

ESTUDIAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CICLOS Y SUBSISTEMAS DE LAS POLÍTICAS

M. Howlett, M. Ramesh, A. Perl

3a edición

Oxford University Press

CAPÍTULO 2: COMPRENDER LA POLÍTICA PÚBLICA: ABORDAJES TEÓRICOS.

Como Peter DeLeon ha notado, los estudios sobre políticas¹ tienen una historia larga y un pasado corto. Esto quiere decir que las acciones del gobierno han sido foco de mucho examen a lo largo de los siglos, pero su análisis sistemático utilizando el marco conceptual de la ciencia de la política² se remonta a menos de seis décadas atrás (DeLeon, 1994; Peter, 1999). Sin embargo, aun en el corto período en el que la disciplina ha existido, las ciencias de las políticas se han caracterizado por un número sorprendentemente grande de diferentes perspectivas superpuestas (Sabatier, 1999b; Schlager, 1999). En este capítulo esbozamos los principales abordajes al estudio de la política pública que se encuentran en la literatura, señalamos sus fortalezas y debilidades, y sugerimos cómo pueden ser sintetizadas para una mejor comprensión de esta materia.

Evolución de las políticas públicas

La ciencia de la política emergió en Norte América y Europa después de la Segunda Guerra Mundial, cuando estudiosos de la política buscaban nuevas formas de entender la relación entre gobiernos y ciudadanos que explicaran mejor el tremendo crecimiento de la actividad en el sector público involucrada con crear programas económicos sociales cada vez más ambiciosos (DeLeon and Martell, 2006; DeLeon, 2006). Antes de la era de los gobiernos grandes y activos, los estudios sobre la vida política tendían a enfocarse, o en las dimensiones normativa y moral del gobierno, o en la minucia de cómo funcionaban instituciones legales y políticas específicas.

En un extremo del espectro, académicos preocupados con las dimensiones normativa y moral estudiaron los grandes textos de la filosofía política, buscando reflexiones sobre el propósito del gobierno y de las acciones que quienes ejercen el poder pueden realizar para que sus ciudadanos disfruten de una buena vida. Estas indagaciones generaron una rica

¹ Dado que en inglés existen varios términos para denotar conceptos que en español se reúnen bajo el nombre de “política”, la palabra inglesa “policy” será traducida aquí como “políticas” en plural, para evitar la confusión con “politics” (el ejercicio de la política y el gobierno) y “polity” (un tipo de régimen, una forma cualquiera de gobierno civil). Nota de la traductora.

² Esta expresión se traduce como “ciencia de las políticas” para diferenciarla de la ciencia política propiamente dicha. Así, la “ciencia de las políticas” alude a un campo disciplinar progresivamente configurado para asesorar a los decisores políticos en la formulación de políticas públicas, pero también para analizar, comprender y evaluar las políticas públicas en sí mismas, desde una perspectiva científica. Nota de la traductora.

discusión sobre la naturaleza de la sociedad, el papel del Estado y los derechos y responsabilidades de los ciudadanos y los gobernantes. Sin embargo, la brecha entre la teoría política prescriptiva y las prácticas políticas de los Estados modernos que emergieron entre las dos guerras y durante la consiguiente Guerra Fría condujo [esa brecha] a muchos investigadores a buscar otro método para examinar la política, un método que pudiera reconciliar la teoría y la práctica políticas, no a través del análisis de lo que decían los funcionarios del gobierno sobre la actuación del sector público, sino a través de la evaluación sistemática de los insumos y los resultados generados por gobiernos programas reales.

En el otro extremo del espectro, académicos interesados en las instituciones de gobierno habían conducido exámenes empíricos detallados de las legislaturas, cortes y burocracias, mientras en general ignoraban los aspectos normativos de esas instituciones. Esos estudios de instituciones políticas formales llamaron la atención sobre el detalle y el procedimiento, pero, en su mayor parte, permanecieron muy descriptivos, y fallaron en generar las bases para evaluar las fortalezas y debilidades de esas estructuras en la nueva era de los grandes programas políticos, o sus efectos sobre las deliberaciones y las decisiones políticas.

En las décadas de descolonización que siguieron a la posguerra, cuando tuvo lugar la reconstrucción y reestructuración de los Estados derrotados como Alemania y Japón y se establecieron nuevas instituciones internacionales de gobernanza, los estudiosos de las políticas buscaron un abordaje que pudiera conectar más directamente su examen de los procesos gubernamentales y las estructuras con preguntas sustanciales sobre la justicia, la equidad y la búsqueda del desarrollo social, económico y político (Mead, 1985).

En este contexto de cambio y reevaluación, aparecieron varios abordajes nuevos para el estudio de la política. Algunos se enfocaron en el nivel micro del comportamiento humano y la psicología de los ciudadanos, electores, líderes y seguidores; otros se concentraron las características de las sociedades nacionales y las culturas; otros se enfocaron en la naturaleza de los sistemas políticos nacionales y globales. Muchos de esos abordajes – conductismo, estudios de las élites, estudios de cultura política y cibernética política – han entrado y salido de la moda intelectual y académica a medida que los académicos fueron experimentando con ellos y captando sus limitaciones para luego avanzar en la búsqueda de algo más satisfactorio (Cairns, 1974; Schaefer, 1974). Por supuesto, algunos investigadores se mantuvieron devotos de algunas de estas perspectivas de la posguerra, pero sólo la perspectiva de la ciencia de las políticas puede declarar que posee una cadena ininterrumpida de desarrollo teórico que no ha sido vigorosamente desafiada por sus detractores.

Los estudios contemporáneos en política pública ciertamente mantienen la vitalidad intelectual de aquellos que dieron origen al enfoque. Su interés no está tanto en la estructura de los gobiernos o en el comportamiento de los actores políticos, o en lo que los gobiernos deberían hacer, sino en lo que los gobiernos de hecho hacen. Este abordaje se concentra en el desarrollo de generalizaciones y leyes sobre las políticas públicas y el proceso de

formulación de políticas o, como lo consideran sus fundadores, la *ciencia de las políticas*. Impulsada por Harold Lasswell y otros en los Estados Unidos y en el Reino Unido, se esperaba que la ciencia de las políticas reemplazara los estudios políticos tradicionales, integrando el estudio de la teoría y la práctica políticas sin caer en la esterilidad de los estudios legales formales (Lasswell, 1951; Torgerson, 1990).

Lasswell propuso que la ciencia de las políticas tuviera tres características que la diferenciarían de los enfoques previos: sería *multidisciplinaria*, *orientada a la solución de problemas* y *explícitamente normativa*. Con *multidisciplinaria* Lasswell quería decir que la ciencia de las políticas debería romper con el estudio estrecho de las instituciones políticas y acoger el trabajo y los hallazgos de campos como la sociología y la economía, el derecho y la política. Con *orientada a la solución de problemas* se refería a una ciencia de las políticas que adhiriese estrictamente al canon de relevancia, la orientación hacia la solución de problemas del mundo real y que no se comprometiese con los debates puramente académicos que, por ejemplo, caracterizaron las interpretaciones de los oscuros textos clásicos sobre política. Con *explícitamente normativa* Lasswell se refería a que la ciencia de las políticas no debería ser cubierta por el manto de la “objetividad científica”, sino que debería reconocer la imposibilidad de separar fines y medios, valores y técnicas, en el estudio de las acciones del gobierno (Torgerson, 1983). Esperaba que los analistas políticos dijeran claramente qué solución sería la mejor cuando hubiese dos opciones para comparar.

Esta orientación general hacia las actividades del gobierno y las consecuencias de esas acciones sugerida por Lasswell permanece con nosotros y conforma el objeto de este libro. Sin embargo, el paso del tiempo ha conducido a algunos cambios en los tres componentes específicos de la orientación de las políticas que Lasswell identificó en su momento. Primero, durante los últimos cuarenta años ha disminuido el interés exclusivo de muchos académicos de las políticas en la solución de problemas. Al comienzo se esperaba que el estudio de la formulación de políticas públicas y sus resultados generaría conclusiones y recomendaciones aplicables a problemas sociales existentes. Aunque admirable, este propósito se hundió en la complejidad del proceso mismo de las políticas, en el cual los gobiernos muchas veces se mostraron resistentes a los consejos de los “expertos” en los temas en los que tenían que decidir (Wildavsky, 1979; Ascher, 1986; Sharpe, 1975). En el mundo real de la política pública, el análisis técnicamente superior estuvo frecuentemente subordinado a la necesidad política.

Segundo, y en relación con lo anterior, mientras el énfasis en lo multidisciplinario se mantiene, hay ahora un importante cuerpo de literatura concentrado en la política pública en general. La ciencia de las políticas se ha vuelto mucho más una “disciplina” en sí misma, con un conjunto propio de conceptos y preocupaciones y un vocabulario y terminologías propios (Fishman, 1991). Aunque muchos de esos conceptos han sido tomados prestados de otras disciplinas, adquieren de alguna manera un significado particular cuando son usados en el contexto del estudio de las políticas públicas. Más aún, el concepto de multidisciplinaria ha cambiado en el sentido en que los estudiosos de las políticas ahora dan por sentado que deben pedir préstamos a otras disciplinas y convertirse en expertos en

al menos dos campos: los conceptos y las preocupaciones de la ciencia de las políticas y la historia y los problemas presentes en el área sustantiva de las políticas, o “campo de las políticas” objeto de estudio (Anderson, 1979a).

Finalmente, los llamados a las ciencias de las políticas para que sigan siendo estrictamente normativas también cambiaron a lo largo del tiempo, aunque en menor medida que el llamado a cambiar sus principios fundamentales. En su mayoría, los estudiosos de las políticas han rehusado excluir los valores de sus análisis y han insistido en evaluar tanto los fines como los medios de las políticas, así como el proceso de formulación en sí mismo. Sin embargo, el deseo de los analistas de prescribir fines específicos y normas ha decaído en la medida en que se hace más clara la dificultad para resolver muchos problemas sociales. Por lo tanto, muchos investigadores ahora, o evalúan las políticas en términos de mediciones simples como la eficiencia o la efectividad, o utilizan las políticas como un registro para establecer si los gobiernos han dirigido en la práctica sus actividades hacia el logro de los fines propuestos; en ambos casos, no se considera la deseabilidad o racionalidad de esos fines en sí mismos (Greenberg et.al., 1977; DeLeon, 1994; Yanow, 2007).

A medida que ocurrían estos cambios, algunos observadores empezaron a criticar severamente la noción de una “ciencia” de las políticas y a equiparar su promoción con otros esfuerzos similares en una era de esperanzas frustradas y expectativas de ingeniería social y planificación gubernamental (Trive, 1972; Pielke, 2004; Wedel et.al., 2005). Aunque algunas veces estas críticas estaban justificadas por las exageraciones de algunos estudios individuales, ellas debieron servir como prevención contra las recomendaciones infundadas o los excesivos sofismas conceptuales, en lugar de convertirse en un rechazo y negación de la necesidad de hacerse cargo del estudio sistemático de las acciones del gobierno. En la medida en que la ciencia de las políticas ha desarrollado un cuerpo significativo de estudios teóricos y empíricos sobre las actividades de numerosos gobiernos alrededor del mundo, los esfuerzos tempranos y las enseñanzas de Lasswell siguen siendo valiosos y ofrecen todavía los fundamentos con base en los cuales se lleva a cabo el estudio de la política pública (Wagner et. Al., 1991; Torgerson, 1983; Levin-Waldman, 2005).

En general, los estudios contemporáneos sobre políticas descansan en uno o dos métodos amplios de análisis: deductivo e inductivo. Algunos analistas confían en el método deductivo en el cual la comprensión se desarrolla en gran medida sobre la base de aplicar presupuestos, conceptos o principios generales a fenómenos específicos. Otros abordajes están menos fundamentados en principios predeterminados y aplican métodos inductivos que desarrollan generalizaciones sólo con base en una cuidadosa observación de los fenómenos empíricos y la subsecuente contrastación de esas generalizaciones con otros casos (Lundquist, 1987; Przeworski, 1987; Hwkesworth, 1992).

La teoría de la opción pública, las teorías marxistas y algunas teorías económicas institucionalistas son ejemplos de teorías deductivas; mientras que teorías de grupo como el pluralismo y el corporativismo, el neoinstitucionalismo histórico y sociológico y las teorías

del Estado son ejemplos de teorías inductivas. Aunque ningún método analítico garantiza una evaluación clara de las circunstancias contingentes e idiosincráticas del desarrollo de las políticas, los métodos inductivos y deductivos muestran diferentes atributos y enfatizan en dinámicas políticas diferentes (véase Almond y Genco, 1977). Cada uno de esos abordajes se discute en detalle más adelante. Pero primero debemos ocuparnos del problema general de si es posible o no llegar a formular leyes de tipo científico en el área de los estudios sobre políticas.

