

Teorías del proceso de las políticas públicas

AUTORIDADES

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Dr. Aníbal Fernández

Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización del Estado

Lic. Federico Semeria



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Presidencia de la Nación

Teorías del proceso de las políticas públicas

Editado por

Paul A. Sabatier

Universidad de California, Davis



Westview Press

A Member of the Perseus Books Group



Título de la edición original:

Theories of the policy process / edited by Paul A. Sabatier.

Traducción y Publicación del **Proyecto de Modernización del Estado**
Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - República Argentina

Av. Julio A. Roca 781 - Piso 7
(C1067ABP) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

www.modernizacion.gov.ar
modernizacion@jgm.gov.ar

Edición y corrección de la traducción:

Iacovone, Patricia (PME)

Diseño de tapa/diseño editorial de la traducción:

Andrés Bermejo Fernández (PME)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, octubre de 2010.

© De la traducción, Proyecto de Modernización del Estado, 2010

© Westview Press, 2007

Publicado por Westview Press, miembro de Perseus Books Group

Fecha de catalogación:

ISBN 978-XXX-XXXXX-5-2

ISBN obra completa 978-XXX-XXXX-6-9

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

La presente edición ha sido realizada por el Proyecto Modernización del Estado,
Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación - República Argentina.

Impreso en Argentina

Índice

<i>Prólogo a la edición en español, Lic. Federico Semeria</i>	3
--	----------

Parte I ***Introducción***

1 Se necesitan mejores teorías, <i>Paul A. Sabatier</i>	5
---	---

Parte II ***Perspectivas del rol de la racionalidad en el proceso de las políticas públicas***

2 Elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional, <i>Elinor Ostrom</i>	23
3 El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas, <i>Nikolaos Zahariadis</i>	67
4 La construcción social y diseño de políticas, <i>Helen Ingram, Anne L. Schneider y Peter deLeon</i>	95

Parte III ***Redes y subsistemas de políticas. Cambio a lo largo del tiempo***

5 El enfoque de redes, <i>Silke Adam y Hanspeter Kriesi</i>	23
6 Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas, <i>James L. True, Bryan D. Jones y Frank R. Baumgartner</i>	95
7 El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones, <i>Paul A. Sabatier</i> y <i>Christopher M. Weible</i>	23

Parte IV***Marcos conceptuales que comparan políticas públicas entre numerosos sistemas políticos***

- | | | |
|---|--|-----|
| 8 | Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas, <i>Frances Stokes Berry y William D. Berry</i> | 223 |
| 9 | El proceso de las políticas públicas y los estudios comparativos de muchos casos, <i>William Blomquist</i> | 261 |

Parte V Conclusiones

- | | | |
|----|--|-----|
| 10 | Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas, <i>Edella Schlager</i> | 293 |
| 11 | Fomentar el desarrollo de la teoría de las políticas públicas, <i>Paul A. Sabatier</i> | 321 |

Índice temático y de nombres

Prólogo

Desde 2003 la Argentina ha experimentado profundas transformaciones políticas, sociales y económicas que estuvieron enmarcadas por la necesidad de construir un modelo de país institucionalmente más fuerte, y orientadas a promover el crecimiento económico y una sociedad más democrática, inclusiva y equitativa. Este nuevo modelo requirió una fuerte convicción política dirigida a revitalizar y poner en el centro de la escena pública al Estado, puesto que es a través del accionar estatal que se elaboran e implementan las políticas públicas y se pueden alcanzar los objetivos allí definidos.

A partir de los importantes logros obtenidos en esta primera etapa, la Argentina ha comenzado a transitar desde 2007 un período de consolidación y profundización de este modelo de país que, respondiendo a la firme determinación del actual gobierno, persigue la construcción de políticas de Estado, basadas en consensos que permitan garantizar su sustentabilidad en el tiempo. Es en este sentido que la Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, ha definido como objetivos prioritarios el mejoramiento de la calidad institucional, la elaboración e implementación de políticas que promuevan la centralidad del ciudadano como sujeto de derecho y la plena inserción de Argentina en el mundo. Esto exige que la pluralidad de acciones del gobierno confluya en políticas integrales que se orienten hacia un desarrollo político, económico y social sostenido e inclusivo.

Lograr estas metas requiere no sólo de decisión política sino también disponer de capacidad para gobernar. La experiencia ha demostrado que sólo si se disponen de estas capacidades un gobierno puede fijar sus objetivos, movilizar recursos y llevar adelante acciones coherentes y coordinadas, es decir, diseñar e implementar políticas públicas de un modo cada vez más eficaz, eficiente y legítimo, que impacten de manera más justa y equitativa sobre todos los ciudadanos. Para ello se necesita contar con un Estado con capacidad para articular y coordinar la diversidad de variables que influyen en el cumplimiento del Plan de Gobierno, en el funcionamiento de la Administración Pública Nacional y en la calidad de los bienes y servicios brindados.

El Proyecto de Modernización del Estado (PME) constituye, por la firme decisión del Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, Dr. Aníbal Fernández, una pieza clave que contribuye a profundizar la democratización del Estado, generar más espacios de participación y transparencia y, fundamentalmente, promover una mayor calidad de gobierno. El PME busca impulsar la modernización de la Administración Pública Nacional, poniendo en marcha un conjunto de acciones de forma coordinada, y debidamente consensuada con los distintos actores, tanto en lo referido a la mejora de los procesos y sistemas de gestión, implementación y evaluación de políticas públicas como a la definición de los lineamientos rectores y generación de capacidades organizacionales que permitan planificar, coordinar y monitorear la pluralidad de aspectos que comprende una estrategia integral de modernización del sector público.

Es por ello que el PME se propone profundizar y expandir el compromiso de los funcionarios públicos con la intención explícita de fortalecer las capacidades institucionales de la JGM para llevar a cabo su mandato en áreas clave del sector público, mejorando las habilidades para la generación y procesamiento de la información y para el seguimiento y evaluación de las acciones, y promoviendo la implementación de herramientas estratégicas que permitan hacer más efectiva, eficiente y ágil la gestión en el sector público.

Lo expuesto pone de manifiesto que la implementación de una estrategia de modernización estatal requiere superar aquellos desafíos que surgen de la necesidad de coordinar el accionar estatal. La modernización del Estado debe concebirse, por tanto, como una estrategia de implementación gradual, planificada, pero flexible, que contribuya a abordar y procesar la incertidumbre y facilite la adaptación organizacional a las nuevas dinámicas sociales, económicas y tecnológicas.

Es en este contexto que desde el PME se ha procurado producir y difundir nuevos conocimientos que permitan incorporar en el desarrollo de la estrategia de modernización del Estado los aprendizajes que surgen del estudio de otras experiencias. En esta ocasión, el presente libro centra la atención sobre importancia que tienen la coordinación y la integralidad de las políticas públicas para potenciar la eficiencia y calidad de las intervenciones y acciones públicas.



LIC. FEDERICO CARLOS SEMERIA
Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización del Estado

PARTE UNO

Introducción

Se necesitan mejores teorías

PAUL A. SABATIER

En el proceso de las políticas públicas, los problemas se conceptualizan y se los presenta al gobierno para que sean solucionados; las instituciones gubernamentales formulan alternativas y eligen soluciones de políticas públicas; luego, esas soluciones se implementan, se evalúan y se revisan.

SIMPLIFICAR UN MUNDO COMPLEJO

Por varias razones, el proceso de las políticas públicas implica un conjunto extremadamente complejo de elementos que interactúan en el tiempo:

1. Es habitual que haya cientos de actores (grupos de interés, organismos gubernamentales, legislaturas de distintos niveles de gobierno, investigadores, periodistas y jueces) involucrados en uno o varios aspectos del proceso. Cada uno de estos actores (individuales o colectivos) posiblemente posee diferentes valores/intereses, percepciones de la situación y preferencias sobre políticas.
2. Generalmente, este proceso implica períodos de una o más décadas, ya que esa es la duración mínima de la mayoría de los ciclos de políticas públicas, desde que surge un problema hasta que se obtiene suficiente experiencia con la implementación para realizar una evaluación razonablemente imparcial del impacto de un programa (Kirst y Jung 1982; Sabatier y Jenkins-Smith 1993). Algunos estudios sugieren que se necesitarían períodos de veinte a cuarenta años para comprender de forma razonable el impacto de diversas condiciones socioeconómicas y para acumular conocimientos científicos sobre un problema (Derthick y Quirk 1985; Baumgartner y Jones 1993; Eisner 1993).
3. En cualquier ámbito de las políticas, como el control de la contaminación del aire o las políticas de salud, existen diversos programas (algunos en funcionamiento y otros propuestos para su implementación) que implican

la participación de múltiples niveles de gobierno, en cualquier localidad dada, tal como el estado de California o la ciudad de Los Ángeles. Dado que estos programas tratan temas interrelacionados e involucran a muchos actores en común, varios académicos argumentarían que la unidad de análisis apropiada debería ser el subsistema o el ámbito de las políticas públicas en lugar de un programa de gobierno específico (Hjern y Porter 1981; Ostrom 1983; Sabatier 1986; Rhodes 1988; Jordan 1990).

4. Los debates sobre las políticas públicas entre actores durante las audiencias legislativas, litigios y reglamentaciones administrativas propuestas incluyen generalmente controversias muy técnicas sobre la gravedad de un problema, sus causas y los probables impactos de soluciones de políticas públicas alternativas. Entender el proceso de las políticas requiere prestar atención al rol que tales debates tienen en el proceso general.
5. Un último factor que complica el proceso de las políticas públicas es que la mayoría de las discusiones involucran valores/intereses profundamente arraigados, importantes sumas de dinero y, en algún punto, coerción autoritaria. Dados estos intereses, las discusiones sobre políticas públicas rara vez se asemejan a debates académicos respetuosos. En cambio, la mayoría de los actores son tentados a presentar evidencia en forma selectiva, a tergiversar la postura de sus adversarios, a coaccionar y desacreditar a sus opositores, y generalmente, a distorsionar la situación en beneficio propio (Riker 1986; Moe 1990a, 1990b; Schlager 1995).

En resumen, comprender el proceso de las políticas públicas requiere tener conocimiento de los objetivos y las percepciones de cientos de actores de todo el país, que posiblemente incluyan cuestiones técnico-científicas y legales muy específicas durante períodos de una década o aún más extensos, mientras que la mayoría de esos actores buscan activamente difundir su propia visión de los hechos..

Debido a la asombrosa complejidad del proceso de las políticas públicas, el analista debe encontrar alguna forma de simplificar la situación a fin de poder comprenderla. No es tan fácil observar y entender todo. Los trabajos de la filosofía de la ciencia y la psicología social proporcionaron pruebas convincentes de que, en la mayoría de los casos, los grupos de supuestos casi siempre intervienen en las percepciones. Estos supuestos cumplen dos funciones de mediación importantes. En primer lugar, le indican al observador adónde debe dirigir su atención; es decir, qué factores podrían ser importantes en contraposición con aquellos que pueden ser ignorados. En segundo lugar, definen las categorías en las cuales los fenómenos deben agruparse (Kuhn 1970; Lakatos 1971; Brown 1977; Lord, Ross, y Lepper 1979; Hawkesworth 1992; Munro *et al.* 2002).

