos de negociación bajos / Costos de información altos (tipo 3)	Objetivos claros, procedimiento preciso	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje	Capacidad administrativa
Costos de negociación altos / Costos de información altos (tipo 4)	Objetivos abiertos, procedimiento preciso	Negociaciones	Acuerdos y respaldo	Relaciones de clientela

Fuente: Ingram (1990:477). Adaptación A. Roth

La presentación de los diferentes modelos y enfoques para el análisis de la implementación muestra que la tarea tanto del analista como del implementador no es fácil. La capacidad de invención, de recursividad y de imprevisión de la actividad política dificulta la aspiración de explicar la implementación mediante un número reducido de modelos. Además, la presentación del análisis de la actividad implementadora, en particular con el marco analítico de Ingram, nos ha mostrado que resulta trabajoso separar tajantemente la implementación no sólo del proceso de formulación o de diseño de la política pública, sino también de la evaluación de ésta. El siguiente capítulo va a centrarse precisamente en la fase de la evaluación de la política pública.