Aproximaciones al análisis de políticas públicas: positivismo y post-positivismo

A diferencia de la física o la química, no hay una metodología universalmente reconocida para analizar problemas de política. En lugar de eso, encontramos una variedad de competencias y técnicas en la caja de herramientas para el análisis de las políticas (por ejemplo, el derecho, la economía, los métodos cuantitativos, el análisis organizacional, el análisis de presupuestos, etc.). Los analistas de las políticas aplican una combinación de herramientas analíticas dentro y fuera del gobierno para entender los problemas de política. La educación de los analistas políticos formados durante las décadas de la posguerra, y que ahora conforman muchas de las burocracias de organizaciones privadas de investigación (consultoras), se orientó a familiarizarlos con herramientas analíticas generales, así como con casos, talleres, simulaciones o proyectos del mundo real diseñados para ilustrar cómo escoger las herramientas de análisis apropiadas para circunstancias y contextos específicos. La idea era demostrar cómo “el arte y la artesanía” del análisis de políticas le decían mucho más al razonamiento inductivo que al deductivo: emparar las herramientas con el contexto y producir recomendaciones en momentos delicados que los decisores políticos pudieran absorber (Wildavsky, 1979; Vining and Weimer, 2002; Guess and Franham, 1989; Wimber, 1992; Bardachm 2000; Geva-May, 1997).

Mientras los practicantes y quienes los educaban se concentraban en adquirir una perspectiva dentro de la cual las aproximaciones analíticas y sus aplicaciones funcionarían en contextos específicos, otros académicos de las políticas buscaban discernir patrones más generales de análisis de las políticas, de su influencia y efectividad, extraídos de entre las potencialmente infinitas variaciones de las prácticas analíticas (Thissen and Twaalfhoven, 2001). Estudios empíricos acerca de las maneras en que se genera, interpreta y utiliza el análisis de políticas públicas han revelado cómo esos procesos se ven afectados por las necesidades y creencias de los usuarios finales, la delicadeza de las relaciones políticas, las coaliciones y los conflictos entre los decisores políticos, la historia de las reformas políticas previas, las personalidades y agendas individuales, las rutinas organizacionales y otros factores (Weiss, 1977a, 1977b; Sabatier, 1987; Shulock, 1999). Estos estudios han mostrado, por otro lado, que no hay una solución “de talla única”, porque las oportunidades analíticas son con frecuencia idiosincráticas y requieren juicio pragmático de las técnicas adecuadas para aplicar a circunstancias específicas. Por otro lado, estos estudios también han mostrado que los gobiernos tienden a desarrollar preferencias por tipos específicos de análisis, lo que conduce a un conflicto entre procesos analíticos.

Los investigadores en política han creado marcos de referencia que profundizan la comprensión de cómo diferentes métodos de análisis de políticas se compatibilizan con las técnicas, los repertorios y las capacidades de contextos particulares de gobierno. Las formas exitosas de análisis de las políticas no son simplemente una cuestión de escogencia y competencia de los analistas y administradores, sino que están condicionadas por elementos contextuales que favorecen técnicas particulares y preferencias (Shulok, 1999; Radin, 2000). Estos estilos analíticos preferidos pueden incluir una inclinación por el uso de herramientas “técnicas” tradicionales, como el análisis costo-beneficio, pero también pueden incluir el uso de técnicas alternativas o complementarias, como el uso frecuente de la consulta pública o la participación de los actores interesados, o simplemente la preferencia arraigada por el uso de tipos específicos de instrumentos de política (Richardson et.al., 1982; Van Waarden, 1995; Howlett, 2000).

Estos estudios han mostrado cómo la política pública es, ante todo, una disciplina práctica cuyo propósito explícito es asesorar a los decisores políticos acerca de cómo atacar mejor los problemas sociales. Aunque varios abordajes analizan los problemas públicos y diseñan soluciones para ellos, la vasta mayoría de los análisis formales descansan en ideas y técnicas derivadas de la economía. Mientras los proponentes de este abordaje usualmente se describen a sí mismos como meros “analistas de política”, sus críticos se refieren a ellos como “positivistas”, o califican de “racionalistas” sus inclinaciones científicas. Los enfoques positivistas del estudio de las políticas incorporan la racionalidad científica y ven el análisis como parte del esfuerzo por producir conocimiento científico. Esta obsesión con los hechos cuantificables y el razonamiento racional ha motivado un movimiento cuyos proponentes se describen a sí mismos como “post-positivistas”. Ambos abordajes amplios o “meta”-abordajes para el estudio de la política pública se describen a continuación.

Enfoques positivistas del análisis de políticas

La corriente principal en el análisis prescriptivo de las políticas consiste en aplicar principios de la economía, especialmente de la “economía de bienestar” [*welfare economics*] a los problemas públicos. De hecho, mucho de lo que se ha identificado como investigación en el análisis de políticas públicas es con frecuencia economía de bienestar aplicada, aunque esto rara vez se reconoce explícitamente (Weimer and Vining, 1999). La economía de bienestar se basa en la noción de que los individuos, a través de mecanismos de mercado, deberían tomar las decisiones más provechosas en términos sociales. Sus proponentes, semejantemente a lo que hacen otros teóricos de la economía dominante, aceptan que el mercado es el mecanismo más efectivo para la asignación de los recursos de la sociedad, pero también admiten que los mercados no funcionan adecuadamente bajo todas las circunstancias. En esas instancias, a las que se refieren como *fallas de mercado*, argumentan que las instituciones políticas pueden actuar suplementando o reemplazando a los mercados para producir mejores resultados en términos de fortalecer el bienestar social general.

Los principios de la economía de bienestar fueron elaborados por primera vez por el economista británico Alfred Pigou (1932) durante la Primera Guerra Mundial. Aunque él sólo definió un pequeño número de instancias específicas de fallas de mercado relacionadas con la tendencia de algunas industrias a generar monopolios y la imposibilidad de que tanto los consumidores como los inversionistas recibieran siempre la información necesaria para un óptimo proceso de toma de decisiones económicas, analistas posteriores argumentaron la existencia de muchas más instancias de fallas de mercado (Bator, 1958; Zerbe y Mc Curdy, 1999). Las fallas de mercado sobre las cuales hay amplio consenso incluyen *bienes públicos*, *monopolios naturales*, *externalidades*, *información imperfecta*, *la tragedia de los bienes comunes*, y *la competencia destructiva*. Existen otras, pero no son universalmente aceptadas, como la amenaza moral o las asimetrías informacionales.

Bienes públicos. Todos los bienes y servicios en la sociedad pueden ser divididos en un número relativamente pequeño de tipos. Un esquema popular para esa tipología identifica cuatro tipos de acuerdo con los criterios transaccionales de “exclusividad” y “exhaustividad” (Ostrom, 2003). La “exclusividad” (también conocida como consumo sin rivales) se refiere a transacciones que involucran un bien o un servicio limitado para el consumo o uso por un consumidor único, mientras que la “exhaustividad” se refiere a bienes y servicios cuyo consumo disminuye su disponibilidad para otros. Estos criterios de exclusividad y exhaustividad generan cuatro tipos de bienes y servicios y son usados por los economistas de bienestar y por muchos analistas políticos para determinar la necesidad de la acción gubernamental.

En esta perspectiva, los bienes *puramente privados* crean la mayor parte de los bienes y servicios que se producen en la sociedad. Estos bienes o servicios, como la comida, pueden ser divididos para la venta exclusiva, dejan de estar disponibles para otros después del consumo y pueden ser distribuidos efectivamente a través del mecanismo del mercado. En el otro extremo están los *bienes o servicios puramente públicos*, como el alumbrado público, que no puede ser parcelado y que es consumido por numerosos usuarios sin que disminuya la suma del bien disponible. Se argumenta que estos bienes o servicios no generan ganancias para los proveedores y que por lo tanto deben ser suministrados por actores ajenos al mercado, como los gobiernos, que pueden financiar su provisión a través del sistema tributario.

En medio de estos tipos se encuentran los bienes peaje y los bienes comunes. Los primeros incluyen bienes semi-públicos como los puentes o las autopistas, que no disminuyen en cantidad después de su uso, pero por cuyo uso es posible cobrar. Pueden ser provistos tanto por medios del mercado como por medios ajenos al mercado. Los bienes comunes son aquellos, como los peces en el océano, cuyo uso no puede ser cobrado directamente a los individuos, pero cuya cantidad se reduce por el consumo. Estos requieren una organización no comercial, como el gobierno, para que racionalice su oferta, porque de otro modo se agotaría rápidamente debido a la explotación de las empresas.

El *monopolio natural* se refiere a la situación de ciertas industrias que tienen grandes requerimientos de capital y rendimientos de escala desproporcionados que tienden a promover a una sola compañía sobre sus competidores. En industrias como la de las telecomunicaciones, servicios, electricidad y vías férreas, la primera empresa en establecer la infraestructura necesaria disfruta, en ausencia de regulación, de ventajas en los precios que hacen difícil para otras firmas competir usando la misma tecnología. La falta de competencia, cuando ocurre, puede conducir a una pérdida del bienestar económico de la sociedad si se cobran precios de monopolio para esos bienes o servicios. Los gobiernos pueden corregir este problema regulando los precios y otros aspectos del bien o servicio ofrecido, con el fin de prevenir el ejercicio del monopolio por parte de las compañías pioneras en el sector.

La *información imperfecta* tiene lugar cuando los consumidores y/o los productores carecen de la información necesaria para tomar decisiones racionales. Las compañías farmacéuticas no reguladas, por ejemplo, no tienen incentivos para revelar los efectos secundarios adversos de sus productos, ni los consumidores tienen la experticia necesaria para evaluar tales productos antes de usarlos. Una vez más, pueden tomarse decisiones que no sirven al conjunto de la sociedad, lo cual justifica que el gobierno actúe ordenando que se revele toda la información.

En presencia de *externalidades*, también, el mercado está destinado a fracasar. Estas externalidades incluyen situaciones en las cuales los costos de producción no son asumidos por los productores (“internalizados”) sino que se transfieren a otros fuera (externos a) el proceso de producción.

El ejemplo más frecuentemente citado de una externalidad se relaciona con los costos la contaminación del aire, del agua o del suelo, que una compañía impone a la sociedad como un todo o a un fragmento específico de ella cuando busca reducir costos y aumentar ganancias. También puede haber externalidades positivas, como cuando una persona, al vacunarse, mejora la salud de otros sin que esos beneficiarios incurran en ningún costo o pago por ese beneficio. En cualquier caso, se dice que la acción del gobierno está justificada en asegurar que los productores asuman todos los costos y/o cosechen todos los beneficios derivados de sus actividades.

La *tragedia de los bienes comunes* es una falla de mercado que ocurre cuando los recursos de uso común, como la pesca, los pastos o los bosques son explotados sin que se exija mantener el recurso para el uso futuro. En estas circunstancias usuarios individuales, sean granjeros alimentando el ganado en la tierra local común o una multinacional pesquera o corporaciones madereras, con frecuencia se benefician incrementando el uso de ese recurso en el corto plazo, aunque todos los usuarios sufrirán en el largo plazo debido al progresivo agotamiento de ese recurso. Así como con los bienes comunes en general, se dice que esta falla justifica que el gobierno actúe para racionalizar la producción entre los usuarios del recurso.

La *competencia destructiva* es una falla de mercado controversial, que existe cuando la competencia agresiva entre firmas causa efectos secundarios negativos en los trabajadores y en la sociedad (Utton, 1986). Se argumenta que la competencia excesiva puede hacer caer los márgenes de ganancias y puede conducir a una reducción innecesaria de la seguridad y de las condiciones de trabajo, afectando de manera adversa el bienestar social. La industria de taxis es citada con frecuencia como un ejemplo en este caso, dada la relativa facilidad con que los productores pueden entrar en el mercado hasta que se llega a un punto en el cual hay demasiados taxis y los precios caen, afectando negativamente tanto a productores como a consumidores. Igual que en la tragedia de los bienes comunes, se dice que el apoyo del gobierno a través de la regulación de la entrada al mercado puede prevenir la sobre-competencia.

Las críticas sostenidas contra los criterios vagos que se utilizan para definir las fallas del mercado han conducido a muchos economistas de bienestar a intentar redefinir la noción original. Críticas recientes han argumentado que las fallas de mercado son, de hecho, sólo un lado de la ecuación y que también hay limitaciones innatas en la capacidad del gobierno para corregir esas fallas. Aseguran que en varias instancias específicas –*fallas de gobierno*– el Estado no puede mejorar el mercado, a pesar de las fallas de este último (LeGrand and Robinson, 1984; Mayntz, 1993a; Dollery and Worthington, 1996; Bozeman, 2002).

Las brechas entre la intención política o legislativa y la práctica administrativa han sido presentadas con frecuencia como la mayor razón para los tipos de deficiencias asociadas con las fallas de mercado (véase Kerr, 1976; Ingram and Mann, 1980b; Mulford, 1978). En la teoría del *agente principal*, que fue con frecuencia invocada para explicar este fenómeno, esas brechas eran vistas como los resultados inevitables de la estructura de las instituciones políticas y administrativas en los Estados modernos, en los cuales los decisores políticos deben delegar responsabilidades para la implementación de medidas por parte de funcionarios a quienes esos decisores sólo pueden controlar de manera indirecta.

La existencia de una discrecionalidad estructural del lado de los “agentes” administrativos y dirigentes políticos ofreció una explicación poderosa para la implementación ineficiente o inefectiva de la política gubernamental, derivada de la práctica común del gobierno en la cual las leyes que pasan por las ramas políticas del gobierno se ponen en marcha a través de regulaciones desarrolladas por agencias administrativas responsables de la implementación de esas leyes. Este marco legal establece un tipo peculiar de relación dirigente-agente entre políticos y administradores, en la cual hay un problema inherente relacionado con cómo asegurar la subordinación del agente (véase Cook y Wood, 1989; Gormley, 1989). Los administradores tienen sus propias comprensiones, ambiciones y recursos fiscales y cognitivos que pueden llevar las políticas muy lejos de los objetivos que para ellas concibieron los decisores políticos en un principio.