Para comprender el proceso de las políticas públicas, por ejemplo, la mayoría de los enfoques de la elección racional institucional recomiendan al analista (1) centrarse en los dirigentes de unas pocas instituciones importantes con autoridad formal para tomar decisiones, (2) suponer que estos actores buscan su propio in-

terés material (por ejemplo, ingresos, poder, seguridad) y (3) agrupar a los actores en categorías institucionales, por ejemplo, legislaturas, órganos administrativos y grupos de interés (Shepsle 1989; Scharpf 1997). Por el contrario, el marco de las coaliciones promotoras recomienda al analista que suponga (1) que los sistemas de creencias son más importantes que la afiliación institucional, (2) que los actores pueden perseguir varios objetivos, los cuales deben medirse en forma empírica, y (3) que uno debe agregar a los investigadores y periodistas al conjunto de actores potencialmente importantes en el proceso de las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith 1993). Por lo tanto, los analistas de estas dos perspectivas miran la misma situación a través de lentes muy distintos y tienden a ver cosas diferentes, al menos en la etapa inicial.

ESTRATEGIAS DE SIMPLIFICACIÓN

Dado que no tenemos otra opción más que mirar el mundo a través de un lente formado por un conjunto de supuestos simplificadores, existen al menos dos estrategias considerablemente diferentes para desarrollar tal lente. Por un lado, el analista puede abordar el mundo de una manera implícita, *ad hoc*, utilizando cualquier tipo de categorías y supuestos que hayan surgido de su propia experiencia. Esencialmente este es el método del sentido común. Puede ser bastante preciso en situaciones que resulten importantes para el bienestar del analista, en las cuales este tenga experiencia considerable. En tales situaciones, el analista tiene tanto el incentivo como la experiencia para eliminar aquellas proposiciones que son claramente inválidas. Más allá de ese alcance limitado, la estrategia del sentido común tiende a ser obstruida por contradicciones internas, ambigüedades, supuestos erróneos y proposiciones inválidas, precisamente porque la estrategia no contiene ningún método explícito de corrección de errores. Debido a que los supuestos y proposiciones son implícitos y en gran medida desconocidos, es poco probable que se las someta a un escrutinio serio. El analista simplemente asume que en general son correctos, si es que tiene conciencia de su contenido.

Una estrategia alternativa es la de la ciencia. Su supuesto ontológico fundamental es que existe un grupo reducido de relaciones críticas que subyace a la complejidad desconcertante de los fenómenos. Por ejemplo, un siglo atrás Darwin dio una explicación relativamente simple, basada en los procesos de selección natural, para las miles de especies que encontró en sus viajes. Las características más importantes de la ciencia son que (1) sus métodos para la obtención y el análisis de datos deben presentarse de alguna forma lo suficientemente pública como para que puedan ser reproducidos por otros; (2) sus conceptos y proposiciones deben definirse en forma clara y con consistencia lógica, y deben dar lugar a hipótesis falsables empíricamente; (3) dichas proposiciones deben ser lo más generales posible y deben referirse en forma explícita a incertidumbres relevantes; (4) tanto los métodos como los conceptos deben estar conscientemente sujetos a la crítica y la evaluación por parte de expertos en esa área (Nagel 1961; Lave y March 1975; King, Keohane y Verba 1994). La estrategia predominante puede resumirse en el

siguiente mandato: Sé lo suficientemente claro como para que pueda demostrarse que estás equivocado. A diferencia del “sentido común”, la ciencia está diseñada para ser una búsqueda autoconsciente del error y, por lo tanto, autocorregirse.

Un componente fundamental de dicha estrategia (que deriva de los puntos 2-4 antes mencionados), es que los científicos deberían desarrollar conjuntos de proposiciones claras y lógicamente interrelacionadas, algunas de ellas falsables empíricamente, para explicar conjuntos generales de fenómenos. Esos conjuntos de proposiciones coherentes se han denominado tradicionalmente teorías.

Elinor Ostrom ha desarrollado algunas distinciones muy útiles entre tres conjuntos diferentes de proposiciones (véase capítulo 2 de este libro). (1) De acuerdo con su punto de vista, un “marco conceptual” identifica un conjunto de variables y las relaciones entre éstas, que probablemente dan cuenta de un conjunto de fenómenos. El marco puede proporcionar desde un modesto conjunto de variables hasta algo tan amplio como un paradigma. No necesariamente identifica las direcciones entre las relaciones, aunque algunos marcos más desarrollados seguramente especificarán ciertas hipótesis. (2) Una “teoría” proporciona un conjunto de relaciones más denso y más lógicamente coherente. Le asigna valores a algunas de las variables y generalmente especifica cómo las relaciones pueden variar según los valores de las variables críticas. Es posible que varias teorías sean coherentes con el mismo marco conceptual. (3) Un “modelo” es una representación de una situación determinada. Generalmente es más limitado en su alcance y más preciso en sus supuestos que la teoría subyacente. Idealmente es matemático. Por lo tanto, los marcos, las teorías y los modelos pueden conceptualizarse como operando dentro de un *continuum* que implica un aumento de la interconexión y la especificidad lógica pero una disminución del alcance.

Un comentario final: Los científicos deberían tener conocimiento y capacidad de aplicar diversas perspectivas teóricas, no solo una (Stinchcomb 1968; Loehle 1987). En primer lugar, el conocimiento de diversas perspectivas obliga al analista a clarificar las diferencias de supuestos entre marcos, en lugar de asumir en forma implícita un determinado conjunto. En segundo lugar, la multiplicidad de perspectivas incentiva el desarrollo de hipótesis en competencia que idealmente deberían llevar a una “firme inferencia” (Platt 1964) o al menos a la acumulación de evidencia a favor de una perspectiva respecto de la otra. En tercer lugar, el conocimiento y la aplicación de múltiples perspectivas deberían clarificar en forma gradual las condiciones en las cuales una perspectiva es más útil que otra. Finalmente, la multiplicidad de perspectivas incentiva un enfoque comparativo: en lugar de preguntar si una teoría X produce resultados estadísticamente significativos, uno se pregunta si la teoría X explica más que la teoría Y.

Consecuentemente con esta estrategia de múltiples lentes, la primera edición de este volumen trataba siete marcos conceptuales. Algunos de ellos (particularmente la elección racional institucional), han generado una o más teorías, y virtualmente todas han dado origen a una gran variedad de modelos que buscan explicar situaciones específicas.

MARCOS TEÓRICOS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La heurística por etapas

Hasta mediados de 1980, el marco que más influyó en la comprensión del proceso de las políticas públicas, particularmente entre los académicos estadounidenses, fue la “heurística por etapas” o lo que Nakamura (1987) denominó el “enfoque de libro de texto”. Tal como lo desarrollaron Lasswell (1956), Jones (1970), Anderson (1975), y Brewer y deLeon (1983), dividió el proceso de las políticas en una serie de etapas (generalmente en la definición de la agenda, formulación y legitimación de políticas, implementación y evaluación) y debatió sobre algunos de los factores que afectan el proceso dentro de cada etapa. La heurística por etapas fue útil en la década de los setenta y a principios de la década de los ochenta, dividiendo el complejo proceso de las políticas en etapas separadas y estimulando excelentes investigaciones dentro de las etapas específicas, particularmente la definición de la agenda (Cobb, Ross y Ros 1976; Kingdon 1984; Nelson 1984) y de la implementación de las políticas públicas (Pressman y Widesky 1973; Hjern y Hull 1982; Mazmanian y Sabatier 1983).

Sin embargo, a partir de fines de la década de los ochenta, la heurística por etapas fue sometida a varias críticas devastadoras (Nakamura 1987; Sabatier 1991; Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

1. No es realmente una teoría causal ya que no identifica un conjunto de factores causales que gobiernan el proceso de las políticas públicas dentro y entre las etapas. En cambio, el trabajo sobre cada etapa ha tendido a desarrollarse por sí mismo, casi sin referirse en absoluto a la investigación de otras etapas. Además, sin factores causales no puede haber un conjunto coherente de hipótesis ni dentro de las etapas ni entre ellas.
2. La secuencia de etapas propuesta es a menudo poco precisa en términos descriptivos. Por ejemplo, las evaluaciones de programas existentes afectan la definición de la agenda, y la formulación/legitimación de políticas públicas ocurre mientras los burócratas intentan implementar una legislación vaga (Nakamura 1987).
3. La heurística por etapas tiene una tendencia legalista y desde arriba (*top-down*) en la cual el foco está generalmente en la aprobación e implementación de una ley principal. Este enfoque ignora la interacción de la implementación y la evaluación de numerosas leyes, ninguna de ellas preeminente, dentro de un ámbito determinado de las políticas (Hjern y Hull 1982; Sabatier 1982).
4. El supuesto de que existe un único ciclo de políticas públicas enfocado en una ley principal simplifica demasiado el proceso habitual de ciclos múltiples en interacción que implican numerosas propuestas de políticas públicas y leyes en distintos niveles del gobierno. Por ejemplo, los defensores del aborto están actualmente involucrados en litigios en

tribunales federales y en la mayoría de los tribunales estatales, en propuestas de políticas públicas nuevas en Washington y en la mayoría de los estados, en la implementación de otras propuestas tanto en el ámbito subnacional como federal, y en la evaluación de todo tipo de programas y propuestas de programas. También tratan permanentemente de incidir en la conceptualización del problema. En este tipo de situaciones, que son comunes, enfocarse en un “ciclo de políticas públicas” tiene muy poco sentido.

La conclusión parece ineludible: la heurística por etapas ha durado más que su propia utilidad y necesita ser reemplazada por mejores marcos teóricos.

MARCOS TEÓRICOS MÁS PROMETEDORES

Afortunadamente, durante los últimos veinte años se han desarrollado o modificado exhaustivamente una serie de nuevos marcos teóricos del proceso de las políticas públicas. El objetivo de la edición de 1999 de este libro era presentar algunos de los más prometedores y evaluar las fortalezas y debilidades de cada uno¹.