Este problema estructural se ve exacerbado por las relaciones complejas entre políticas y actores de esas políticas. Por ejemplo, muchas políticas requieren acción por parte de múltiples agencias del gobierno. Esto exige otro nivel administrativo de coordinación

interorganizacional por parte de entidades administrativas especializadas, tales como comités interdepartamentales o intergubernamentales, o los así llamados “staff” o “agencias centrales”, que pueden continuar exacerbando los dilemas del tipo “dirigente-agente” añadiendo niveles adicionales de ideas e intereses entre el objetivo de la política y su realización (véase Smith et al., 1993; Campbell y Szablowski, 1979; Mayntz, 1993b; Rogers y Whetton, 1982). Dada esta diversidad de actores e intereses involucrados en el manejo de los problemas, aumenta la posibilidad de que múltiples marcos analíticos, no necesariamente conmensurables, sean aplicados a un solo problema de política.

Comúnmente son citadas tres instancias de esta falla de gobierno: desplazamiento organizacional, externalidades derivadas y el problema dirigente-agente.

El *desplazamiento organizacional* es la situación en la cual una agencia administrativa encargada de producir un bien o servicio particular eventualmente desplaza objetivos públicamente reconocidos en favor de sus propios bienes o servicios “privados” u “organizacionales”. Esto se puede extender a maximizar su presupuesto o su poder o lo que sea que la organización valora. En tales circunstancias, la acción de gobierno para corregir la falla de mercado puede simplemente incrementar la ineficiencia. De ahí que se diga que el gobierno debería abstenerse de intervenir en el largo plazo y, en lugar de eso, debería intervenir por un período corto, después del cual las actividades deben ser devueltas al mercado, siempre que sea posible.

La subida de costos es otra instancia de falla de gobierno. Los gobiernos reciben ingresos provenientes de impuestos y, a diferencia de sus contrapartes privadas, no están bajo la presión de generar ingresos compitiendo en el mercado. Sin el miedo de ir a bancarrota (una posibilidad que es real para los productores privados), se argumenta que los gobiernos no tienen el mismo incentivo para controlar los gastos y que, en lugar de eso, permiten que estos gastos se inflen continuamente. Una vez más, se argumenta que, debido a esta limitación, un gobierno debe sopesar cuidadosamente los costos y beneficios de alterar las relaciones de mercado. En algunos casos, permitir que persistan fallas de mercado “menores” puede ser más barato que diseñar una toma de control por parte del Estado en esa actividad.

Las *externalidades derivadas* son efectos secundarios que no son identificados por la agencia responsable de crearlos, y por lo tanto no afectan los cálculos ni los comportamientos de dicha agencia (Wolf, 1988: 77). Ciertas acciones gubernamentales, como la provisión de cuidados en salud, tienen un amplio impacto en la sociedad y en la economía y pueden tener el efecto de excluir bienes y servicios cuya provisión esté a cargo del mercado, afectando negativamente los niveles generales de bienestar social (Wolf, 1979; LeGrand, 1991; Weimer y Vining, 1999: 194). Una vez más, esto sugiere que el reemplazo por parte del gobierno de la producción bienes y servicios con base en el mercado debe ser cuidadosamente estudiado, y que los “costos de oportunidad” asociados con tales acciones deben ser tenidos en cuenta en el cálculo gubernamental para la toma de decisiones.

Aunque el estatus exacto y las causas de las fallas de gobierno y de mercado siguen siendo controversiales y derivadas en gran medida de forma empírica, los economistas de bienestar adelantaron una teoría de la formulación de políticas públicas construida con base en esos conceptos. Argumentan que los gobiernos tienen la responsabilidad de tratar de corregir fallas de mercado porque si estas se dejan en manos de decisiones privadas, la sociedad tendrá resultados por debajo de los óptimos. En esta perspectiva, los gobiernos se enfrentan con demandas de acciones y deberían determinar primero si una falla de mercado está causando un problema social; sólo si se determina que así es, el gobierno debería intervenir para corregirla (Stokey y Zeckhauser, 1978). Sin embargo, aun en ese caso, y con el fin de evitar fallas de gobierno, los decisores políticos también deben evaluar cuidadosamente su propia capacidad para corregir la falla de mercado identificada antes de intentar hacerlo, teniendo en cuenta tanto los problemas comunes del gobierno como los problemas inherentes en la relación dirigente-agente (Vining y Wimer, 1990; Weimer y Vinning, 1992).

Por lógica y elegante que parezca la concepción de los economistas de bienestar sobre la formulación de políticas públicas, con frecuencia ella no refleja la realidad de la formulación de políticas, toda vez que los gobiernos casi nunca diseñan sus políticas en la forma que esta teoría asume que lo hacen. Aun si fuera posible identificar la política más eficiente y efectiva, lo cual es difícil dadas las limitaciones innatas de las ciencias sociales, la decisión política real es política, no técnica, y sujeta a instituciones políticas compuestas por actores políticos que responden a presiones políticas, ideologías e intereses propios, entre otros factores.

Como tal, los análisis técnicos generados por los economistas de bienestar son otro recurso político utilizado por los defensores de una u otra opción para justificar la acción o inacción del gobierno (Weiss, 1977b). Sólo en circunstancias muy específicas, cuando sucede que los economistas de bienestar son los decisores políticos (como pasa en sectores de política pública en algunos países, como la política fiscal o tributaria), podría uno esperar que las decisiones políticas se basaran en gran medida en los criterios definidos por los economistas de bienestar (Markoff y Montecinos, 1993). Que la economía de bienestar soslaye las variables políticas ha conducido a sus críticos a describirlas como “un mito, una ilusión teórica” que promueve “una visión falsa e ingenua del proceso de las políticas” (Minogue, 1983: 76; Hogwood y Gunn, 1984: 50-1) y a proponer una visión alternativa post-positivista, más informada políticamente.

Abordajes post-positivistas

El post-positivismo y su asociado “giro argumentativo” en política pública aparece en los inicios de la década de los 90s, siguiendo a la extendida insatisfacción con la dirección tecnocrática que la disciplina había tomado en las décadas precedentes, cuando adscribía las máximas ortodoxas y positivistas de la economía de bienestar. Muchos de los críticos de esa forma dominante de análisis de políticas públicas (como se describió en la sección anterior), agrupados como “post-positivistas”, tenían el objetivo explícito de ir más allá del

positivismo tecnocrático (una versión fuerte del *empirismo* que, para ellos, había alimentado incorrectamente el análisis hecho por la economía de bienestar) en sus propios análisis de las políticas y de su proceso de formulación.

Los post-positivistas son una colección dispareja de académicos unidos principalmente por su propósito común de generar análisis útiles de las políticas a través de la confianza en el análisis político y social de los problemas públicos, del proceso de formulación de políticas y de sus resultados. De hecho, cualquier esfuerzo de elaborar una sola identificación para los análisis post-positivistas puede ser objeto de rechazo por parte de sus defensores, dada la importancia que ellos atribuyen a los factores socio-políticos, que por definición cambian de un caso a otro (Dryzek, 1990; Fischer, 2003, 1998; Forester, 1993; Göktug, 2002; Hajer and Wagenaar, 2003; Majone, 1989; Stone, 1988).

Los post-positivistas, sin embargo, argumentan que los analistas de políticas en la corriente dominante, inspirados por la economía de bienestar, y otros abordajes similares están equivocados en su obsesión con el análisis cuantitativo, la separación objetiva de hechos y valores y los hallazgos generalizables, independientes de contextos sociales particulares, que son el sello distintivo del pensamiento positivista. Ellos defienden la reflexión subjetiva, el análisis normativo y la argumentación como herramientas más fructíferas para entender las políticas públicas y su formulación.

Aunque los post-positivistas están influenciados por filosofías y métodos sociales más generales, tales como la teoría crítica, el post-estructuralismo, el posmodernismo y el constructivismo social, que tienden a negar la existencia de un reino objetivo de hechos independientes del observador, ellos no están en contra de la objetividad y el análisis empírico per se. En lugar de eso, creen que el análisis empírico (positivista) debe ser combinado con análisis normativos (post-positivistas) porque ambos son inseparables, una posición que de hecho fue argumentada explícitamente por los fundadores de las ciencias de las políticas, tales como Harold Laswell.

Los post-positivistas creen que el énfasis casi exclusivo en la evidencia empírica que vemos en los análisis positivistas, está seriamente equivocado tanto en sus fundamentos metodológicos como éticos. Los análisis instrumentales medios-fines en los cuales los analistas inspirados por la economía de bienestar invierten tanto esfuerzo, argumentan los post-positivistas, son malas interpretaciones porque las políticas rara vez tienen fines inequívocos y raramente los decisores políticos escogen los medios más eficientes para alcanzarlos. En lugar de eso, sugieren, los fines de las políticas y sus medios son productos de constantes conflictos y negociaciones entre los decisores políticos, guiados por sus valores e intereses y configurados por una variedad de circunstancias contingentes. Al ignorar o minimizar la política partidista y el valor de los conflictos entre legisladores, dicen los post-positivistas, la corriente dominante falla en examinar los elementos más vitales que dan forma a la política y esto conduce a análisis seriamente engañosos, si no completamente incorrectos (Dryzek, 2002).

Los pos-positivistas no sólo encuentran que el análisis positivista carece de una dimensión comprensiva de la realidad, sino que también objetan sus fundamentos éticos, argumentando que promueve una administración de las políticas “desde arriba” [*top-down*] y asfixia la democracia y la participación (Heineman et. Al., 1990). Al enfatizar en la eficiencia y la efectividad, el análisis positivista, argumentan, promueve una “forma tecnocrática” de gobernanza, caracterizada por el desdén por la política. Como argumenta Fischer (2007a: 97): “Si la política pluralista y los intereses en competencia no encajan dentro del esquema metodológico, entonces la política es el problema. Algunos han ido más lejos y han argumentado que el sistema político en sí mismo debe ser reajustado para encajar mejor en los requerimientos del análisis de las políticas”.

Sin embargo, a diferencia del modelo de falla de mercado–falla de gobierno, inspirado por la economía de bienestar y utilizado por los analistas positivistas, no hay una fórmula establecida para el análisis post-positivista porque el post-positivismo no es una teoría formal. En lugar de eso, es más apropiado describirlo como una “orientación” cuyos proponentes están vinculados entre sí por un número de creencias centrales comunes. Esas creencias comienzan con la asunción de que no hay una comprensión única, incontrovertible y “objetiva” de los problemas de las políticas públicas o sus soluciones, como afirman los positivistas. En contraste, ellos reconocen explícitamente que todo conocimiento es controvertible (Fischer, 2007b: 224). Los post-positivistas no pretenden la objetividad analítica ni la neutralidad política, sino que asumen el rol de “practicantes deliberativos operando dentro de un claro marco de valores que promueve el bien social y la equidad política” (Burton, 2006: 174).

La necesidad de promover la democracia y la participación pública también ocupa un papel central en el pensamiento post-positivista (Dryzek, 2002). Como hemos visto, los analistas tradicionales son criticados por su orientación tecnocrática, que, se dice, excluye a los ciudadanos comunes del proceso de las políticas (Durning, 1999; Hajer y Wagenaar, 2003). Para superar esta laguna, los post-positivistas atribuyen una importancia central a proveer “acceso y explicación de los datos a todas las partes, empoderar al público para que comprenda los análisis y promover el discurso público serio” (Fischer, 2003: 15). En esta perspectiva, los analistas son más facilitadores que legisladores o diseñadores. En su rol de facilitadores, los analistas de políticas deberían promover deliberaciones sobre las políticas removiendo las inequidades entre participantes “de forma que se alcance un consenso alrededor de las políticas, más por el poder inherente de los argumentos, que por el estatus de la persona que los plantea (Burton, 2006: 182). Comprensiblemente, entonces, los post-positivistas otorgan un gran énfasis a darles a los ciudadanos la información que necesitan para participar de forma significativa en el proceso de política.

Desde este punto de vista, el análisis participativo de las políticas es deseable no sólo porque es más democrático sino también porque, se dice, conduce a mejores políticas y a una implementación más efectiva, dado que trae un mayor número de perspectivas al análisis de un problema de política que, en el caso de una orientación exclusivamente tecnocrática, sería un análisis estrictamente “desde arriba”. Esto es especialmente relevante,

se argumenta, dado que muchas políticas son cada vez menos hechas por políticos que responden a los sentimientos de los votantes y más por oficiales no electos influenciados por poderosos grupos con intereses especiales muy distantes de las preocupaciones del público en general. Sólo un diálogo organizado entre la burocracia y el público puede promover la generación de alternativas que efectivamente ataquen las necesidades de este último.