A continuación se presentan los criterios utilizados en la selección de los marcos a tratar. Me parece que son relativamente simples, a pesar de que algunas personas sensatas puedan estar en desacuerdo con la aplicación que hago de ellos:

1. Cada marco debe cumplir razonablemente bien con los criterios de una teoría científica; esto quiere decir que sus conceptos y proposiciones deben ser relativamente claros e internamente coherentes, deben identificar en forma precisa los factores causales, generar hipótesis falsables y ser suficientemente amplios en su alcance (es decir, que deben aplicarse a gran parte del proceso de las políticas públicas en diversos sistemas políticos).
2. Cada marco debe ser objeto de un desarrollo conceptual y/o una comprobación empírica considerable y reciente. Un número significativo de académicos abocados al estudio de las políticas públicas deben considerarlo un camino viable para comprender el proceso de las políticas públicas.
3. Cada marco debe ser una teoría positiva que busca explicar gran parte del proceso de las políticas públicas. El marco conceptual puede contener también algunos elementos normativos explícitos, pero estos no son obligatorios.
4. Cada marco debe hacer referencia al amplio conjunto de factores que los científicos políticos que estudian los distintos aspectos de la formulación de políticas públicas han considerado tradicionalmente importantes: valores e intereses en conflicto, flujos de información, arreglos institucionales, y variaciones en el ambiente socioeconómico.

Por medio de estos criterios, se ha elegido analizar siete marcos en la edición de 1999 de este libro. A continuación encontrarán una breve descripción y justificación de cada selección.

La heurística por etapas. A pesar de que tengo dudas de que la heurística por etapas cumpla con el primero y el segundo criterio descriptos anteriormente, ciertamente, hay lugar para el desacuerdo sobre si cumple con el segundo criterio. En particular, los estudios de implementación aparentaban reactivarse a fines de la década de los noventa (Lester y Goggin 1998). Aunque no sea el caso, he pasado tanto tiempo criticando la heurística por etapas que es justo que provea un foro para su defensa. Peter deLeon, uno de los primeros defensores de la heurística, se ofreció para ser el portavoz.

Elección racional institucional. La elección racional institucional es una familia de marcos centrados en la manera en que las reglas institucionales alteran el comportamiento de individuos deliberadamente racionales motivados por su interés personal material. A pesar de que muchas de las publicaciones sobre la elección racional institucional se concentran en conjuntos de instituciones bastante específicas, tales como las relaciones entre el Congreso y los órganos administrativos en los Estados Unidos (Moe 1984; Shepsle 1989; Miller 1992), el marco general es extremadamente amplio en su alcance y ha sido aplicado a importantes problemas de políticas en los Estados Unidos y en otros países (Ostrom 1986, 1990; Ostrom, Schroeder, y Wynne 1993; Ostrom, Gardner y Walker 1994; Scholz, Twombly y Hendrick 1991; Chubb y Moe 1990; Dowding 1995; Scharpf 1997). Es claramente el marco más desarrollado de todos en este libro y podría decirse que es el más utilizado en los Estados Unidos y tal vez en Alemania. Elinor Ostrom estuvo de acuerdo en redactar el capítulo para este volumen.

Corrientes múltiples. El marco de las corrientes múltiples fue desarrollado por John Kingdon (1984) sobre la base del modelo de comportamiento organizacional denominado “cesto de basura” (Cohen, March y Olsen 1972). Ve el proceso político como compuesto por tres corrientes de actores y procesos: una corriente de problemas que consiste en información acerca de diversos problemas y las propuestas de varias definiciones de problemas; una corriente de políticas públicas que incluye propuestas de soluciones a problemas de políticas; y una corriente política que consiste en elecciones y funcionarios electos. De acuerdo con Kingdon, las corrientes funcionan normalmente en forma independiente, excepto cuando una “ventana de oportunidad” permite a los emprendedores de políticas unir las distintas corrientes. Si los emprendedores tienen éxito, el resultado es un importante cambio de políticas. A pesar de que el marco de las corrientes múltiples no es siempre tan claro ni tan internamente consistente como a uno le gustaría, parece poder aplicarse a una amplia variedad de arenas políticas y ha sido citado alrededor de ochenta veces por año en el *Social Science Citation Index**. John Kingdon era el autor lógico para este

capítulo pero rechazó el ofrecimiento. Elegí entonces a Nikolaos Zahariadis, quien ha utilizado ampliamente el marco de las corrientes múltiples para sus propias investigaciones (Zahariadis 1992, 1995, 2003).

Marco del equilibrio interrumpido. Desarrollado originariamente por Baumgartner y Jones (1993), el marco del equilibrio interrumpido sostiene que la formulación de políticas públicas en los Estados Unidos está caracterizada por largos periodos de cambio incremental, interrumpidos por breves periodos de cambios importantes de políticas. Estos últimos surgen cuando los opositores logran dar forma a nuevas “imágenes de políticas” y explotan los múltiples escenarios de políticas característicos de los Estados Unidos. Desarrollado en principio para explicar cambios en la legislación, este marco ha sido ampliado a fin de incluir algunos análisis altamente sofisticados sobre cambios a largo plazo en los presupuestos del gobierno federal (Jones, Baumgartner, y True 1998). El marco del equilibrio interrumpido claramente cumple con los cuatro criterios, al menos para los sistemas con múltiples escenarios de políticas. El capítulo para este volumen fue escrito en forma conjunta por sus primeros defensores, Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones, junto con James L. True.

El marco de las coaliciones promotoras. El marco de las coaliciones promotoras, desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith, se enfoca en la interacción de coaliciones promotoras (cada una compuesta por actores de diversas instituciones que comparten un conjunto de creencias sobre políticas) dentro de un subsistema de políticas. El cambio de políticas depende tanto de la competencia dentro del subsistema como de los eventos fuera del subsistema. El marco dedica mucho tiempo a delinear los sistemas de creencias de las elites políticas y a analizar las condiciones en las cuales puede darse el aprendizaje orientado a las políticas entre coaliciones. Ha despertado mucho interés en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), e incluso algunas críticas constructivas (Schlager 1995). Paul Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith están claramente calificados para evaluar las consecuencias de estas recientes aplicaciones.

Los marcos discutidos hasta aquí se han centrado en explicar el cambio de políticas dentro de un sistema político o un conjunto de arreglos institucionales dados (entre ellos los esfuerzos para cambiar dichos arreglos). Los próximos dos marcos tratan de explicar las variaciones entre varios sistemas políticos.

Marco de la difusión de políticas. El marco de la difusión de políticas fue desarrollado por Berry y Berry (1990, 1992) para explicar la variación en la adopción de innovaciones de políticas específicas, tal como una lotería, en varios estados (o localidades). Sostiene que la adopción depende tanto de las características de los sistemas políticos específicos como de una variedad de procesos de difusión. Recientemente, Mintrom y Vergari (1998) integraron este marco con los trabajos sobre redes de políticas. Hasta ahora el marco de la difusión ha sido utilizado casi

exclusivamente en los Estados Unidos. Sin embargo, debería aplicarse a la variación entre países o regiones dentro de la Unión Europea, la OCDE, o cualquier otro conjunto de sistemas políticos. Los autores del capítulo de este libro fueron Frances Stokes Berry y William D. Berry, quienes desarrollaron originariamente el marco.

El embudo de la causalidad y otros marcos en estudios comparativos de muchos casos. Finalmente llegamos a una variedad de marcos que fueron sumamente importantes en los Estados Unidos en las décadas de los sesenta y de los setenta para explicar la variación en los resultados de las políticas públicas (generalmente gastos presupuestarios) entre varios estados y localidades (Dye 1966, 1991; Sharkansky 1970; Hofferbert 1974). Estos comenzaron como marcos simples que buscaban repartir la varianza entre las condiciones socioeconómicas de fondo, la opinión pública y las instituciones políticas, pero se volvieron algo más sofisticados con el tiempo (Mazmanian y Sabatier 1981; Hofferbert y Urice 1985). A pesar de que el interés en este enfoque ha disminuido en los Estados Unidos, sigue siendo popular en los países donde rige la OCDE, particularmente para explicar la variación en los programas de bienestar social (Flora 1986; Klingeman, Hoffebert y Budge 1994; Schmidt 1996). El autor de este capítulo es William Blomquist. A pesar de su colaboración con este material literario, no es un gran defensor de este marco (Blomquist 1991) y, por lo tanto, discrepa de los demás autores de los otros capítulos. Se lo seleccionó porque yo esperaba que fuese crítico respecto de los aspectos de “caja negra” de este marco y que buscara integrarlo a otros enfoques, particularmente a la elección racional institucional. A pesar de que nunca se le comunicó esa expectativa, terminó cumpliéndola de forma magnífica.

LO NUEVO EN LA SEGUNDA EDICIÓN

La primera edición (1999) de este libro ha sido un éxito. Se vendieron alrededor de 1.000 ejemplares por año durante siete años. En general, ha recibido críticas favorables (Dudley 2000; Parsons 2000; Radaelli 2000; Skogstad 2001; Theodoulou 2001). Ha cumplido considerablemente con su objetivo principal: es decir, proporcionar una excelente introducción a un grupo de las más prometedoras teorías del proceso de las políticas públicas, junto con algunas comparaciones agudas.

Sin embargo, la primera edición fue objeto de al menos dos críticas importantes. En primer lugar, ha sido criticada con razón, por su “intenso énfasis en la literatura estadounidense” (Skogstad 2001). Todos los autores eran estadounidenses. El único capítulo que hacía referencia a una publicación no estadounidense importante era el de Ostrom, cuyo marco del análisis y desarrollo institucional ha sido muy utilizado en países en desarrollo. Varios de los capítulos —especialmente aquellos que cubren el marco de las coaliciones promotoras y el equilibrio interrumpido— suponen de manera implícita que las características básicas del pluralismo estadounidense (múltiples escenarios, regla mayoritaria, partidos políticos débiles, burocracias politizadas) eran la norma en todos lados. No había

ningún reconocimiento de regímenes corporativistas y autoritarios, frecuentes en muchos países europeos y en desarrollo.

En segundo lugar, la primera edición fue criticada por sus limitados criterios de selección, especialmente por incluir únicamente marcos que se ajustaban a normas científicas de claridad, comprobación de hipótesis, reconocimiento de incertidumbres, etc. Como soy inequívocamente un científico social, hice oídos sordos a estas críticas (Sabatier 2000). Una crítica relacionada fue que la primera edición ignoró los marcos de la construcción social, en gran parte sobre la base de que no siguen normas científicas. Sin embargo, Helen Ingram y Ann Schneider me convencieron de que su particular marco construccionista (Schneider e Ingram 1997) cumplía con esas normas y que, por lo tanto debía ser incluido en el libro.

La segunda edición trata estas críticas de varias maneras. Como reacción al cargo de chauvinismo estadounidense, la nueva edición cumple con lo siguiente:

- Agrega un nuevo capítulo sobre análisis de redes escrito por dos europeos, Hanspeter Kriesi y Silke Adam de la Universidad de Zurich. Estos autores fueron seleccionados entre posibles competidores (por ej., Knoke y Laumann) porque sus conceptos y argumentos son más claros².
- Agrega nuevos capítulos sobre análisis de redes y construcción social, dos temas muy destacados en las publicaciones europeas y del *Commonwealth*.
- Revisa varios capítulos, especialmente aquellos que cubren el marco de las coaliciones promotoras y del equilibrio interrumpido, para dejar de tomar el pluralismo estadounidense como la norma. Casi todos los demás capítulos aumentaron también la cobertura de literatura no estadounidense.

En cuanto a la omisión de la construcción social, la nueva edición agrega un capítulo sobre ese tema escrito por Ingram y Schneider.

Dadas mis dudas sobre la utilidad de la heurística por etapas y la necesidad de dejar espacio para dos marcos más prometedores, el capítulo sobre heurística por etapas ha sido eliminado de la segunda edición.

Finalmente, ya que un indicador de un programa de investigación viable es prueba de que los académicos, más allá de aquellos que inician el programa, lo extienden a otros contextos, he alentado a los colaboradores de este libro a incluir en sus capítulos un cuadro o apéndice que enumere estudios publicados que empleen el modelo/marco en diferentes situaciones³. La mayoría de los autores eligieron hacerlo, aunque el formato utilizado varía sustancialmente de un capítulo a otro.

PLAN DEL LIBRO

Con respecto a cada uno de los ocho marcos teóricos elegidos para el debate, solicité a uno de sus principales autores que presentara una breve historia para debatir sus principios y proposiciones subyacentes, analizar las pruebas empíricas y revisiones recientes, evaluar las fortalezas y debilidades del marco y sugerir guías para desarrollos futuros.

Luego de este capítulo introductorio, la próxima sección principal contiene análisis de tres marcos que difieren sustancialmente en cuanto a sus supuestos de racionalidad individual y colectiva. Los marcos de elección racional institucional suponen que los actores son “deliberadamente racionales”, es decir, que buscan concretar algunos objetivos de manera eficiente pero deben superar determinados obstáculos (que incluyen la información imperfecta) para hacerlo. El supuesto es que los problemas y las opciones de políticas están relativamente bien definidos, pero es problemático determinar las consecuencias probables de dichas alternativas. Por el contrario, el modelo de las corrientes múltiples de Kingdon supone que la mayoría de las situaciones de políticas están encubiertas por la “ambigüedad”, es decir, que carecen de definiciones claras de problemas y de objetivos. Además, los hallazgos afortunados y la casualidad juegan un rol importante en el marco de las corrientes múltiples. En el enfoque de la construcción social de Ingram y Schneider, las percepciones de la realidad de los actores está influenciada por las “construcciones sociales” del valor (virtud) y del poder de diversas poblaciones objetivo.

La tercera sección presenta tres marcos que buscan explicar el cambio en las políticas públicas dentro de un subsistema/ámbito de las políticas a lo largo de períodos bastante extensos: el equilibrio interrumpido de Jones *et al.*, el marco de las coaliciones promotoras de Sabatier *et al.*, y el análisis de redes de políticas de Kriesi *et al.* Aunque estos tres marcos tienen variables dependientes similares, difieren en varios aspectos, particularmente en la importancia relativa del público general versus las élites de políticas, el modelo de individuo y la importancia del contexto institucional.

La cuarta sección contiene dos marcos que generalmente buscan explicar la variación en las decisiones sobre políticas entre muchos sistemas políticos. Había considerado combinarlos en un único capítulo pero decidí no hacerlo por dos razones. La primera es que los modelos de difusión que debaten Berry y Berry son realmente una contribución importante al conjunto tradicional de variables del sistema estatal/local debatido por Sharkansky/Dye/Hofferbert. La segunda es que tenía muchas ganas de tener una crítica del personaje de la “caja negra” de los modelos de Sharkansky *et al.* y sabía que podía contar con esa crítica por parte de Blomquist.

La última sección tiene dos capítulos de cierre. La primera sección es una comparación de los diversos marcos teóricos que incluye comparaciones de sus variables dependientes, las variables independientes más importantes, las fortalezas y debilidades de cada uno, y algunas especulaciones sobre la forma en que podrían ser integrados y/o diferenciados más claramente. La autora es Edella Schlager, quien ya ha demostrado ser sumamente talentosa para este tipo de análisis comparativo (Schlager 1995; Schlager y Blomquist 1996). En el último capítulo, sugiero varias estrategias para contribuir a la teoría sobre las políticas públicas.

El objetivo de este libro es promover la situación de la teoría sobre políticas públicas presentando varios de los marcos más prometedores e invitando al lector a comparar las fortalezas y debilidades de cada uno. En definitiva, se espera que el

lector tenga dos o tres marcos con los que esté familiarizado y que pueda emplear con facilidad.

NOTAS

* (N. del T.: Índice de Citas de las Ciencias Sociales).

1. Solo para demostrar que mis gustos no son totalmente idiosincrásicos, la lista de “teorías sintéticas” desarrollada por Peter John (1998) incluye el marco de las coaliciones promotoras, equilibrio interrumpido y corrientes múltiples. Anteriormente en el libro, él incluye enfoques socioeconómicos, instituciones, elección racional e ideas. He agrupado la mayoría de las últimas en un paradigma constructivista en la siguiente sección. Mi lista también coincide bastante con las de Parsons (1996) y Muller y Surel (1998).

2. Por ejemplo, en Knoke *et al.* (1996) “interés” se utiliza tanto para “una inquietud” como para un “objetivo” (pág. 13). Además, el debate decisivo de intereses de la organización en entornos específicos (págs. 21-22) es muy confuso. Por el contrario, el trabajo de Kriesi (Kriesi y Jegen 2001) es muy claro.

3. Deseo agradecer a Bill Berry por aclarar este razonamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, James (1975) *Public Policy- Making*, Nueva York: Praeger.
- BAUMGARTHER, Frank y Byran Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- BERRY, Frances Stokes y William Berry (1990) “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis”, *American Political Science Review*, 84, junio, págs. 397-415.
- _____. (1992) “Tax Innovations in the States: Capitalizing on Political Opportunity”, *American Journal of Political Science*, 36, agosto, págs. 715-742.
- BLOMQUIST, William (1991) “Exploring State Differences in Groundwater Policy Adoptions, 1980-89”, *Publius*, 21, págs. 110-115.
- BREWER, Gary y Peter Deleon (1983) *The Foundations of Policy Analysis*, Monterey: CA, Brooks/Cole.
- BROWN, Harold (1977) *Perception, Theory, and Commitment*, Chicago: University of Chicago Press.
- CHUBB, John y Terry Moe (1990) *Politics, Markets and America's Schools*, Washington, DC: Brookings Institution.
- COBB, Roger, Ross Jennie-Keith y Ross Marc (1976) “Agenda Building as a Comparative Political Process”, *American Political Science Review*, 70, marzo, págs. 126-138.
- COHEN, Michael, James March y Johan Olsen (1972) “A garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17, marzo, págs. 1-25.
- DERTHICK, Martha y Paul Quirk (1985) *The Politics of Deregulation*, Washington, DC: Brookings Institution.
- DOWDING, Keith (1995) “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”, *Political Studies*, 43, marzo, págs. 136-159.
- DUDLEY, Geoffrey (2000) “New Theories and Policy Discontinuities”, *Journal of European Public Policy*, 7, págs. 122- 126.
- DYE, Thomas (1966) *Politics, Economics and Public Policy*, Chicago: Rand McNally.
- _____. (1991) *Politics in States and Communities*, 7ª ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- EISNER, Marc A (1993) *Regulatory Politics in Transition*, Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

- FLORA, Peter, ed. (1986) *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II*, Berlín: deGruyter.
- HAWKESWORTH, Mary (1992) "Epistemology and Policy Analysis", en William Dunn y Rita Kelly, eds., *Advances in Policy Studies*, págs. 295-329. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- HJERM, Benny y Chris Hull (1982) "Implementations Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research*, 10, págs. 105-115.
- HJERM, Benny y David Porter (1981) "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, 2, págs. 211-227.
- HOFFERBERT, Richard (1974) *The Study of Public Policy*, Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.
- HOFFERBERT, Richard y John Urice (1985) "Small- Scale Policy: The Federal Stimulus Versus Competing Explanations for State Funding for the Arts", *American Journal of Political Science*, 29, mayo, págs. 308-329.
- JOHN, Peter (1998) *Analyzing Public Policy*, London, Pinter.
- JONES, Bryan, Frank Baumgartner y James True (1998) "Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995", *Journal of Politics*, 60, febrero, págs. 1-33.
- JONES, Charles (1970) *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, CA: Wadsworth.
- JORDAN, A.G. (1990) "Sub- Governments, Policy Communities, and Networks", *Journal of Theoretical Politics*, 2, págs. 319-338.
- KING, Gary, Robert Keohane, y Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- KINGDON, John (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown.
- KIRST, Michael y Richard Jung (1982) "The Utility of a Longitudinal Approach in Assessing Implementation", en Walter Williams, ed., *Studying Implementation*, págs. 119-148, Chatham, NJ: Chatham House.
- KLINGEMANN, Hans-Dieter, Richard Hofferbert e Ian Budge (1994) *Parties, Policies and Democracy*, Boulder, CO: Westview Press.
- KNOKE, David, Franz Pappi, Jeffrey Broadbent y Yutaka Tsujinaka (1996) *Comparing Policy Networks*, Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- KRIESI, H., y M. Jegen (2001) "The Swiss Energy Policy Elite", *European Journal of Political Research*, 39, págs. 251-287.
- KUHN, Thomas (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, 2ª ed. Chicago: University of Chicago Press.
- LAKATOS, Imre (1971) "History of Science and Its Rational Reconstruction", en R.C. Buck y R. S. Cohen eds., *Boston Studies in the Philosophy of Science*, págs. 91-122, Dordrecht, Países Bajos: D. Reidel.
- LASSWELL, Harold (1956) *The Decision Process*, College Park, MD: University of Maryland Press.
- LAVE, Charles y James March (1975) *An Introduction to Models in the Social Sciences*, Nueva York: Harper & Row.
- LESTER, James y Malcolm Goggin (1998) "Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies", *Policy Currents*, 8 (3), págs. 1-10.
- LOEHLE, Craig (1987) "Hypothesis and Testing in Ecology: Psychological Aspects and the Importance of Theory Maturation", *Quarterly Review of Biology*, 62, págs. 397-409.
- LORD, Charles, Lee Ross y Mark Lepper (1979) "Biased Assimilation and Attitude Polarization: The Effects of Prior Theories on Subsequently Considered Evidence" *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, págs. 2098-2109.
- MAZMANIAN, Daniel y Paul Sabatier (1981) "A Multivariate Model of Public Policy-Making", *American Journal of Political Science*, 24, agosto, págs. 439-468.