Los argumentos, por lo tanto, son la unidad básica de análisis en el post-positivismo, y el discurso o análisis del discurso es su primera metodología. Como explica Majone (1989: 7), “el trabajo del analista consiste en gran medida en producir evidencias y argumentos para ser usados en el curso del debate público”. En la visión post-positivista, la persuasión a través de la argumentación juega un papel vital en cada etapa del proceso de las políticas. Desde el agendamiento político hasta la evaluación, el proceso de las políticas es esencialmente un ejercicio “retórico e interpretativo” en el cual los protagonistas se comprometen con discursos orientados tanto a definir como a promover sus ideas e intereses. En los términos de Fischer (2007b: 227): “en política, los políticos y los decisores de las políticas públicas adelantan propuestas sobre qué hacer basados en argumentos normativos. El análisis empírico entra en juego, pero sólo cuando hay razones para cuestionar o explorar los aspectos factuales del argumento”.

La argumentación legal, en la cual diferentes protagonistas preparan argumentos a favor y en contra de determinadas opciones de políticas, ofrece un modelo de cómo luce el análisis y la formulación de políticas en el post-positivismo. Los análisis opuestos toman la forma de un debate en el cual los participantes no sólo presentan argumentos, sino que también dan a conocer sus normas, valores y circunstancias. Fischer (ibíd.) explica:

En este debate político, cada partido confrontaría a los otros con contrapropuestas basadas en percepciones diferentes de los hechos. Los participantes organizarían los datos establecidos para situarlos dentro de las visiones del mundo que subyacen a sus propios argumentos. Los criterios para rechazar o aceptar la propuesta podrían ser los mismos fundamentos que servirían para aceptar o rechazar la contrapropuesta.

Un régimen probatorio como el utilizado en las cortes es propuesto como medio para evaluar los argumentos en conflicto y escoger entre ellos. Esta estrategia permitiría a los analistas combinar análisis empíricos y normativos, haciendo sus esfuerzos pragmáticos analíticamente rigurosos.

Fischer (ibíd., 230) propone el “razonamiento práctico” como una manera de lidiar con argumentos en conflicto. A diferencia de la prueba lógica o matemática, que puede ser falsa o verdadera,

[l]os argumentos prácticos son sólo más o menos convincentes, más o menos plausibles para una audiencia en particular. Más aún, no hay una manera única de construir un argumento práctico: los datos y las evidencias pueden

ser escogidos en una variedad de formas de entre la información disponible, y hay varios métodos de análisis y maneras de ordenar los valores.

Todos esos métodos ofrecen a los decisores políticos un espacio considerable para utilizar su propio juicio a la hora de decidir entre varios tipos de problemas a ser tratados y entre las herramientas y técnicas disponibles para ello.

Los análisis post-positivistas combinan los análisis empíricos y normativos en dos niveles (ibíd., 232-4). Al nivel micro, el estudio se concentra en problemas concernientes a los programas existentes, los problemas a los que están dirigidos y quienes se encargan de diseñar e implementar el programa. Las preguntas típicas en este nivel incluyen: “¿El programa cumple los objetivos propuestos?”, “¿El objetivo del programa es relevante para el problema?”. Al nivel macro, los análisis post-positivistas se preocupan por los fines globales abstractos y los contextos: “¿El objetivo de la política aporta valor a la sociedad como un todo?”, “¿El objetivo de la política da como resultado problemas no anticipados con consecuencias sociales importantes?”. Finalmente, el analista debe hacerse cargo de los valores más amplios que subyacen a la conceptualización de los problemas públicos y los esfuerzos para atacarlos.

La gran fortaleza de los análisis post-positivistas es que son sensibles a las confusas realidades del proceso de política pública, a diferencia de su contraparte positivista, que tiende a tener una concepción ordenada, incluso mecanicista, del reino político. Para los positivistas, los problemas políticos son en gran medida técnicos y pueden ser atacados efectivamente en cuanto se encuentre la solución correcta a través de análisis técnicos rigurosos. Los post-positivistas señalan con razón que el análisis técnico necesita ser complementado por el estudio de una serie de otros factores, incluyendo conflictos basados en diferentes valores e intereses.

El énfasis en la participación y la toma democrática de decisiones es otra gran fortaleza del post-positivismo. De acuerdo con Dryzek (2002: 35):

Un proceso más participativo en las políticas públicas ayuda a crear ciudadanos más efectivos y competentes, que también sean más efectivos en la solución de problemas, dentro del proceso de las políticas y más allá de él. Estos ciudadanos también son más capaces de construir relaciones productivas con otros en relación con diferentes facetas de problemas complejos.

La participación pública en el proceso de las políticas tiene el beneficio adicional de generar capital social, lo cual no sólo ayuda a resolver problemas inmediatos, sino que además fortalece la capacidad general del gobierno y de la sociedad para resolver problemas públicos en el futuro (ibíd.).

Una de las limitaciones del post-positivismo, sin embargo, es la falta de criterios aceptados para evaluar argumentos en competencia. En ausencia de esos criterios, el post-positivismo

puede promover el “relativismo, en el cual el compromiso con evitar privilegiar cualquier punto de vista se convierte en la tolerancia hacia todo” (Burton, 2006: 186).

Más aún, el proceso deliberativo en el cual los post-positivistas hacen tanto énfasis puede ser secuestrado por aquellos que se benefician del status quo. Los perdedores potenciales en cualquier situación de cambio tienden a ser los participantes más activos en el proceso, y van a tener un interés abrumador en frustrar cualquier proceso que los afecte negativamente a través de prolongaciones innecesarias de la deliberación.

En tercer lugar, mientras los post-positivistas señalan correctamente la importancia del discurso basado en valores, involuntariamente subestiman la importancia de los intereses materiales en los que se basa el discurso. Como advierte Burton (ibíd., 187): “creyendo que el discurso es todo y que las desigualdades materiales pueden superarse mediante el discurso por sí mismo, puede parecer no sólo que las palabras son obras, sino que son suficientes para cambiar definitivamente la sociedad”.

La falta de un claro método de investigación, de una guía, también perjudica a aquellos que tratan de incluir el post-positivismo en su currículo y puede explicar, al menos parcialmente, por qué este recibe escasa atención en los syllabus de política pública. Aunque Dryzek (2002: 32) ha argumentado que “muchos de sus proponentes dirán que todo el asunto se trata de reemplazar la ilusión de certeza con reconocimiento de la realidad en disputa y así evitar recetas simplistas”, esto eleva el nivel de dificultad para aquellos que tratan de enseñar o poner en práctica el modo post-positivista de análisis de las políticas —a diferencia del análisis positivista que el post-positivismo condena, fácilmente codificado y entendido, inspirado por la economía de bienestar.

Reconciliar el debate positivista – post-positivista

El trabajo empírico reciente ha identificado varios de los parámetros básicos del rango de estilos analíticos que se encuentran en diferentes escenarios, que caben dentro del análisis positivista *moderno* de los 1960s y 1970s (enfocado en la cuantificación económica de costos y beneficios) y el análisis *posmoderno* o post-positivista de los años 1980s y 1990s (preocupado con la construcción social de problemas, con el discurso y con las acciones políticas del proceso de formulación de políticas públicas) (Radin, 2000).

Aprovechando la experiencia europea, Mayer, Van Daalen y Bots (2001) han provisto una detallada disección de la función del análisis de políticas. Ellos han notado cómo ambos tipos de análisis pueden coexistir dentro de un determinado sector político, y argumentan que el análisis de las políticas abarca diferentes tareas de investigación, clarificación, diseño, asesoría, mediación y democratización. Emparejando esas actividades, Mayer et al. producen seis estilos de análisis de políticas, que son diferentes, pero no mutuamente excluyentes:

1. *Racional*. En el estilo positivista tradicional, los investigadores aplican sobre todo métodos económicos y otros métodos empíricos para casos específicos. Aquí, la generación de nuevo conocimiento es la principal tarea del analista.

2. *Asesoramiento de clientes.* El analista provee consejo político y estratégico a sus clientes.
3. *Argumentativo.* El analista está activamente involucrado en el debate y el discurso de las políticas y es un actor diferente e independiente tanto dentro como fuera de los gobiernos.
4. *Interactivo.* El analista sirve de facilitador en consultas en las cuales actores y participantes clave definen el resultado que prefieren.
5. *Participativo.* El analista / investigador es un representante, articulando los intereses de actores silenciosos en el proceso de las políticas: los pobres, los intereses generales o cualquier actor que no esté representado en el proceso.
6. *Proceso.* El analista actúa como un “administrador de red”, dirigiendo el proceso de las políticas hacia el resultado esperado definido como parte de la tarea analítica.

Este análisis ayuda a salir del (con frecuencia estéril) debate entre análisis positivista y post-positivista y enfatiza en hasta qué punto todos los tipos de análisis de políticas están subordinados a preocupaciones y tradiciones de estudio mayores.

Aproximaciones a los estudios de políticas públicas: multi-nivel, multi-disciplinarios

Teorizar con diferentes unidades de análisis

Esta meta-disputa de alto nivel entre positivistas y post-positivistas sobre la naturaleza del conocimiento en las políticas públicas y los métodos para el análisis formal de políticas ha afectado los abordajes generales que se utilizan para explicar el proceso de formulación y los métodos utilizados para evaluar o criticar las políticas públicas dentro de los estudios de política. Sin embargo, estas disputas han tenido poco efecto en los estudios sobre políticas en sí mismos, porque virtualmente todas las teorías desarrolladas para explicar la formulación de políticas públicas y sus resultados desde una perspectiva de estudios políticos, ya han asumido que el proceso es altamente politizado.

Una gran cantidad de teorías, generadas en campos tan diversos como la geografía, la historia, la economía, la sociología y la ciencia política, dan forma a la tradición de estudios de políticas públicas. Estas teorías pueden ser diferenciadas de acuerdo con la “unidad de análisis” básica que utilizan para sus investigaciones. La teoría de la *opción pública*, por ejemplo, se enfoca en el comportamiento de los individuos a nivel micro. La *teoría de grupos y clases* observa la interacción de intereses organizados que con frecuencia median entre los individuos y el Estado. Y adoptando la perspectiva más amplia de cómo las personas llegan a hacer política, el *análisis institucional* observa la estructura de los regímenes políticos y económicos (desde las formas como las finanzas y la industria operan hasta los papeles en la burocracia, las legislaturas y las cortes en el proceso de las políticas). Estas tres perspectivas son representativas de la gama de enfoques encontrados en los estudios de las políticas. Sin embargo, como la variedad visual que se encuentra en una buena película, los estudios superiores en políticas combinan miradas de ángulo amplio, rango medio y primer plano al estudiar el proceso de formulación de políticas, para subrayar sus diferentes elementos. En otras palabras, el mejor análisis de políticas desde

una perspectiva de estudios políticos combina elementos de estas aproximaciones macro, meso y micro.

En las páginas siguientes se define cada una de esas aproximaciones, sus principios básicos y sus presupuestos. Posteriormente se evalúan las fortalezas y debilidades de cada enfoque, en términos de su habilidad para ayudar a entender la formulación de las políticas, incluyendo el análisis formal de las mismas, y para explicar la naturaleza de los resultados.

Opción pública

La teoría de la opción pública [o *elección pública*] descansa en la base firme de la racionalidad y extrae valores de la economía neo-clásica para tratar de explicar prácticamente todos los aspectos del comportamiento humano. El marco de la elección racional en el cual reside este enfoque ha transformado las aplicaciones teóricas en ciencia política, psicología (Tversky y Kahneman, 1986), y sociología (Hecter y Kanazawa, 1997; Kiser y Hecter, 1991) y ha sido un pilar de la economía.

El presupuesto inicial de esta perspectiva es que los actores políticos, como los económicos, actúan “racionalmente”, esto es, de una manera calculadora, para maximizar su “utilidad” o “satisfacción”. En este modelo, el único actor político que cuenta es el individuo y la primera motivación que resulta de la racionalidad de la persona es el interés egoísta, definido por el individuo.

La teoría de la opción pública es una aplicación “fuerte” de la teoría de la *elección racional* y es frecuentemente utilizada en análisis de políticas porque la aplicación deductiva de esos principios generales genera fácilmente un set claro y consistente de prescripciones de política, bien sea que haya o no mérito para sus axiomas principales. Como lo coloca James Buchanan (1980: 5), uno de los fundadores de la teoría de la opción pública y el primero de los teóricos de este enfoque en ganar un premio Nobel (de economía): “en un sentido, toda opción pública o la teoría económica de la política puede ser resumida como el “descubrimiento” o “redescubrimiento” de que la gente puede ser tratada como maximizadores racionales de las utilidades, en todas sus capacidades comportamentales”.

En el enfoque de la opción pública se asume que los actores políticos individuales (sean diseñadores de políticas, oficiales administrativos, o votantes) son guiados por intereses egoístas, buscando un curso de acción que les sea ventajoso (McLean, 1987; Van Winden, 1988). Este simple presupuesto sobre las bases del comportamiento humano conduce a los teóricos de la opción pública a una extensa serie de proposiciones derivadas, usadas para explicar varios aspectos de la política y de la formulación de políticas. En estos estudios, cada acción política es analizada en términos de interés personal.

Así, por ejemplo, se considera que los votantes votan por los partidos y candidatos que servirán mejor a sus intereses en términos de las recompensas que ellos esperan recibir de los gobiernos (Downs, 1957). Los políticos son vistos como en permanente competencia por la elección para promover sus intereses en cuanto a ingresos, poder y prestigio (derivados de sus cargos públicos) y por lo tanto ofrecen políticas que les harán ganar el

apoyo de los votantes (Becker, 1958; Coase, 1960). Los partidos políticos son vistos como operando casi de la misma manera que los políticos, diseñado paquetes de políticas que les serán atractivas a los votantes (Riker, 1962).

El interés personal de los burócratas los conduce a maximizar su presupuesto porque los presupuestos abultados son una fuente de poder, prestigio, prebendas y salarios más altos (Niskanen, 1971). Y en gran medida son exitosos al realizar sus intereses porque, así como los proveedores monopolísticos de bienes y servicios, los políticos no enfrentan competencia y los ciudadanos y funcionarios electos carecen de la experiencia para monitorear sus actividades. Peter Self (1985: 51) resumió esta teoría de la siguiente manera:

Siguiendo este abordaje, se puede asociar a los votantes con los consumidores: los grupos de presión pueden ser vistos como asociaciones de consumidores políticos o algunas veces como cooperativas; los partidos políticos se convierten en emprendedores que ofrecen paquetes de servicios e impuestos a cambio de votos; la propaganda política se equipara con la publicidad comercial y las agencias del gobierno son empresas públicas que dependen de recibir o captar el apoyo político necesario para cubrir sus gastos.

Los teóricos de la opción pública ven el proceso de las políticas públicas como aquel en el que una variedad de actores políticos participa en un comportamiento competitivo en busca de renta. Esto es, cada actor intenta utilizar al Estado para capturar alguna porción de la plusvalía social (“rentas”) que se acumula del trabajo socialmente productivo y los impuestos. Cada actor prefiere, si es posible, obtener su participación en la plusvalía resultante de la acción de las otras partes, pero sin costo para sí mismos (Buchanan, 1980; Kreuger, 1974).

Esta concepción de las motivación y roles de los votantes, partidos y políticos en el proceso de las políticas conduce a la conclusión de que los votantes buscarán constantemente más programas del gobierno, únicamente restringidos por su voluntad de pagar impuestos o su habilidad para evadirlos, y que los políticos, partidos y burócratas buscarán siempre ofrecer programas movidos por su propio interés personal en el poder, el prestigio y la popularidad. El resultado es un aumento constante del nivel de la intervención estatal en la economía y la sociedad, con frecuencia bajo la forma del *ciclo del negocio político*. Esto es, los gobiernos democráticos se ven como si operaran en un perpetuo modo de campaña, comprando votos con el dinero público de acuerdo con los tiempos del ciclo electoral. Las decisiones populares que generan beneficios serán tomadas antes de las elecciones y las impopulares, serán tomadas poco después de las elecciones (Boddy y Crotty, 1975; Frey, 1978; Locksley, 1980; Tufte, 1978).

La formulación de políticas públicas en esta perspectiva conduce a un proceso inexorable de extensión de la provisión de bienes y servicios por parte del Estado. Los teóricos de la opción pública se oponen a esta dinámica, argumentando que esto distorsiona la operación “natural” de las sociedades basadas en el mercado y reduce los niveles generales de

bienestar social al estimular a los buscadores de renta y al promover el déficit público o las subidas de impuestos para cubrir el costo de los programas.

La conclusión general de los teóricos de la opción pública es que las instituciones deben desarrollarse para contener el comportamiento destructivo de maximización de las utilidades que sirve a los intereses de individuos particulares mientras que afecta negativamente a la sociedad en su conjunto. Consecuentemente, y de acuerdo con Buchanan, la teoría de la opción pública no conduce a la conclusión de que toda acción colectiva y toda iniciativa gubernamental es necesariamente indeseable. Conduce, en cambio, a comprender que, como la gente buscará maximizar sus propias utilidades, las instituciones deben ser diseñadas de forma que el comportamiento individual ayudará a prolongar el interés del grupo, pequeño o grande, local o nacional. El desafío, entonces, es diseñar, o reconstruir, un orden político que canalizará el comportamiento egoísta de los participantes hacia el bien común por las líneas alguna vez descritas por Adam Smith.

Puesto en términos simples, para los teóricos de la opción pública la misma maximización individual de utilidades que promueve el bien general en el mercado asume una forma decididamente dañina cuando se combina con la habilidad de imponer acciones, habilidad que está presente siempre en la arena política. Esto conduce a los teóricos de la opción pública a rechazar muchos análisis de políticas y prescripciones generadas por investigadores que tienden a ver la actividad del gobierno como más benigna (Rowley, 1983). En lugar de eso, las perspectivas de la opción pública buscan restringir y redireccionar la intervención del gobierno para suplementar al mercado reforzando y creando derechos de propiedad de forma tal que las fuerzas económicas puedan operar a una distancia segura de la actividad política y localizar recursos para beneficiar al conjunto de la sociedad.

La simplicidad y elegancia lógica de la opción pública, junto con las impresionantes presentaciones matemáticas presentes en muchos estudios, enmascaran sus deficiencias (Jones, 2001; Green y Shapiro, 1994). Primero, la teoría se basa en una excesiva simplificación de la psicología y comportamiento humanos que no concuerda con la realidad. Muchas actividades políticas, por ejemplo, son realizadas por razones simbólicas o rituales; tratarlas como orientadas a fines de maximización de utilidades es subestimar la complejidad de la política que rodea a las políticas públicas (Zey, 1992). Segundo, por causa de esta sobre-simplificación, la teoría tiene una pobre capacidad predictiva. No hay prueba empírica, por ejemplo, de que las funciones del gobierno crecerán inexorablemente porque la representación democrática estimule el gasto público para comprar votos. En el mejor de los casos, en los países más industrializados, los gobiernos han recortado gastos en programas sociales populares tales como salud y educación o, por lo menos, no los han expandido como la teoría podría predecir.

Las fluctuaciones actuales en los patrones de crecimiento del gobierno tampoco son nuevas y guardan poca relación con el ciclo electoral. Cómo y por qué ocurre esta variación en el tamaño del gobierno y de sus programas es prácticamente inexplicable dentro de un marco

de opción pública (Dunleavy, 1986). Una tercera razón para las falencias empíricas puede ser encontrada en la fuerte confianza y dependencia respecto de la experiencia de los Estados Unidos. Al presuponer que hay un patrón de competencia electoral entre dos partidos que requieren votos para hacer elecciones por una u otra de las alternativas en contienda, se distorsiona la realidad política. Las coaliciones legislativas que son comunes bajo la representación multipartidaria no presentan a los votantes una oferta clara de apoyo entre los partidos "dentro" y "fuera", como se encuentran en los EE. UU. o el Reino Unido, ya que las promesas electorales pueden ser anuladas por las negociaciones que tienen lugar después de las elecciones legislativas (Warwick, 2000).

Y a pesar de la insistencia de los teóricos de la opción pública en que su análisis es “positivo” y “libre de valores”, la teoría es explícitamente normativa. Las nociones según las cuales a) sólo las interacciones sociales basadas en el mercado producen riqueza y b) el Estado existe como una especie de parásito que extrae rentas del mercado; ignoran el importante papel desempeñado por el Estado no sólo en el establecimiento de los fundamentos económicos a través de los derechos de propiedad y de la seguridad pública, sino también en la organización de las actividades económicas clave como la educación y la innovación tecnológica (Dosi et. al., 1988).

La teoría de la opción pública busca, en efecto, promover una visión particular del liberalismo ortodoxo (también llamada neo-conservadurismo o neo-liberalismo) que fortalecería los mercados siempre que fuera posible y restringiría severamente el alcance de la actividad del gobierno sin que medie ninguna justificación empírica para hacer tal cosa (Hood, 1991, 1995, 1998).

Más recientemente, los teóricos de la opción pública han reconocido que existe una brecha entre sus modelos deductivos y la realidad empírica. Aunque son reacios a desistir de cualquiera de sus presupuestos fundamentales sobre el comportamiento humano, han acabado por darse cuenta de que son necesarias algunas modificaciones en sus unidades básicas de análisis. Muchos adherentes de la opción pública reconocen que su teoría está institucionalmente restringida. Por ejemplo, ella tiene poco que decir acerca del proceso de formulación de políticas en sistemas democráticos que no descansan sobre elecciones libres y competitivas, las cuales constituyen uno de los presupuestos centrales del modelo.

Más aun, la teoría también menosprecia o subestima los efectos de factores institucionales en la configuración de las preferencias de los actores, a pesar de sus pretensiones en cuanto a diseño institucional (Ostrom, 1986a, 1986b). Los pioneros de la teoría de la opción pública tienden a considerar las instituciones en sí mismas como cambiantes según las preferencias de los actores y han rehusado reconocer abiertamente la durabilidad de las instituciones y el impacto generalizado que tienen sobre el comportamiento individual. La comprensión, por parte de muchos antiguos defensores de la opción pública, de los efectos de las estructuras institucionales en las elecciones individuales ha motivado a muchos teóricos de la elección racional (incluyendo muchos que previamente han apoyado variantes como la teoría de juegos (Harsanyi, 1977; Scharpf, 1990; Elster, 1986)) a aceptar

una aproximación más sutil y flexible a la teoría social deductiva, esto es, una forma de “neo-institucionalismo” económico o de “institucionalismo centrado en el actor”, que serán discutidos con más detalle más adelante.

Análisis de clase

Las teorías de clase y grupo exploran el nivel intermedio (frecuentemente confuso) entre los individuos y los gobiernos, que formalmente es el que activa las políticas junto con el público y las agencias privadas que las implementan. Estas teorías otorgan primacía a las entidades colectivas, los intereses organizados y las asociaciones que buscan influencias las agendas políticas, las opciones de políticas y los resultados de estas últimas. La variante deductiva de esta perspectiva de rango medio es la teoría de clases, que asigna membresía de grupo de acuerdo con ciertas características observables de los individuos, bien sea que los individuos involucrados se vean a sí mismos en esos términos o no. Los teóricos de clase esperan un comportamiento que maximice los intereses del grupo de forma que estos fluyan en la orientación prevista.

Aunque hay varios tipos de análisis de clase, presentamos la variante “marxista”, la cual, a causa de su influencia sobre el desarrollo y expansión del socialismo europeo en los siglos XIX y XX, es de lejos la mejor conocida y la más desarrollada teóricamente. En este enfoque, la pertenencia a una clase es determinada por la presencia o ausencia de ciertas características, usualmente, pero no siempre, relacionadas con la economía (Ossowski, 1963).

El *Manifiesto del Partido Comunista* de 1848, escrito por el filósofo y economista político alemán Karl Marx y su amigo y colega, Friedrich Engels, es la articulación mejor conocida de la teoría de clase. Marx y Engels presentaron la sociedad como estando compuesta por dos clases que impugnan el poder económico y político a lo largo de la historia. La sociedad ha pasado a través de una serie de etapas distintas (“modos de producción”), cada una de las cuales tiene unas condiciones tecnológicas de producción particulares (“medios de producción”) y cuyos actores en el proceso de producción se relacionan unos con otros de maneras diferentes (“estructura de clases” o “relaciones de producción”) (Cohen, 1978). En la lógica de este modelo, cada modo de producción desarrolla un sistema de clase dicotómico conformado por aquellos que poseen los medios de producción y aquellos que deben trabajar para esos propietarios; y las relaciones entre los dos grupos son inherentemente antagónicas.

Los esclavos combatieron a sus dueños en las sociedades esclavistas; los siervos a los señores en la sociedad feudal; y los trabajadores luchan contra los propietarios en la sociedad capitalista. La lucha de clases, cuando es continuada, conduce a un eventual colapso de los modos de producción y a su reemplazo por otro modo, que en su momento será reemplazado por otro sistema. La teoría marxista de las clases interpreta las políticas públicas en las sociedades capitalistas como el reflejo de los intereses de la clase capitalista. La dominación capitalista de la base (o sea, de la economía) les permite controlar el Estado y lo que el Estado hace. De hecho, de acuerdo con Marx, el Estado es meramente un

instrumento en las manos de los capitalistas, quienes lo usan con el fin de mantener el sistema capitalista e incrementar sus ganancias (“plusvalía”), necesariamente a costa de la mano de obra.

Aunque esta visión instrumentalista probó ser un abordaje muy popular para el estudio de la política pública en muchos países y colonias durante los años 1930s y 1940s, a finales de los 1960s en Europa Occidental comenzó a ser vista como problemática por los propios marxistas, en dos sentidos. Primero, incluso si las políticas sirven al interés del capital, no es necesariamente cierto que estas sean puestas en marcha por solicitud del capital. Para demostrar esto tendría también que demostrarse que los capitalistas imparten instrucciones que son fielmente seguidas por los funcionarios del Estado, para lo cual se carece de pruebas. Segundo, y lo que es más importante, este abordaje no puede explicar políticas adoptadas por encima [o a pesar de] de la oposición de los capitalistas. En muchos Estados capitalistas, por ejemplo, la adopción de políticas de bienestar social ha sido vehementemente rechazada por muchos capitalistas, algo que no puede ser explicado si el Estado es puramente un instrumento del capital. El reconocimiento de este problema ha obligado a una revisión del papel del Estado en la teoría Marxista (Block, 1980; Foley, 1978; Gough, 1975; Poulantzas, 1978; Therborn, 1977, 1986).