- _____. (1983) *Implementation and Public Policy*, Glenview, IL: Scott Foresman. (Reimpreso en 1989 por University Press of America)
- MILLER, Gary (1992) *Managerial Dilemmas*, Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- MINTROM, Michael y Sandra Vergari (1998) "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Educational Reform", *Journal of Politics*, 60, febrero, págs. 120-148.
- MOE, Terry (1984) "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 28, noviembre, págs. 739-777.
- _____. (1990a) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, págs. 215-253.
- _____. (1990b) "The Politics of Structural Choice", en Oliver Williamson ed., *Organization Theory: From Chester Bernard to the Present and Beyond*, págs. 116-153, Oxford: Oxford University Press.
- MULLER, Pierre e Yves Surel (1998) *L'analyse des politiques publiques*, París: Monchrestien.
- MUNRO, Geoffrey D., Peter H. Ditto, Lisa K. Lockhart, Angela Fagerlin, Mitchell Gready y Elizabeth Peterson (2002) "Biased Assimilation of Socio-political Arguments", *Basic and Applied Social Psychology*, 24, págs. 15-26.
- NAGEL, Ernest (1962), *The Structure of Science*, Nueva York, Harcourt, Brace, & World.
- NAKAMURA, Robert (1987), "The Textbook Process and Implementation Research", *Policy Studies Review*, 1, págs. 142-154.
- NELSON, Barbara (1984) *Making an Issue of Child Abuse*, Chicago, University of Chicago Press.
- OSTROM, Elinor (1983) "A Public Service Industry Approach to the Study of Local Government Structure and Reform", *Policy and Politics*, 11, págs. 313-341.
- _____. (1986) "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice*, 48, págs. 2-25.
- _____. (1990) *Governing the Commons*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press.
- OSTROM, Elinor, Roy Gardner y James Walker (1994) *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- OSTROM, Elinor, Larry Schroeder y Susan Wynne (1993) *Institutional Incentives and Sustainable Development*, Boulder, CO: Westview Press.
- PARSONS, Wayne (1996) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Londres: Elgar, Aldershot.
- _____. (2000) "When Dogs Don't Bark", *Journal of European Public Policy*, 7, págs. 126-130.
- PLATT, John (1964) "Strong Interference", *Science*, 146, octubre, págs. 347-353.
- PRESSMAN, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973) *Implementation*, Berkeley, CA: University of California Press.
- RADDAELLI, Claudio (2000) "Public Policy Comes of Age", *Journal of European Public Policy*, 7, 130-135.
- RHODES, R.A.W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall*, Londres: Unwin & Hyman.
- RIKER, William (1986) *The Art of Political Manipulation*, New Haven, CT: Yale University Press.
- SABATIER, Paul (1986) "Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6, enero, págs. 21-48.
- _____. (1991) "Toward Better Theories of the Policy Process", *PS: Political Science and Politics*, 24, junio, págs. 147-156.
- _____. (2000) "Clear Enough to Be Wrong", *Journal of European Public Policy*, 7, págs. 133-140.
- SABATIER, Paul y Hank Jenkins-Smith eds. (1988) "Special Issue: Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework", *Policy Sciences*, 21, págs. 123-272.

_____. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO: Westview Press.

SCHARPF, Fritz (1997) *Games Policy Actors Play*, Boulder, CO: Westview Press.

SCHLAGER, Edella (1995) "Policy-Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework", *Policy Sciences*, 28, págs. 243-270.

SCHLAGER, Edella y William Blomquist (1996) "Emerging Political Theories of the Policy Process: Institutional Rational Choice, the Politics of Structural Choice and Advocacy Coalitions", *Political Research Quarterly*, 49, septiembre, págs. 651-672.

SCHMIDT, Manfred (1996) "When Parties Matter", *European Journal of Political Research*, 30, septiembre, págs. 155-183.

SCHNEIDER, Anne y Helen Ingram (1997) *Policy Design for Democracy*, Lawrence, KS: University Press of Kansas.

SCHNEIDER, Mark, Paul Teske, Michael Mintrom y Sam Best (1993) "Establishing the Micro Foundations for Macro- Level Theory", *American Political Science Review*, 87, págs. 702-716.

SCHOLZ, John, James Twombly y Barbara Headrick (1991) "Street Level Political Controls over Federal Bureaucrats", *American Political Science Review*, 85, septiembre, págs. 829-858.

SHARKANSKY, Ira (1970) *Policy Analysis in Political Science*, Chicago: Markham.

SHEPSON, Kenneth (1989) "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics*, 1, págs. 131-147.

SKOGSTAD, Grace (2001) Análisis de *Theories of the Policy Process*, de Paul A. Sabatier, *Canadian Journal of Political Science*, 34, págs. 419-420.

STINCHCOMBE, Arthur (1968) *Constructing Social Theories*, Chicago, University of Chicago Press.

THEODOULOU, Stella (2001) Análisis de *Theories of the Policy Process*, de Paul A. Sabatier, *Canadian Journal of Political Science*, 95, págs. 107-1008.

ZAHARIADIS, Nikolaos (1992) "To Sell or Not to Sell?" Telecommunications Policy in Britain and France", *Journal of European Public Policy*, 12, págs. 355- 376.

_____. (1995) *Markets, States, and Public Policy: Privatization in Britain and France*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

_____. (2003) *Ambiguity and Choice in Public Policy*, Washington, DC: Georgetown University Press.

PARTE DOS

Perspectivas del rol de la racionalidad en el proceso de las políticas públicas

La elección racional institucional

Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional

ELINOR OSTROM

Cuando Paul Sabatier me pidió que realizara una evaluación de la elección racional institucional, le respondí que es un campo demasiado amplio para que una persona haga una evaluación de todo el trabajo que el término podría abarcar. En lugar de tratar de evaluar una selección tan amplia de publicaciones, centré mi esfuerzo más específicamente en el marco del análisis y desarrollo institucional (IAD) que ha evolucionado con el trabajo de muchos colegas en el Taller de Teoría Política y Análisis Político de la Universidad de Indiana. Realizar una reseña y una evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional en 2006 constituye un gran desafío debido a toda la atención que se le ha dado en los últimos años.

La publicación de “The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches” (Kiser y Ostrom 1982) representa un primer intento publicado para desarrollar un marco general con el objeto de ayudar a integrar el trabajo asumido por científicos políticos, economistas, antropólogos, geógrafos, abogados, psicólogos sociales y otros interesados en la forma en que las instituciones influyen en los incentivos que enfrentan los individuos y el consiguiente comportamiento¹. Durante las dos décadas que siguieron a esta publicación, el marco ha sido desarrollado y aplicado al análisis de distintos escenarios empíricos (véase cuadro 2.1). Después de muchos pedidos, finalmente dediqué un libro entero a explicar el marco completo tal como se ha desarrollado a lo largo de los años (E. Ostrom 2005). Los elementos comprendidos en el marco están íntimamente relacionados con los conceptos que juegan un rol importante en las teorías relacionadas, tales como las representadas en el trabajo de Douglass C. North,

Oliver Williamson y otros en la tradición de la “nueva economía institucional” (ver Eggertsson 1990, 2005).

Se desarrollaron dos aspectos importantes del marco del análisis y desarrollo institucional en el artículo inicial con Larry Kiser. Un aspecto es la distinción de tres niveles en la toma de decisiones y las relaciones entre ellos: constitucional, elección colectiva y decisiones operacionales. La segunda es la dilucidación de los elementos fundamentales que pueden utilizarse para el análisis de resultados y su evaluación en cualquiera de los tres niveles de la toma de decisiones. En este capítulo presentaré una versión actualizada del marco, a la luz del trabajo adicional llevado a cabo desde 1982 y de las teorías y modelos consistentes con este marco. Concluiré con una breve evaluación de la utilidad de esta herramienta de análisis institucional. Sin embargo, antes de hacer esto, quiero señalar algunas de las dificultades que enfrentan aquellos interesados en comprender los incentivos, las instituciones y los resultados.

DESAFÍOS

Varios aspectos del marco del análisis y desarrollo institucional se aclaran al advertir las dificultades que deben superarse al asumir cualquier forma de análisis institucional. La siguiente es una lista inicial de lo que considero dificultades claves en el estudio de las instituciones:

1. El término “institución” hace referencia a muchos tipos distintos de entidades, que incluyen tanto a organizaciones como a las normas utilizadas para estructurar patrones de interacción dentro y entre organizaciones.
2. Aunque los edificios en los cuales las entidades organizadas están ubicadas son muy visibles, las propias instituciones son invisibles.
3. A fin de desarrollar un enfoque coherente para el estudio de diversos tipos de arreglos institucionales (que incluyen mercados, jerarquías, empresas, familias, asociaciones voluntarias, gobiernos nacionales y regímenes internacionales), se necesitan múltiples aportes de diversas disciplinas.
4. Dados los diversos lenguajes utilizados entre disciplinas, se requiere un marco institucional coherente para permitir la expresión y comparación de las diversas teorías y modelos de teorías aplicados a escenarios particulares de interrogantes y problemas.
5. Las decisiones sobre reglas en un nivel generalmente se toman dentro de una estructura de reglas que existen en un nivel distinto. Por lo tanto, los estudios institucionales necesitan abarcar múltiples niveles de análisis.
6. En cualquier nivel de análisis, las combinaciones de reglas, atributos del mundo y comunidades de individuos involucrados se combinan configurativamente más que en forma acumulativa.

Vamos a discutir brevemente estos temas antes de abordar el enfoque del análisis y desarrollo institucional.

Múltiples definiciones de instituciones

Es difícil avanzar en el estudio de las instituciones si los académicos definen “institución” como un término que significa casi cualquier cosa. Existe una gran confusión entre los académicos que utilizan el término para referirse a una entidad organizacional, como el Congreso de los Estados Unidos, una empresa, un partido político o una familia, y aquellos que utilizan el término para referirse a las reglas, normas, y estrategias adoptadas por los individuos que actúan dentro o entre organizaciones. En este capítulo, usaré el término “institución” con el último significado, para referirme a los conceptos compartidos utilizados por los seres humanos en situaciones recurrentes organizadas por reglas, normas y estrategias (ver Crawford y Ostrom 2005). Por reglas me refiero a prescripciones compartidas (debe, no debe o puede), comprendidas por todas las partes y que se hacen cumplir en forma predecible por los agentes responsables de controlar conductas e imponer sanciones. Por normas me refiero a prescripciones compartidas que tienden a cumplirse por los participantes mismos, mediante costos e incentivos impuestos interna y externamente. Por estrategias, me refiero a los planes regularizados que los individuos hacen dentro de la estructura de incentivos producidos por las reglas, normas y expectativas del comportamiento probable de los demás en una situación afectada por condiciones físicas y materiales pertinentes².