De forma en gran medida semejante a la teoría de la opción pública, la visión marxista tradicional (que los medios de producción constituyen la principal fuerza que da forma al Estado, la ley y la ideología) ha tenido el desafío de ocuparse de una amplia gama de factores causales. Por ejemplo, se ha mostrado que el Estado juega un papel crucial en la organización de la economía y en la configuración del modo de producción (Cox, 1987). El impulso al sector de la producción de recursos naturales en el siglo XIX y la protección de una ineficiente industrialización por sustitución de importaciones en Canadá, Argentina, Australia, Brasil y México, por ejemplo, tuvieron un impacto decisivo en las estructuras económicas y en las relaciones de clase de esos países y continúan a dar forma a los intereses de esas clases, a los resultados de las políticas deseadas por ellas y a las respuestas que ellas generan en términos de políticas públicas (Clarke-Jones, 1987; Duquette, 1999; Hirschman, 1958).

De forma semejante, la proliferación de políticas keynesianas en los años 1950s y 1960s en muchos países (Hall, 1989) ocurrió a pesar de la oposición de arraigados intereses comerciales que no pueden ser entendidos sin referencia a los factores ideológicos que influyen el comportamiento del Estado, de la misma forma que las políticas que promueven la privatización y desregulación en muchos países en los años 1980s (Ikenberry, 1990) no pueden ser atribuidas por completo a los intereses de los capitalistas (Amariglio et. al., 1988).

Así como la teoría de la opción pública, que llegó a reconocer un papel mucho mayor a los efectos independientes de las instituciones y estructuras sociales sobre el comportamiento individual, el análisis de clase en los 1960s y 1970s colocó un mayor énfasis en los factores institucionales o estructurales para dar cuenta de las actividades del Estado y su

comportamiento (McLennan, 1989: 117-19). Para dar cuenta del diseño que el Estado hace de políticas opuestas al capital, por ejemplo, se desarrolló la noción de *autonomía relativa* del Estado (Poulantzas, 1973a; Althusser and Balibar, 1977). Nicos Poulantzas, por ejemplo, argumentó que los conflictos entre varias fracciones del capital, combinados con la existencia de una burocracia compuesta por individuos extraídos de clases no-capitalistas, permitieron al Estado adoptar medidas favorables a las clases subordinadas, siempre que esas políticas fueran políticamente inevitables o necesarias para promover el interés de largo plazo del capital en la estabilidad social.

Así, en esta versión “estructural” del neo-marxismo, el diseño de políticas todavía era visto como estando al servicio del interés del capital, pero no en el mismo sentido instrumental en que lo concibieron los tempranos marxistas (Thompson, 1978). El ascenso del Estado de bienestar, por ejemplo, se explica no como una respuesta directa a las necesidades del capital, sino como el resultado de presiones políticas ejercidas por la clase trabajadora sobre el Estado (Esping-Andersen, 1981, 1985; Esping-Andersen and Korpi, 1984). Los imperativos estructurales del capitalismo no son ignorados debido a que imponen límites a lo que el Estado puede hacer en respuesta a las demandas de las clases trabajadoras. Por lo tanto, se argumenta que el Estado de bienestar, establecido por gobiernos capitalistas en respuesta a las demandas de las clases trabajadoras, fue diseñado de manera que no menoscabase los derechos fundamentales de propiedad ni el lucro. Al introducir un componente estructural al análisis de clase, sin embargo, esta versión de la teoría social neo-marxista, como sucedió con la teoría de la opción pública, cambió hacia tipos más institucionales de análisis.

Pluralismo

Una de las aproximaciones más prominentes al estudio de los rangos medios de la formulación de políticas es el “pluralismo”, que se originó en los Estados Unidos a comienzos del siglo XX y continúa, de una forma u otra, dominando las perspectivas de la Ciencia Política estadounidense para el estudio de la política y de las políticas. El “Corporativismo”, que se presenta más adelante, es una teoría de grupos paralela desarrollada en Europa por la misma época.

Aunque el pensamiento pluralista puede ser encontrado en los principios que James Madison propuso para justificar la constitución de los Estados Unidos de 1789 (Madison y Hamilton, 1961), la doctrina recibió su primera expresión formal de Arthur Bentley, en 1908. La teoría ha sido considerablemente mejorada desde entonces, pero los planteamientos fundamentales permanecen. Algunos pensadores pluralistas prominentes, responsables del renacimiento del trabajo de Bentley en los Estados Unidos durante la segunda posguerra, incluyen a Robert Dahl, Nelson Polsby y especialmente David Truman.

El pluralismo se basa en la asunción de que los grupos de interés son actores políticos que cuentan mucho en el diseño de las políticas públicas. En *El proceso del gobierno*, Bentley argumentó que los intereses sociales encuentran su manifestación concreta en diferentes grupos que están compuestos por individuos con preocupaciones similares y, en última

instancia, que “la sociedad en sí misma no es otra cosa que el complejo de los grupos que la componen”. Truman expandió la noción de Bentley de una correspondencia uno-a-uno entre intereses y grupos y argumentó que dos tipos de intereses (“latentes” y “manifiestos”) resultan en la creación de dos tipos de grupos (potenciales y organizados) (Truman, 1964. Véase también Jordan, 2000). Para Truman, los intereses latentes, en su proceso de emergencia, proveen los fundamentos para los grupos potenciales, lo cual a lo largo del tiempo conduce a la emergencia de grupos organizados, y esto permite que la política sea vista como un proceso más dinámico de aquel que Bentley dibujó.

Los grupos en la teoría pluralista no sólo son muchos y formados libremente, también se caracterizan porque las membresías con frecuencia se superponen y por la falta de un monopolio representacional (Schmitter, 1977). Esto es, el mismo individuo puede pertenecer a varios grupos en la búsqueda de sus intereses; una persona, por ejemplo, puede pertenecer al mismo tiempo a Greenpeace, la cámara de comercio local y a *Ducks Unlimited*. La membresía superpuesta, se dice, es el mecanismo clave para reconciliar conflictos y para promover la cooperación entre grupos. Adicionalmente, el mismo interés puede ser representado por más de un grupo. Las causas ambientales, por ejemplo, son defendidas por un gran número de grupos en todos los países industrializados. La política, en la perspectiva pluralista, es el proceso por el cual se concilian varios intereses y grupos en competencia. Las políticas públicas son entonces el resultado de la competencia y la colaboración entre grupos que trabajan para alcanzar los intereses colectivos de sus miembros (Self, 1985).

Los pluralistas no creen que todos los grupos sean igualmente influyentes o que tengan igual acceso al gobierno (Smith, 1990: 303-4). De hecho, los pluralistas reconocen que los grupos varían en términos de los recursos financieros u organizacionales (personal, legitimidad, lealtad de los miembros o unidad interna) que poseen y de su acceso al gobierno (Lindblom, 1968; Lowi, 1969; McConnell, 1966; Schattschneider, 1960). Sin embargo, en lo que respecta al proceso de las políticas, como ha observado McLennan (1989:32), “es imposible leer los trabajos estándar [de este enfoque] sin tener la impresión de que los recursos, la información y los medios de comunicación política están abiertamente disponibles a todos los ciudadanos, que los grupos forman un conjunto de centros de poder equivalentes en la sociedad y que todas las voces legítimas pueden y serán oídas”. Como tal, las teorías pluralistas son justamente criticadas por no tener una noción suficientemente desarrollada de la capacidad variante de los grupos para influenciar la toma de decisiones por parte del gobierno.

Un problema más significativo con la aplicación del pluralismo a la formulación de políticas públicas, sin embargo, es que el papel del gobierno en la formulación de las políticas públicas es muy poco claro (Smith, 1990). Los tempranos pluralistas asumieron que el gobierno era una especie de “correa de transmisión” que simplemente registraba e implementaba las demandas de los grupos de interés. El gobierno se pensaba con frecuencia, no como una entidad, sino como un lugar, una “arena” donde grupos en competencia se encontraban y negociaban (Dahl, 1967). Una reformulación más matizada

presentaba posteriormente al gobierno como un “árbitro” o “juez” en la lucha entre grupos. En esta visión, el Estado era todavía y en última instancia un lugar donde los grupos competidores se encontraban para trabajar en sus diferencias, pero esta vez el gobierno era considerado un tipo de oficial neutral, estableciendo las reglas para los grupos en conflicto y asegurando que no las violaran con impunidad (Berle, 1959).

Esta es una visión simplista de cómo trabaja el gobierno. Sin embargo, como lo han señalado teóricos de la opción pública como Mancur Olson, (1965), se asume que los funcionarios públicos no buscan realizar sus propios intereses y ambiciones a través del control que ejercen sobre la maquinaria gubernamental. Se soslaya también el hecho de que los Estados con frecuencia mantienen lazos especiales con ciertos grupos y muchos incluso patrocinan el establecimiento de grupos donde no los hay o donde los que existen son difíciles de cooptar o acomodar (Pal, 1993a).

La noción pluralista del gobierno que responde a la presión de los grupos tiene también problemas de concepción porque asume que la presión no es ejercida en la dirección opuesta y que hay una unidad de propósito y acción en el gobierno. De hecho, respecto a este último punto, se ha notado que la “política burocrática” es un fenómeno generalizado que puede tener un impacto decisivo sobre las políticas públicas (Allison y Halperin, 1972). Esto significa que diferentes departamentos y agencias con frecuencia tienen diferentes intereses e interpretaciones sobre el mismo problema, y que dichos intereses e interpretaciones entran en conflicto. La manera como son resueltas estas diferencias tiene un impacto sobre qué políticas son adoptadas y cómo son implementadas.

El reconocimiento de estos problemas en las formas tempranas del pluralismo (Connolly, 1969) condujo a la emergencia de lo que a veces es descrito como “neo-pluralismo” dentro de la comunidad estadounidense de la ciencia política (McFarland, 2004, 2007). La reformulación mantuvo la importancia atribuida a la competencia entre grupos, pero modificó la idea de igualdad aproximada entre grupos y reconoció explícitamente que algunos grupos son más poderosos que otros. Charles Lindblom, por ejemplo, argumentó que los empresarios son frecuentemente el grupo de interés más poderoso en las sociedades democráticas liberales, por dos razones estrechamente relacionadas. Primero, estos tipos de gobiernos están invariablemente localizados en la economía capitalista y necesitan una economía próspera para tener bases adecuadas de ingresos por concepto de impuestos, necesarias para el gasto en programas que faciliten su reelección. Para evitar una huelga de capital en que las empresas reduzcan sus inversiones y operaciones, los gobiernos deben mantener la confianza inversionista, lo que casi siempre significa prestar atención a las demandas de la comunidad de empresarios. Segundo, en sociedades capitalistas hay una división entre los sectores público y privado, el primero bajo el control del Estado y el segundo dominado por las empresas. La dominancia del sector privado por parte de empresas le da una posición privilegiada en comparación con otros grupos en el hecho de que gran parte del empleo y de la actividad social y económica asociada dependen en última instancia del comportamiento inversionista del sector privado (Lindblom, 1977).

A diferencia de los pluralistas clásicos, que parecían apenas reconocer, pero no incorporar, la observación según la cual algunos grupos pueden ser más poderosos que otros debido a su organización superior y a sus recursos, Lindblom argumentó que la fuerza de las empresas reside en la naturaleza y estructuras del capitalismo y la democracia en sí mismos. Las empresas no necesitan, aunque deberían, ejercer presión sobre el gobierno para realizar sus intereses; el gobierno, de acuerdo con los imperativos del capitalismo y la búsqueda de su propio bienestar, se asegurará él mismo de que los intereses empresariales no sean adversamente afectados por sus acciones.

Estudios neo-pluralistas revelaron que los grupos se forman por una variedad de razones, y señalaron el rol que jugaron los patrones al proveer financiamiento y asistencia organizacional a los grupos, bien fuera directamente a través de la provisión de recursos estatales o indirectamente a través del tratamiento favorable a fundaciones y otros grupos, a través de impuestos específicos, bienes y leyes sobre beneficencia (Nownes y Neeley, 1996; Nownes, 1995; Nownes y Cigler, 1995). Tales estudios subrayaron otro problema de la teoría pluralista: su concentración excesiva en el papel de los grupos de interés en sí mismos y su relativa negligencia respecto a otros factores igualmente importantes en los procesos políticos y de formulación de políticas, factores que influyen en su creación, operación y actividades.

Aunque el neo-pluralismo fue un avance importante respecto a su predecesor inmediato, no resolvió todos los problemas inherentes con su enfoque en los grupos como fuerzas motoras detrás de las políticas. El neo-pluralismo, por ejemplo, continuó soslayando el papel del sistema internacional en la configuración de políticas públicas y su implementación (Grande, 1996; Schaffer, 2006). La interdependencia económica internacional hace que las políticas de los Estados estén cada vez más sujetas a presiones internacionales, a pesar de los grupos domésticos de presión. Es difícil entender, por ejemplo, las políticas industriales y comerciales de los países industrializados sin hacer referencia a la economía internacional y las presiones políticas que ella coloca sobre los decisores. El papel de la ideología fue también injustamente dejado de lado en las explicaciones pluralistas de la política y de las políticas públicas. La tradición liberal preeminente en los países anglosajones (incluyendo Canadá, Estados Unidos y Australia), por ejemplo, ha tenido un impacto significativo en la vacilación de sus gobiernos y en sus frecuentemente contradictorias intervenciones en la economía.