Invisibilidad de las instituciones

Uno de los problemas más difíciles de superar en el estudio de las instituciones es cómo identificarlas y medirlas. Dado que las instituciones son conceptos fundamentalmente compartidos, existen en la mente de los participantes y a veces se comparten como conocimiento implícito más que en una forma explícita y por escrito. Uno de los problemas que enfrentan los académicos y funcionarios es aprender cómo reconocer la presencia de las instituciones en el terreno. Las estructuras físicas primitivas, que arraigaron los sistemas de derecho a la propiedad que construyeron los agricultores en el tiempo, pueden parecer poco sólidas para un ingeniero que considera reales solo aquellas estructuras construidas con hormigón y hierro. Sin embargo, estas estructuras poco sólidas son utilizadas frecuentemente por individuos para asignar flujos de recursos a participantes según reglas que han sido concebidas en difíciles negociaciones constitucionales y situaciones de elección colectiva con el tiempo.

Al capacitar a los investigadores para identificar y medir instituciones, enfatizamos el concepto de reglas en uso en lugar de centrarnos en reglas en forma. Se hace referencia a las reglas en uso cuando alguien nuevo (como un nuevo empleado o un niño) se socializa en un sistema existente de comportamiento ordenado por reglas. Es el deber y el no deber que uno aprende en el terreno y que puede no

existir en ningún documento escrito. En algunos casos, pueden ser lo contrario de lo que se debe y no se debe hacer, de acuerdo con aquello que está escrito en documentos formales. Una forma muy útil de identificar reglas en uso, normas compartidas y estrategias operacionales es estar armado con un conjunto de preguntas relativas a cómo X se hace aquí y por qué Y no se hace aquí.

Múltiples disciplinas – Múltiples idiomas

Debido a que el comportamiento humano regularizado ocurre dentro de una amplia diversidad de situaciones ordenadas por reglas que comparten características estructurales tales como mercados, jerarquías o empresas, familias, asociaciones voluntarias, gobiernos nacionales y regímenes internacionales, no existe una única disciplina que trate todas las cuestiones importantes para el estudio de las instituciones humanas. La comprensión de los tipos de estrategias y heurísticas que los seres humanos adoptan en diversas situaciones mejora al incorporar la antropología, economía, teoría de juegos, historia, derecho, filosofía, ciencia política, psicología, administración pública y sociología. Los académicos de estas disciplinas aprenden distintos idiomas técnicos. La comunicación significativa entre las ciencias sociales puede ser extremadamente difícil de lograr (E. Ostrom 2006). Cuando los científicos sociales necesitan trabajar con biólogos y/o científicos físicos, los problemas de comunicación son aún más difíciles. Una de las razones para desarrollar el marco del análisis y desarrollo institucional ha sido, por lo tanto, el desarrollo de un conjunto común de elementos lingüísticos que puede utilizarse para analizar una amplia diversidad de problemas.

Múltiples niveles de análisis

Cuando los individuos interactúan en escenarios repetitivos pueden encontrarse en situaciones operacionales que afectan al mundo directamente o pueden estar tomando decisiones en otros niveles de análisis que eventualmente incidan en situaciones operacionales de toma de decisiones (Shepsle 1989). Las distintas fuentes de estructura se ubican tanto en diversos niveles analíticos como en diversos ámbitos geográficos. Llevó a los biólogos varios siglos aprender a separar los diversos tipos de estructuras relevantes necesarias para analizar tanto las comunidades como las entidades biológicas individuales. Separar la estructura fenotípica de la estructura genotípica fue parte del gran avance darwiniano que permitió a los biólogos tomar impulso y acumular conocimiento durante el último siglo. La estructura anidada de reglas dentro de reglas, dentro de aún más reglas, es un problema analítico particularmente difícil de resolver para los interesados en el estudio de las instituciones. Los estudios conducidos a nivel macro (ver Kaminski 1992; V. Ostrom 1997; Allen 2005; Loveman 1993; Sawyer 1992, 2005) se centran en estructuras constitucionales. Estos afectan las decisiones de elección colectiva ya que eventualmente ellas inciden en las decisiones diarias de los ciudadanos y/o sujetos. Los estudios conducidos a nivel micro (Firmin-Sellers 1996; Gibson,

Williams y Ostrom 2005) se enfocan más en las decisiones a nivel operacional porque éstas, a su vez, están afectadas por reglas de elección colectiva y elección constitucional, algunas de las cuales, si bien no todas, están bajo el control de los tomadores de decisiones operacionales. Encontrar formas de comunicación entre estos niveles es un desafío clave para los teóricos institucionales.

Relaciones configurativas

Puede generarse rápidamente un análisis exitoso cuando los especialistas han podido examinar un problema separándolo en partes constitutivas que se analizan en forma independiente y luego recomblando estas partes en forma aditiva. Muchos rompecabezas de interés para los científicos sociales pueden desarmarse y recombinarse. Sin embargo, el impacto de un tipo de regla en los incentivos y el comportamiento frecuentemente depende de la configuración de otras reglas. Por lo tanto, el impacto de cambiar una de las normas actuales que es parte de un “sistema de bienestar” depende de qué otras reglas están también vigentes. El cambio del mínimo ingreso externo que se puede ganar antes de perder los beneficios de un programa, por ejemplo, no puede analizarse independientemente del efecto del ingreso sobre los beneficios derivados de otros programas³. Asimismo, analizar el impacto de cambiar la proporción de individuos que deben estar de acuerdo antes de realizar una elección colectiva autoritativa (por ejemplo, 50 por ciento más uno) depende de la reglas de quórum vigente. Si está vigente una regla de quórum que especifica una baja proporción de miembros, requerir el acuerdo de los dos tercios puede ser una regla de decisión menos estricta que una regla de mayoría simple combinada con una regla de quórum que requiere una mayor proporción de miembros. Las condiciones *ceteris paribus* son siempre esenciales para realizar cualquier trabajo teórico que incluya instituciones. En el caso del análisis institucional, se debe conocer el valor de otras variables en vez de afirmar simplemente que se mantienen constantes. Esta naturaleza configurativa de las reglas hace que el análisis institucional sea una empresa más difícil y compleja que los estudios de fenómenos que son estrictamente acumulativos.

MARCOS CONCEPTUALES, TEORÍAS Y MODELOS INSTITUCIONALES

Dada la necesidad que existe de disciplinas múltiples y, por lo tanto, de múltiples lenguajes disciplinarios, y dados los múltiples niveles de análisis involucrados en el estudio de las relaciones configurativas entre reglas, aspectos relevantes del mundo y fenómenos culturales, el estudio de las instituciones depende del trabajo teórico llevado a cabo en tres niveles de especificidad que a menudo se confunden unos con otros. Estos fundamentos esenciales son (1) los marcos, (2) las teorías, y (3) los modelos. Los análisis realizados en cada nivel brindan diferentes grados de especificidad en relación con un problema particular.

El desarrollo y el uso de un marco general ayuda a identificar los elementos y las relaciones entre estos elementos que deben considerarse para el análisis insti-

tucional. Los marcos organizan las investigaciones de diagnóstico y las prescriptivas. Proveen la lista más general de variables que deben usarse para analizar todos los tipos de arreglos institucionales. Los marcos brindan un lenguaje metateórico que puede utilizarse para comparar teorías. Intentan identificar los elementos universales que debería incluir alguna teoría relevante para explicar el mismo tipo de fenómenos. La combinación e interacción de estas variables puede generar realidades distintas. Por lo tanto, los elementos contenidos en un marco ayudan a los analistas a generar las preguntas que necesitan responder cuando realizan un análisis por primera vez.

El desarrollo y el uso de las teorías le permiten al analista especificar qué elementos del marco son particularmente importantes para ciertas clases de asuntos y para hacer supuestos de trabajo generales sobre estos elementos. Por lo tanto, las teorías se centran en un marco y hacen supuestos específicos que son necesarios para que un analista haga un diagnóstico de un fenómeno, explique sus procesos y prediga resultados. Varias teorías son por lo general compatibles con cualquier marco. La teoría económica, teoría de juegos, teoría de los costos de transacción, teoría de elección social, teoría del pacto y las teorías de los bienes públicos y de los recursos de uso común son todas compatibles con el marco del análisis y desarrollo institucional que tratamos aquí. En este capítulo, muestro el marco principalmente en referencia a nuestro trabajo sobre la teoría de los recursos de uso común.

El desarrollo y uso de los modelos hacen supuestos precisos sobre un conjunto limitado de parámetros y variables. La lógica, la matemática, la teoría de juegos, la experimentación y la simulación, y otros medios se utilizan para explorar sistemáticamente las consecuencias de estos supuestos en un conjunto limitado de resultados. La mayoría de las teorías son compatibles con varios modelos. Por ejemplo, para comprender la estructura estratégica de los juegos que realizan los responsables del riego en distintos sistemas de riego organizado, se desarrollaron cuatro familias de modelos, solo para comenzar a explorar las consecuencias probables de diferentes combinaciones institucionales y físicas relevantes, para entender la forma en que las organizaciones exitosas de agricultores organizaron las actividades de monitoreo y sanción (Weissing y Ostrom 1991). Este es uno de los modelos que hemos desarrollado para el análisis preciso de una subparte de la teoría de los recursos de uso común.

El marco del análisis y desarrollo institucional ayuda a organizar capacidades de diagnóstico, analíticas y prescriptivas, a los formuladores de políticas y a los académicos interesados en temas relativos a la manera en que los diferentes sistemas de gobierno permiten a los individuos resolver problemas en forma democrática. También ayuda en la acumulación de conocimiento de estudios empíricos y en la evaluación de esfuerzos de reforma. Con frecuencia se presenta a los mercados y a las jerarquías como “tipos puros” de organización fundamentalmente diferentes. Estos tipos de arreglos institucionales no solo se perciben como diferentes, sino que se supone que cada uno requiere su propia teoría explicativa.

Los académicos que intentan explicar el comportamiento dentro de los mercados usan la teoría microeconómica, mientras que aquellos académicos que explican el comportamiento dentro de las jerarquías usan la teoría política y sociológica. Dicha visión descarta un marco explicativo más general y teorías estrechamente relacionadas que ayudan a los analistas a hacer evaluaciones y comparaciones entre instituciones.

Sin la capacidad de emprender evaluaciones institucionales sistemáticas y comparativas, las recomendaciones de reforma pueden basarse en ideas ingenuas sobre qué tipos de instituciones son “buenas” o “malas” y no sobre un análisis de rendimiento. Se necesita un marco común y una familia de teorías para tratar las cuestiones relativas a las reformas y las transiciones. Luego, los modelos particulares ayudan al analista a deducir las predicciones específicas sobre posibles resultados de estructuras altamente simplificadas. Los modelos son útiles en el análisis de políticas públicas cuando están bien adaptados al problema particular que se tiene en manos. Puede suceder que los modelos se utilicen en forma inadecuada cuando se aplican al estudio de situaciones problemáticas que no se ajustan estrictamente a los supuestos del modelo.

EL MARCO DEL ANÁLISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Como se mencionó anteriormente, un marco institucional debe identificar los tipos más importantes de variables estructurales presentes en cierta medida en todos los arreglos institucionales, pero cuyos valores difieren de un tipo de arreglo institucional a otro.

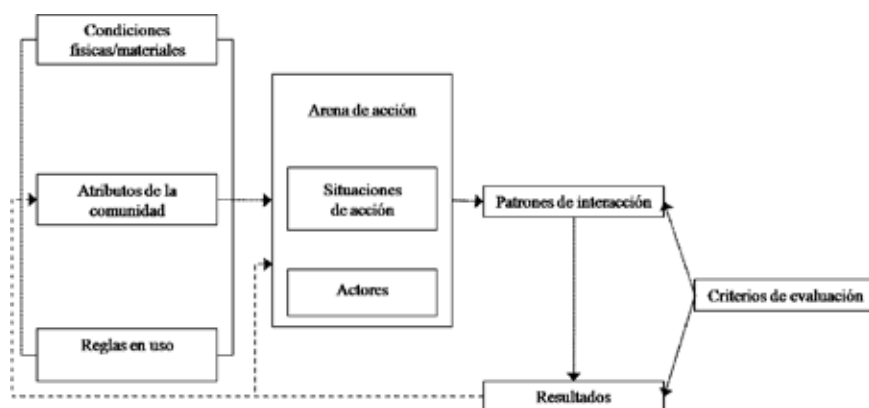


FIGURA 2.1 Marco para el análisis institucional

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

El marco del análisis y desarrollo institucional es un mapa conceptual de varios niveles (véase figura 2.1). Una parte del marco es la identificación de una arena de acción y los patrones resultantes de las interacciones y resultados y la evaluación de estos resultados (ver la mitad derecha de la figura 2.1). El problema puede estar en un nivel operacional en el que los actores interactúan a la luz de los incentivos que enfrentan para generar resultados directamente en el mundo. Los ejemplos de problemas operacionales incluyen:

- La tarea de diseñar los incentivos de un grupo voluntario de acción ambiental para superar en alguna medida el problema del polizón;
- El desafío de organizar usuarios locales de un bosque con el objetivo de aportar recursos para la protección de las vertientes de la zona a fin de mejorar la calidad del suelo y el almacenamiento de agua; y
- La cuestión de cómo invertir en infraestructuras de riego para que las inversiones de capital aumenten la capacidad organizativa de los agricultores locales en lugar de disminuirla.

El problema también puede ser en el nivel de una política (o elección colectiva) en el que los responsables de adoptar decisiones en forma reiterada deben tomar decisiones de políticas dentro de las limitaciones de un conjunto de reglas de elección colectiva. Las decisiones de políticas entonces afectan las estructuras de las arenas en las que los individuos están tomando decisiones operacionales y por lo tanto impactan directamente en un mundo físico. El problema puede también estar en un nivel constitucional donde las decisiones se toman sobre quién es idóneo para participar en la formulación de políticas y sobre las reglas que se van a usar para asumir la formulación de políticas.

El primer paso para analizar un problema es identificar una unidad conceptual, denominada arena de acción, que puede utilizarse para analizar, predecir y explicar el comportamiento dentro de los arreglos institucionales. Las arenas de acción incluyen una situación de acción y a los actores en esa situación. Una situación de acción puede caracterizarse por medio de siete grupos de variables: (1) participantes, (2) posiciones, (3) resultados, (4) conexiones acción-resultado, (5) control que ejercen los participantes, (6) información y (7) costos y beneficios asignados a los resultados. Un actor (individual o colectivo) incluye supuestos sobre cuatro grupos de variables:

1. los recursos que un actor trae a una situación;
2. la valoración que los actores asignan a los estados del mundo y a las acciones;
3. la forma en que los actores adquieren, procesan, retienen y utilizan las contingencias del conocimiento y la información; y
4. los procesos que usan los actores para seleccionar los cursos de acción específicos.

El término arena de acción hace referencia al espacio social en que los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, solucionan problemas, se dominan entre sí, o se pelean (entre las muchas acciones que los individuos desarrollan en arenas de acción). Gran parte del trabajo teórico se detiene en este nivel y considera dadas las variables que especifican la situación y la estructura motivacional y cognitiva de un actor. El análisis avanza hacia la predicción de un comportamiento probable de los individuos en dicha estructura.

Un analista institucional puede dar dos pasos más luego de comprender la estructura inicial de una arena de acción. Un paso va más allá y cuestiona los factores que afectan la estructura de una arena de acción. Desde esta perspectiva, la arena de acción se ve como un conjunto de variables que dependen de otros factores. Estos factores que afectan la estructura de una arena de acción incluyen tres grupos de variables: (1) las reglas usadas por los participantes para ordenar sus relaciones, (2) los atributos de los estados del mundo sobre los que se actúa en estas arenas y (3) la estructura de la comunidad más general dentro de la cual se ubica una arena particular (ver Kiser y Ostrom 1982). La siguiente sección de este capítulo examina explícitamente la forma en que la comprensión compartida de reglas, estados del mundo y naturaleza de la comunidad afecta los valores de las variables que caracterizan las arenas de acción. Luego uno puede avanzar hacia fuera de las arenas de acción para considerar métodos que expliquen las estructuras complejas que vinculan las arenas de acción secuenciales y simultáneas entre sí (ver lado izquierdo de la figura 2.1).

DIAGNÓSTICO Y EXPLICACIÓN DENTRO DEL MARCO DE UNA ARENA DE ACCIÓN

Como se mencionó anteriormente, el término “arena de acción” se refiere a una unidad conceptual compleja que contiene un conjunto de variables denominado situación de acción y un segundo conjunto de variables llamado actor. Se necesitan ambos componentes, la situación y los actores en la situación, para diagnosticar, explicar y predecir acciones y resultados.

Situación de acción

El término “situación de acción” se usa para referirse a un concepto analítico que le permita a un analista aislar la estructura inmediata que afecta el proceso de interés a los fines de explicar regularidades en las acciones humanas y en los resultados, y potencialmente reformarlos. Un conjunto común de variables utilizadas para describir la estructura de una situación de acción incluye (1) el conjunto de participantes, (2) las posiciones específicas a ser ocupadas por los participantes, (3) el conjunto de acciones permitidas y su conexión con los resultados, (4) los resultados potenciales que están vinculados a secuencias de acciones individuales, (5) el nivel de control que cada participante tiene sobre la elección, (6) la información disponible para los participantes sobre la estructura de la situación de

acción, y (7) los costos y beneficios, que sirven de incentivo y disuasión, asignados a las acciones y a los resultados. Además, el hecho de que una situación ocurra una única vez, una cantidad conocida y finita de veces, o indefinidamente, afecta las estrategias de los individuos. Cuando explicamos acciones y resultados acumulados dentro del marco de una arena de acción, estas variables son los “datos” con los que se trabaja para describir la estructura de la situación. Estos son los elementos comunes utilizados en la teoría de juegos para construir modelos de juegos formales.

La mayor parte de las actividades operacionales relacionadas con los recursos naturales pueden conceptualizarse como involucrando provisión, producción, apropiación, y asignación (ver E. Ostrom, Gardner y Walker 1994; E. Ostrom, Schroeder y Wynne 1993). Antes de realizar un análisis de problemas de apropiación en relación con una situación en que se sobreutilizan los recursos de uso común, por ejemplo, deben responderse las siguientes preguntas:

- El grupo de participantes: ¿quiénes y cuántos individuos retiran unidades de recursos (por ejemplo, peces, agua, forraje) de este sistema de recursos?
- Las posiciones: ¿qué posiciones existen (por ejemplo, miembros de una asociación de riego, distribuidores-protectores de agua y un presidente)?
- El conjunto de acciones permitidas: ¿qué tipo de tecnologías de recolección se utilizan? (por ejemplo, motosierras utilizadas para recoger madera; ¿hay temporadas abiertas y cerradas?; ¿los pescadores devuelven al agua los peces que no alcanzan algún tamaño determinado?).
- Los resultados potenciales: ¿qué región geográfica y qué acontecimientos en esa región están afectados por los participantes en estas posiciones? ¿Qué cadena de eventos conectan las acciones a los resultados?
- El nivel de control sobre la elección: ¿los usuarios realizan las acciones anteriores por iniciativa propia o las consultan con otros (por ejemplo, antes de ingresar al bosque para cortar forraje, ¿el usuario obtiene un permiso?)?
- La información disponible: ¿cuánta información tienen los usuarios sobre la condición del recurso, las funciones de costo y beneficio de otros usuarios, y la forma en que impactan sus acciones en resultados conjuntos?
- Los costos y beneficios de acciones y resultados: ¿qué costo tienen las distintas acciones para cada tipo de usuario y qué tipos de beneficios se pueden alcanzar como consecuencia de los resultados de varios grupos?

El actor: Teorías y modelos del individuo

El actor en una situación puede pensarse como un único individuo o como un grupo que funciona como actor colectivo. El término “acción” se refiere a aquellos comportamientos humanos a los cuales el individuo actuante atribuye un significado subjetivo e instrumental. Todos los analistas de microcomportamientos usan una teoría o modelo implícito o explícito de los actores en situaciones para derivar inferencias sobre el comportamiento probable de cada actor en una si-

tuación (y, por lo tanto, sobre el patrón de resultados conjuntos que se pueden producir). El analista debe hacer supuestos sobre cómo y qué valoran los participantes; qué recursos, información, y creencias tienen; cuáles son sus capacidades de procesamiento de información; y qué mecanismos internos utilizan para decidir entre estrategias.

Para muchos problemas es útil aceptar la visión clásica de la economía política de que la elección de la estrategia de un individuo en una situación particular depende de cómo percibe y pondera los beneficios y costos de diversas estrategias y sus posibles resultados (Radnitzky 1987). El modelo formal mejor establecido del individuo utilizado en el análisis institucional es el *Homo economicus*, tal como se desarrolla en la economía neoclásica y en la teoría de juegos. Para utilizar el modelo *Homo economicus* se supone que los actores tienen preferencias cabaes y bien ordenadas e información completa, y que maximizan el valor neto de los rendimientos esperados para ellos mismos. Todos estos supuestos son controvertidos y cuestionados en muchos frentes. Varios analistas institucionales tienden a usar una concepción más amplia de los actores individuales. Muchos destacan que los costos y beneficios percibidos incluyen el tiempo y los recursos dedicados a establecer y mantener las relaciones (Williamson 1979), así como también el valor que los individuos atribuyen a establecer una reputación como fiables y confiables (Breton y Wintrobe 1982).