La aplicabilidad del pluralismo a países diferentes a los Estados Unidos también se ha considerado especialmente problemática debido a las diferencias en las instituciones políticas y en los procesos que desafían las asunciones pluralistas y los preceptos derivados del examen de la experiencia de los EE.UU. Las instituciones parlamentares británicas de Australia, Canadá, el Reino Unido, Japón y Suecia, por ejemplo, no se otorgan a sí mismas el mismo tipo de acceso abierto que los grupos disfrutaban en relación con las legislaturas en los EE.UU y otros países con sistemas republicanos similares (Prethus, 1973). Y muchos países autoritarios simplemente carecen de los tipos de grupos concebidos por los pluralistas como los bloques básicos de construcción del análisis político. Incluso si los

grupos tienen libertad para organizarse, los números reales son menores que en los EE.UU. y tienden a ser mucho más permanentes y formalizados. Este hallazgo condujo a algunos teóricos, como Phillippe Schmitter, a especular que el pluralismo era sólo una forma en la cual los sistemas de grupos se pueden desarrollar. Schmitter (1977) argumentó que, dependiendo de la gama de variables y factores históricos, era mucho más probable que emergiera una forma *corporativista* de organización política que una forma pluralista, en países diferentes a los EE.UU.

Corporativismo

En Europa, las teorías que tratan a los grupos como su unidad primaria de análisis han tendido a tomar una forma más corporativista que pluralista. Las raíces de la teoría corporativista son mucho más viejas que las de la pluralista, extendiéndose hasta la Edad Media, cuando había preocupaciones respecto a la protección de los “estratos intermedios” de asociaciones autónomas entre el Estado y la familia (Gierke, 1958a, 1958b). Estas incluían, llamativamente, gremios y otras formas de asociaciones comerciales, así como (y lo que era más importante) organizaciones religiosas e iglesias.

La teoría corporativista argumentó que esos estratos intermedios tenían una vida propia por encima y más allá de los individuos que las constituían, y que su existencia era parte del orden “orgánico” o “natural” de la sociedad. Buena parte de la vida política y de los conflictos en Europa en los siglos XV y XVI tuvieron que ver con esfuerzos hechos por los Estados Nacionales emergentes por controlar las operaciones de estos “estratos autónomos” (especialmente los cuerpos religiosos) y los esfuerzos de dichos estratos por resistirse al control estatal (Cawson, 1986; Mann, 1984; Winkler, 1976).

Como la teoría de grupos, el corporativismo puede ser mejor entendido, como ha observado Schmitter, por contraste con el pluralismo. Como hemos visto, el pluralismo propone que múltiples grupos existen para representar los intereses de sus respectivos miembros, siendo la membresía voluntaria, y que los grupos se asocian libremente sin interferencia estatal en sus actividades. En contraste, el corporativismo es:

[Un] sistema de intermediación de intereses en el cual las unidades constitutivas son organizadas dentro de un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado y a las que se otorga un monopolio representacional deliberado dentro de sus respectivas categorías, a cambio de respetar ciertos controles en su elección de los líderes y articulación de las demandas y apoyos (Schmitter, 1977: 9).

Los grupos no se conciben como de libre formación, voluntarios o competitivos, como en el pluralismo. Tampoco se considera que sean autónomos, ya que dependen del Estado para reconocimiento y apoyo de forma que puedan jugar su papel en la formulación de políticas. El corporativismo entonces toma en cuenta explícitamente dos aspectos endémicos del

pluralismo: su indiferencia respecto al rol del Estado en la formación de los grupos y las actividades, y su falla en reconocer los patrones institucionalizados de relaciones en Estado y grupos.

En la teoría corporativista, la política pública es conformada por la interacción entre el Estado y el interés de un grupo o grupos reconocidos por el Estado. La interacción entre grupos es institucionalizada dentro de y mediada por el Estado (McLennan, 1989: 245). La formación de política pública para la industria en declive, por ejemplo, toma la forma de negociaciones entre y dentro del Estado y las asociaciones relevantes de industrias y uniones comerciales, en el sentido de cómo racionalizar o agilizar mejor la industria para hacerla competitiva. En Francia y Alemania, por ejemplo, las negociaciones corporativistas fueron un elemento clave en el desarrollo del transporte ferroviario de pasajeros, ofreciendo transporte de alta velocidad entre ciudades, de manera comercialmente exitosa (Dunn y Perl, 1994). La formulación de políticas de bienestar social, de forma parecida, involucra negociaciones con asociaciones de negocios, grupos de bienestar social y posibles uniones comerciales –si las políticas propuestas afectan a sus miembros. El resultado de esas negociaciones depende, no sólo de las características organizacionales de los grupos, sino de su cercanía con el Estado. El Estado es visto en sí mismo como un actor poderoso, aunque no es visto como un monolito sino como una organización con sus fisuras internas, las cuales moldean sus acciones.

Aunque esta concepción concuerda bastante bien con las prácticas políticas de muchos países europeos, todavía hay problemas con el corporativismo como abordaje de las políticas o el estudio de las políticas públicas. Primero, es una categoría descriptiva de un tipo particular de configuración política entre los Estados y las sociedades (como Suecia o Austria), y no una explicación general de lo que los gobiernos hacen, especialmente aquellos en países no corporativistas. Así, tiene poco que decir sobre países como Australia, Canadá y los Estados Unidos, que tienen políticas públicas particulares, excepto para señalar que la ausencia de cooperación institucionalizada entre el Estado y los grupos en esos países conduce con frecuencia a políticas fragmentadas e inconsistentes.

Segundo, la teoría contribuye muy poco a ampliar nuestra comprensión de los procesos de la política pública, incluso en países ostensiblemente corporativistas. Aunque es significativo saber que no todos los países tienen una competencia indefinida entre grupos como lo sugiere el pluralismo, esto en sí mismo no nos dice mucho sobre por qué una política es adoptada o por qué se implementa de una manera en particular. Los estrechos vínculos entre los gobiernos y ciertos grupos son sin duda importantes, pero también son solo uno entre muchos factores que dan forma a las políticas y a su formulación, y esas relaciones pueden variar significativamente de un sector a otro de las políticas públicas (Castles y Merrill, 1989; Keman y Pennings, 1995).

Tercero, la teoría no contiene una noción clara de su unidad fundamental de análisis, el grupo de “interés”. Las sociedades contemporáneas contienen miríadas de intereses como lo notaron los pluralistas, y no es claro cuáles son o deberían ser representados por el

Estado. En algunos casos, los grupos relevantes son definidos en términos de etnicidad, lenguaje o religión (Lijpart, 1969), mientras en otros casos son definidos por referencia a sus actividades económicas. La mayor parte de la literatura corporativista se concentra de manera algo arbitraria en los grupos de productores, tales como las asociaciones industriales y las uniones comerciales, y en su papel en sectores económicos específicos, como la política de mercado laboral y la negociación de los salarios (Siaroff, 1999).

Cuarto, la teoría es vaga respecto al peso relativo de diferentes grupos en la política. ¿Vamos a tratar a todos los grupos como si fueran igualmente influyentes? Si no, entonces ¿qué determina su influencia? Algunos argumentan que el corporativismo es la manifestación de un estado autónomo que desea manejar el cambio social o asegurar la estabilidad social (Cawson, 1978). Otros sugieren que es un sistema perseguido por la mayoría de actores corporativos y por lo tanto es simplemente puesto en práctica por el Estado a solicitud de esos actores (Schmitter, 1985).

A pesar de sus defectos, la teoría corporativista ha jugado un papel significativo en el análisis de política pública, especialmente en Europa y América Latina, pero también en cierta medida en China y en los antiguos países socialistas, muchos de los cuales se organizaron de acuerdo con líneas corporativistas, aunque con un aparato estatal central muy poderoso. Al subrayar el papel autónomo del Estado en la política, allana el terreno para explicaciones más sofisticadas del proceso de formulación de políticas públicas que aquellos ofrecidos por teorías de grupos como el pluralismo (Smith, 1997).

Más significativamente, al enfatizar en la importancia de los patrones institucionalizados de relaciones entre Estados y sociedades, fomentó la emergencia de nuevos abordajes institucionales tales como el “estatismo”, que se enfoca en el nivel macro de las estructuras sociales y políticas para derivar sus consideraciones sobre la formulación de política pública y sirvió para corregir algunos de los descuidos, no sólo del pluralismo y del corporativismo, sino también de las teorías de clase y de la opción pública.

Neo-institucionalismo

La perspectiva más amplia sobre las fuerzas que impulsan los procesos de políticas puede ser encontrada en el neo-institucionalismo y las teorías estatistas. Estas teorías buscan superar los límites de las teorías basadas en individuos, grupos y clases, para explicar la gama completa del comportamiento social y la actividad de las organizaciones detrás de la formulación de las políticas (Peter, 1999; Hall y Taylor, 1996; Kato, 1996).

El neo-institucionalismo evita las limitaciones de muchas teorías anteriores informando los estudios de política con la explicación de por qué las instituciones políticas, económicas y sociales tales como gobiernos, compañías e iglesias existen en primer lugar, así como qué impactos tienen estas estructuras al nivel macro en la configuración de restricciones y la provisión de oportunidades a los decisores políticos (March y Olsen, 1984, 1989, 1995). Muchas variantes de este abordaje han existido durante los últimos 25 años, bajo títulos como “La nueva economía de la organización) (Moe, 1984; Yarbrough y Yarbrough, 1990;

Williamson, 1996), o el marco de “Análisis Institucional y Desarrollo” (AID) (Kiser y Ostrom, 1982; Ostrom et. al., 1993). Todos ellos, sin embargo, utilizan una forma de lo que Fritz Scharpf ha llamado “institucionalismo centrado en el actor” para entender los procesos sociales, incluyendo aquellos que son políticos y orientados a las políticas (Scharpf, 1997).

Como en los análisis de clase recientes, el institucionalismo centrado en el actor enfatiza en la autonomía de las instituciones políticas con respecto a la sociedad en la que existen. Y, como en la teoría de la opción pública, comienza con una idea simple sobre el cálculo del comportamiento humano. Pero a diferencia de esas perspectivas más enfocadas, el neo-institucionalismo o institucionalismo centrado en el actor asume que una mayor influencia sobre el comportamiento humano proviene del ambiente sociopolítico que rodea a las personas y a las organizaciones, más que de dentro del individuo o de las interacciones basadas en grupos (Cooney, 2007). El neoinstitucionalismo busca así identificar cómo las reglas, normas y símbolos afectan el comportamiento político; cómo la configuración de las instituciones gubernamentales afecta lo que hace el Estado; y cómo patrones únicos de desarrollo histórico pueden restringir decisiones subsecuentes sobre la solución de problemas públicos (Scharpf, 2000). La definición de instituciones incluye no sólo organizaciones formales, como burocracias y mercados, sino también los códigos legales y culturales y las reglas que afectan cómo los individuos y los grupos calculan estrategias óptimas y cursos de acción (Ostrom, 1999).

Estos presupuestos orientan la investigación neoinstitucionalista sobre las políticas para examinar los efectos generales de la estructura sobre los actores de las políticas y, como lo plantean James March y Johan Olsen (1984: 738):

Retiran énfasis a la dependencia de la política respecto a la sociedad a favor de una interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas; retiran énfasis a la simple primacía de micro procesos e historias eficientes en favor de procesos relativamente complejos e ineficiencias históricas; retiran énfasis a las metáforas de la opción y los resultados focalizados en favor de otras lógicas de acción y de la centralidad de los significados y las acciones simbólicas.

El análisis de *costos de transacción* es un ejemplo de una aproximación neoinstitucionalista a los estudios de políticas, que extiende las preocupaciones de la economía de bienestar acerca de cómo los gobiernos y los mercados se quedan cortos en cuanto a resultados óptimos, a favor de una búsqueda más amplia de los legados históricos, las estructuras sociales y los abordajes políticos que subyacen a esas deficiencias (North, 1990; Williamson, 1985). Este abordaje sugiere que las instituciones constituyen un elemento esencial de la vida política, porque pueden superar impedimentos causados por asimetrías en la información y otras barreras al “perfecto” intercambio en la sociedad. La unidad básica de análisis en este enfoque está relacionada con la “transacción” entre individuos dentro de los límites del orden institucional (Coase, 1937). Las instituciones de varios tipos

son significativas en la medida en que pueden incrementar o disminuir los costos de las transacciones. En esta perspectiva las instituciones son “productos del diseño humano, los resultados de acciones intencionales por parte de individuos instrumentalmente orientados” (Powell y DiMaggio, 1991: 8) que también influyen el comportamiento humano.

En los abordajes institucionalistas a la teoría social, el argumento usualmente no es que las instituciones *causan* la acción, per se. En lugar de eso, se dice que ellas *influyen* las acciones dando forma a la interpretación de los problemas y sus posibles soluciones por parte de los actores de las políticas, y restringiendo la escogencia de soluciones y la manera y la medida en que ellas pueden ser implementadas. En el reino político, por ejemplo, las instituciones son significativas porque “constituyen y legitiman actores políticos individuales y colectivos y los proveen, a través de reglas de comportamiento consistentes, concepciones de la realidad, estándares de evaluación, lazos afectivos y dotación, y por lo tanto con la capacidad para una acción intencionada” (March y Olsen, 1994: 5). Esto es, aunque individuos, grupos, clases y Estados tienen intereses específicos, los persiguen en el contexto de organizaciones formales existentes y reglas y normas que dan forma a las expectativas y afectan las posibilidades de su realización (Williamson, 1985; Searle, 2005).

Este abordaje es de alguna manera ecléctico en el sentido en que dirige su atención a una amplia gama de normas internacionales y locales, reglas y comportamientos que afectan aspectos del comportamiento de las políticas y su formulación, tales como los cálculos y las percepciones de los actores respecto a los costos de transacción reales y percibidos (Putnam, 1988; Atkinson, 1978).

Un problema más serio para el neoinstitucionalismo economicista o centrado en el actor, sin embargo, reside en su inhabilidad para proveer una explicación plausible y coherente del origen de las instituciones, o de su alteración, sin tener que hacer referencia al funcionalismo (Blyth, 2007). Esto significa que, dado que este abordaje argumenta que las preferencias individuales y colectivas son configuradas por las instituciones, no es claro cómo se crean las instituciones o las reglas en sí mismas y cómo, una vez creadas, estas podrían cambiar (Cammac, 1992; March et al., 2000; Peters, 1999; Gorges, 2001; Dimitrakopoulos, 2005). El institucionalismo centrado en el actor, por ejemplo, tiende a ofrecer una excelente reflexión sobre las restricciones colocadas por las estructuras sobre los actores de las políticas, y a mostrar cómo lo que para ellos es “racional” en determinadas circunstancias se ve afectado por tales instituciones; pero dice poco sobre qué hace que esas restricciones se muevan en una dirección en particular (Bromley, 1989: ch. 1; Ruiter, 2004). Los estudios que comparan el diseño de políticas a lo largo del tiempo, sin embargo, han notado una “durabilidad institucional” en la cual algunas estructuras sociales y políticas perduran mucho más tiempo que otras (Perl, 1991), una observación que es difícil de explicar dentro de la lógica deductiva de las instituciones como orientadoras del comportamiento individual que encontramos en el neoinstitucionalismo (Clemens y Cook, 1999; Greif y Litin, 2004). Esto ha llevado a muchos estudiantes de este campo a darle la espalda a este enfoque y virarse hacia la versión sociológica o históricamente orientada del

institucionalismo, a la que llamaremos “estatismo”, con el fin de proveer una base más exhaustiva y rigurosa para sus estudios sobre la formulación de las políticas públicas.

Estatismo

“Estatismo” es el término a veces empleado para describir un segundo tipo de abordaje inductivo institucional de las políticas públicas, que se ocupa de las lagunas del neo-institucionalismo con respecto a los orígenes y cambios de las instituciones y de la negligencia de las teorías pluralista, corporativista, de clase y de opción pública respecto del Estado.

Muchos estudios estadistas de las políticas se enfocan sólo en las estructuras formales del Estado, viendo al gobierno como la institución líder de la sociedad y el agente clave en el proceso político. Otros, sin embargo, también les atribuyen importancia explicativa a los actores sociales organizados, además de al Estado. Continuando el trabajo temprano de Zysman (1983) y Hall (1986), por ejemplo, Hall y Soskice (2001b) han argumentado que cada sistema político tiene una lógica subyacente y un set articulado de instituciones interrelacionadas que impulsan ciertas decisiones y obstaculizan otras. Así, la variedad liberal del capitalismo que encontramos en el Reino Unido y en los Estados Unidos, se dice, promueve opciones centradas en el mercado, lo que a su vez promueve la competencia, la innovación y la producción en masa a bajo costo. La variedad corporativista de capitalismo que encontramos en Alemania y Japón, en contraste, se basa en la cooperación y el consenso, lo que propicia producción de alto costo, pero de alta calidad y, sin embargo, está mal preparado para los cambios rápidos. Aunque Hall y Soskice creen que ninguno de los es inherentemente superior porque ambos han tenido trayectorias exitosas, algunas veces se sugiere que la variedad corporativista está pobremente equipada para el mundo globalizado, el cual requiere respuestas rápidas que no son posibles en sistemas políticos basados en el consenso (Hay, 2004). Sin embargo, la variante corporativista del capitalismo puede resultar estar mejor preparada para diseñar respuestas apropiadas a la vulnerabilidad del capitalismo global de cara a las inminentes crisis energética y climática (Ferguson et.al., 2007).

Las interpretaciones estadistas tienen su origen en los trabajos de los sociólogos históricos y los teóricos legales alemanes de finales del siglo XIX y comienzos del XX, quienes subrayaron cómo el establecimiento de las instituciones del Estado moderno influyó en el desarrollo de la sociedad. En lugar de argumentar que el Estado reflejaba el carácter de la población de una nación o su estructura social, teóricos como Max Weber y Otto Hintze notaron cómo el monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza le permitió reorganizar y estructurar las relaciones sociales y las instituciones (Hintze, 1975; Nettl, 1968; Weber, 1978).

La perspectiva estadista en la formulación de políticas reconoce explícitamente que las preferencias y capacidades en cuanto a políticas se pueden entender mejor en el contexto de la sociedad en la cual está incorporado el Estado (Nettl, 1968; Przeworski, 1990; Therborn, 1986). Así como el neo-institucionalismo economicista, Peter Hall describió el abordaje

estatista al análisis “institucionalista” como aquel que se enfoca en el impacto de las estructuras de gran escala sobre los individuos y viceversa. En este abordaje:

El concepto de instituciones ... [se] refiere a las reglas formales, los procedimientos y las prácticas operacionales estándar que estructuran la relación entre los individuos en varias unidades de la política y la economía. Como tal, ellos tienen un status más formal que las normas culturales, pero este status no necesariamente se deriva de lo legal, como opuesto a lo convencional. Todo el énfasis está en el carácter relacional de las instituciones; esto significa, en la manera como ellas estructuran las interacciones entre los individuos. En ese sentido son las cualidades organizacionales de las instituciones las que están siendo enfatizadas (Hall, 1986: 19).

Sin embargo, las perspectivas estadísticas difieren de los abordajes más economicistas del neo-institucionalismo en varios aspectos importantes. Primero, no se hace ningún esfuerzo para reducir las instituciones a formas menos organizadas de interacción social, como las normas, reglas o convenciones. Segundo, no hay un intento de reducir las instituciones al nivel de los individuos y las actividades individuales, tales como transacciones económicas o sociales, como es el caso del pensamiento neo-institucional más centrado en el actor. Y, tercero, las instituciones son simplemente tomadas como “dadas”, esto es, como entidades históricas observables en sí mismas, haciendo poco esfuerzo por derivar las razones de sus orígenes de los principios *a priori* de la cognición o la existencia humanas.

Utilizar tal línea de análisis permite, para utilizar los términos de Theda Skocpol, una explicación de la vida política “estado-céntrica” al contrario de “sociedad-céntrica”, incluyendo la formulación de políticas públicas (Skocpol, 1985). En una versión “fuerte” del abordaje estatista, como lo plantea Adam Przeworski (1990: 47-48) en un libro fundacional,

Los Estados crean, organizan y regulan las sociedades. Los Estados dominan otras organizaciones dentro de un territorio en particular, moldean la cultura y dan forma a la economía. Así que el problema de la autonomía del Estado con respecto a la sociedad no tiene sentido dentro de esta perspectiva. Ni siquiera debería aparecer. El concepto de “autonomía” es un instrumento de análisis útil sólo si la dominación del Estado sobre la sociedad es una situación contingente, esto es, si el Estado deriva su eficacia de la propiedad privada, los valores sociales o alguna otra fuente localizada fuera de él. Dentro de un abordaje verdaderamente “estado-céntrico” este concepto no tiene nada que aportar.

Sin embargo, es problemático aceptar el estatismo en la forma fuerte descrita en el párrafo anterior porque este tiene dificultades para dar cuenta de la existencia de libertades sociales o para explicar por qué los Estados no siempre pueden hacer cumplir su voluntad, como pasa en tiempos de rebelión, revolución, guerra civil o desobediencia civil. De hecho, aun

los gobiernos más autocráticos hacen algún intento por responder a lo que ellos creen que son las preferencias populares. Por supuesto, es imposible para un Estado democrático ser enteramente autónomo de la sociedad cuando esta tiene derecho al voto. Y, como lo apuntan Lindblom y otros, además de los esfuerzos para mantener y fomentar el apoyo de la población al régimen, los Estados capitalistas, tanto autocráticos como democráticos, necesitan acomodar los imperativos del mercado en sus políticas. Segundo, la visión estatista sugiere implícitamente que todos los Estados “fuertes” deberían responder al mismo problema de la misma manera, debido a sus características organizacionales similares. Esto obviamente no es el caso, ya que diferentes Estados (tanto “fuertes” como “débiles”) con frecuencia tienen políticas diferentes para lidiar con el mismo problema. Para explicar estas diferencias, debemos tener en cuenta otros factores, además de las características del Estado (Przeworski, 1990).

Para ser justos, pocos suscriben el estatismo en la forma “fuerte” descrita arriba. En lugar de reemplazar la noción pluralista de la dirección del Estado por la sociedad con una noción estatista de la dirección de la sociedad por el Estado, muchos teóricos institucionalistas orientados inductivamente se limitan a señalar la necesidad de tomar ambos grupos de factores en consideración en sus análisis de los fenómenos políticos (Hall y Ikenberry, 1989; McLennan, 1989; Levy, 2006). Como lo plantea Skocpol,

En esta perspectiva, el Estado ciertamente no se convierte en todo. Otras organizaciones y agentes también establecen relaciones y políticas sociales y el analista debe explorar la estructura del Estado en relación con ellas. Pero esta visión weberiana del Estado requiere que lo veamos como mucho más que la pura arena en la cual los grupos sociales hacen demandas y participan en luchas o compromisos políticos (Skocpol, 1985: 7-8).

En esta visión, el Estado es visto como un actor autónomo con la capacidad para diseñar e implementar sus propios objetivos, no responde necesariamente a la presión de los grupos o clases sociales dominantes. Su autonomía y capacidad derivan de su composición por funcionarios con ambiciones personales, agencia e intereses, así como del hecho de que es una organización soberana con recursos financieros, de personal y –en instancias finales-coercitivos, sin paralelo. Los defensores de esta perspectiva reclaman que el énfasis en la centralidad del Estado es una variable explicativa que permite al Estatismo ofrecer explicaciones más plausibles que las de otras perspectivas de teoría política acerca del desarrollo de los patrones de políticas en muchos países (Kasner, 1984; Skowronek, 1982; Orren y Skowronek, 1998-9).

Esta versión más ligera del estatismo se concentra en los vínculos entre el Estado y la sociedad en el contexto de la preeminencia de esta última en la teoría pluralista de grupos. En esa medida, el estatismo complementa en lugar de reemplazar las visiones centradas en la sociedad y recupera algún equilibrio en la teoría social y política la cual, puede decirse, había perdido dicho equilibrio (Orren y Skowronek, 1993; Almond, 1988; Cortell y

Peterson, 2001; Thelen y Steinmo, 1992; March y Olsen, 1996; Keman, 1997). Esta visión orienta el análisis de los procesos de políticas en el resto de este volumen.

Conclusión

Al considerar una gama de perspectivas deductivas e inductivas en la formulación de políticas públicas a lo largo de escalas sociales, individuales y grupales, hemos encontrado maneras de aproximación al estudio de la política pública diferentes y a veces contradictorias. Existe una extensa literatura sobre el análisis de políticas, tanto desde la orientación positivista como desde la post-positivista, las cuales defienden una idea sobre los orígenes, presupuestos y aplicaciones de dichas políticas. Sin embargo, se pueden formular algunas pocas conclusiones generales.

En cada uno de los marcos teóricos que buscan dotar de sentido a las políticas, podemos encontrar tres elementos esenciales de los que estos se ocupan, aunque de maneras diferentes. Primero, entender las políticas requiere algún conocimiento acerca de los *actores* que elevan sus demandas, evalúan las opciones, deciden sobre esas opciones y las implementan. Estos actores pueden ser vistos como sujetos que tratan de lograr sus propios intereses, o como objetos influenciados por las circunstancias de su ambiente. Segundo, las consideraciones sobre las políticas también hacen un llamado a apreciar las *ideas* que dan forma a las deliberaciones. Estas ideas van desde los puntos de vista más particulares y egoístas, hasta sistemas de creencias ampliamente compartidos que perduran a lo largo de las épocas. Y, tercero, la formulación de políticas tiene lugar dentro de un conjunto de *estructuras* sociales y políticas que afectan las deliberaciones sobre qué debe ser hecho. Estas estructuras pueden ser vistas como escenarios que establecen las “reglas del juego” para la competición entre diferentes intereses y el choque de ideas distintas. Estas estructuras también pueden ser vistas como sujetos de iniciativas políticas –proveyendo un foco para el debate sobre cómo gobernar mejor una sociedad, cómo sostener mejor la economía, o cómo expresar mejor la cultura.

Actores, ideas y estructuras forman el suelo común donde todas las teorías sobre las políticas convergen –desde direcciones diferentes, con distintos puntos de vista. Es adoptando y adaptando esas particularidades conceptuales que se puede alcanzar el potencial para una mayor consideración de la formulación de las políticas y de sus resultados. Volveremos a elaborar este contexto en el capítulo 3.