Alternativamente se asume también que los individuos que calculan los beneficios y costos son aprendices falibles, cuya conducta varía de acuerdo con la cantidad de otras personas cuyos beneficios y costos les resultan importantes y en función de su compromiso personal para cumplir promesas y retribuir las formas de reciprocidad que les son extendidas (E. Ostrom 1998, 2005). Los individuos falibles pueden cometer errores y a menudo lo hacen. Sin embargo, los escenarios difieren en cuanto a sus incentivos institucionales para que las personas aprendan de esos errores. La falibilidad y la capacidad de aprendizaje pueden entonces ser vistas como supuestos de una teoría más general del individuo. Uno puede suponer que los distintos arreglos institucionales que los individuos utilizan para gobernar y administrar los recursos de uso común (u otras situaciones problemáticas) les ofrecen diferentes incentivos y oportunidades de aprender. En algunos escenarios, los incentivos los llevan a repetir errores del pasado. En otros, la velocidad del aprendizaje efectivo sobre cómo hacer que un recurso sea sustentable en el tiempo es rápida. En todos los casos, el repertorio de principios de diseño institucional que los individuos conocen también afecta su capacidad para cambiar sus instituciones a fin de mejorar el aprendizaje y otros resultados cuando se enfrentan con reiterados fracasos.

Cuando individuos falibles con capacidad de aprendizaje interactúan en situaciones simples que se repiten, es posible modelarlos como si tuvieran información completa sobre las variables importantes para realizar elecciones en esas situaciones. En ambientes altamente competitivos, podemos suponer, además, que los individuos que sobreviven a la presión selectiva del ambiente actúan como si fueran

maximizadores de una variable clave asociada a la supervivencia en ese ambiente (por ejemplo, ganancias o capacidad) (Alchian 1950; Dosi y Egidi 1987). Cuando los individuos enfrentan una decisión relativamente simple de una situación en la que las instituciones generan información precisa sobre las variables relativas a un problema en particular, ese problema puede representarse adecuadamente como un problema claro y restringido de maximización.

Las teorías explícitas más desarrolladas de elección individual compatibles con el marco del análisis y desarrollo institucional —teoría de juegos y teoría de la economía neoclásica— incluyen supuestos extremos tales como capacidad de cálculo ilimitada y maximización completa de los beneficios netos. Para algunos escenarios de campo, estas teorías generan resultados explicativos y de diagnóstico confirmados empíricamente. Cuando se analiza el mercado de commodities funcionando reiteradamente en un escenario en el que los derechos de propiedad están bien definidos y se hacen cumplir a un costo relativamente bajo para compradores y vendedores, las teorías de comportamiento y resultados de mercado basadas en información completa y maximización de ganancias son muy buenas predictoras de los resultados. Utilizar estos supuestos sobre la elección individual resulta una forma muy útil de realizar un análisis institucional cuando los escenarios problemáticos se aproximan mucho a este tipo de elección restringida y competitiva.

No obstante, muchas de las situaciones de interés para comprender los recursos de usos comunes son inciertas y complejas, y no tienen la presión selectiva ni la capacidad de generar información de un mercado competitivo. Por lo tanto, es posible sustituir los supuestos de información perfecta y maximización de las utilidades usados en la teoría de elección axiomática por el supuesto de racionalidad limitada —que las personas tienen intención de ser racionales pero lo son solo en forma limitada (ver Simon 1965, 1972; Williamson 1985; E. Ostrom, Gardner y Walker 1994, capítulo 9; B. Jones 2001). La búsqueda de información es costosa, y la capacidad de procesamiento de la información de los seres humanos es limitada. Por lo tanto, los individuos a menudo deben realizar elecciones basándose en el conocimiento incompleto de todas las alternativas posibles y sus resultados probables. Con información incompleta y capacidad de procesamiento de información imperfecta, todos los individuos pueden cometer errores al elegir estrategias diseñadas para lograr un conjunto de objetivos (V. Ostrom 2007a). Sin embargo, con el tiempo pueden adquirir un mayor conocimiento de su situación y adoptar estrategias con mejor rendimiento.

La reciprocidad no necesariamente limita sino que puede desarrollar la búsqueda del interés personal en el corto plazo. (Hyden 1990; Oakerson 1993).

Los individuos no siempre tienen acceso a la misma información que conocen aquellos con quienes interactúan. Por ejemplo, muchas veces es difícil para otros juzgar cuánto aporta un individuo a un emprendimiento conjunto. Cuando los resultados conjuntos dependen de múltiples actores que contribuyen con aportes costosos y difíciles de medir, existen incentivos para que los individuos se com-

porten en forma oportunista (Williamson 1975). El oportunismo —comportamiento engañoso con intención de mejorar el bienestar propio a expensas de los demás— puede tomar muchas formas, desde eludir en forma intrascendente o inconsciente, hasta realizar un esfuerzo cuidadosamente calculado para defraudar a otros con quienes uno se relaciona. El oportunismo de aquellos individuos que pueden decir una cosa y hacer otra incentiva el problema de la incertidumbre en una situación dada. Además, el nivel de comportamiento oportunista que puede ocurrir en cualquier escenario se ve afectado por las normas e instituciones utilizadas para gobernar las relaciones en ese escenario, así como por los atributos del propio ambiente de decisiones.

Predicción de resultados dentro de una arena de acción

Dependiendo de la estructura analítica de una situación y de los supuestos particulares sobre el actor, el analista realiza inferencias sólidas o débiles de los resultados. En situaciones restringidas que ocurren una única vez, en condiciones de información completa, en que se motiva a los participantes a seleccionar estrategias particulares o cadenas de acciones que conjuntamente lleven a un equilibrio estable, con frecuencia un analista puede realizar inferencias sólidas y hacer predicciones específicas sobre probables patrones de comportamiento y de resultados.

Cuando no existe un límite en la cantidad de usuarios de un recurso de uso común o en la cantidad de actividades de cultivo que emprenden, por ejemplo, puede desarrollarse un modelo matemático de un recurso de uso común y acceso abierto (ver, por ejemplo, E. Ostrom, Gardner y Walker 1994). Cuando los beneficios netos de lo que obtiene cada participante aumentan para el grupo inicial de unidades de recursos buscados y disminuyen a partir de ese momento, cada usuario que actúa independientemente tiende a tomar decisiones individuales que en conjunto producen un equilibrio deficiente (aunque estable). Un modelo de recurso de uso común de acceso abierto predice claramente la prisa por usar el recurso, que lleva a altos costos sociales. Tanto la investigación de campo como la investigación experimental de laboratorio apoyan firmemente las predicciones de abuso y destrucción potencial de los recursos de uso común de acceso abierto cuando los usuarios no comparten el acceso a arenas de elección colectiva en donde cambiar la estructura de acceso abierto que enfrentan (E. Ostrom, Gardner, y Walker 1994).

Sin embargo, muchas arenas no generan tales resultados inequívocos. En lugar de tomar decisiones completamente independientes o autónomas, los individuos pueden estar insertos en comunidades donde las primeras normas de justicia y conservación pueden cambiar la estructura de la situación drásticamente. Dentro de estas situaciones, los participantes pueden adoptar una gama de estrategias más amplia. Además, pueden cambiar sus estrategias en el tiempo a medida que toman conocimiento de los resultados de acciones pasadas. El analista institucional que examina estas situaciones más abiertas, menos restringidas, hace deducciones

más débiles y predice patrones de resultados con mayor o menor probabilidad de surgir de un tipo de situación en particular. En experimentos de laboratorio, por ejemplo, dar oportunidades de comunicarse a aquellos sujetos que se encuentran en una situación de recursos de uso común, por lo general aumenta los resultados conjuntos que alcanzan (ver E. Ostrom, Gardner y Walker 1994, y citas incluidas en los mismos). En escenarios de campo, uno no puede asumir que al ayudar a individuos a participar en discusiones en forma personal en algunas reuniones aumentará la probabilidad de mejorar los resultados. Existen muchos factores que afectan la probabilidad de un manejo exitoso de los recursos a largo plazo. En Dietz, Ostrom y Stern (2003), por ejemplo, presentamos evidencia firme de bosques de propiedad del gobierno que fallan y otros que tienen éxito. Asimismo, encontramos bosques de propiedad privada y de propiedad común que son excesivamente sobreexplotados, como algunos otros que son administrados en forma sustentable. En lugar de la propiedad formal que ha sido objeto de tantos análisis de políticas, encontramos que el acuerdo sobre la legitimidad de los límites y el monitoreo confiable conduce con mayor probabilidad a niveles más altos de cooperación por parte de los usuarios y a recursos mejor administrados.

En escenarios de campo, es difícil decir cuándo comienza una arena de acción y cuando finaliza otra. La vida continúa en lo que aparenta ser una red sin quiebres mientras las personas van de la casa al mercado, al trabajo (situaciones de acción que generalmente se caracterizan por la reciprocidad, el intercambio o la solución de problemas en equipo o bajo órdenes). Además, en las arenas frecuentemente se eligen acciones dentro de un conjunto de reglas en contraste con elecciones entre reglas futuras sin reconocer que el nivel de acción ha cambiado. Entonces, cuando el “jefe” le dice a su “empleado” “¿qué tal si cambiamos la forma en que hacemos tal cosa?” y los dos discuten las opciones y acuerdan en conjunto una forma mejor, se han desplazado de actuar dentro de reglas establecidas previamente a tomar decisiones sobre las reglas estructurando acciones futuras. En otras palabras, en el lenguaje del marco de análisis y desarrollo institucional, se han desplazado a una arena de elección colectiva.

Evaluación de resultados

Además de predecir resultados, los analistas institucionales pueden evaluar los resultados que se están alcanzando así como el conjunto de resultados probables que podrían alcanzarse con arreglos institucionales diferentes. Se aplican los criterios de evaluación tanto para los resultados como para los procesos a través de los cuales se alcanzan resultados. Aunque hay muchos criterios potenciales de evaluación, pondremos nuestra atención brevemente en los siguientes: (1) eficiencia económica, (2) equidad a través de la equivalencia fiscal, (3) equidad redistributiva, (4) rendición de cuentas, (5) cumplimiento de la moralidad general y (6) adaptabilidad.

Eficiencia económica. La eficiencia económica está determinada por la magnitud del cambio en el flujo de beneficios netos asociados con la asignación o reasignación de recursos. El concepto de eficiencia juega un rol central en los estudios que estiman los beneficios y costos o tasas de retorno de las inversiones, que a menudo se utilizan para determinar la factibilidad económica o la conveniencia de políticas públicas. Por lo tanto, cuando se consideran arreglos institucionales alternativos es fundamental considerar cómo las revisiones de las reglas que afectan a los participantes alterarán el comportamiento y, por ende, la asignación de los recursos.

Equivalencia fiscal. Existen dos medios principales para evaluar la equidad: (1) basándose en la igualdad de aportes y beneficios, y (2) basándose en las diferencias en la capacidad de pago de los individuos. El concepto de equidad detrás de una economía de intercambio sostiene que aquellos que se benefician con un servicio son quienes deben soportar la carga de financiarlo. Las percepciones con respecto a la equivalencia fiscal pueden afectar la buena disposición de los individuos de contribuir al desarrollo y mantenimiento de los sistemas de recursos.

Equidad redistributiva. Las políticas que redistribuyen recursos a individuos más pobres son considerablemente importantes. Por lo tanto, aunque la eficiencia dictaría que los recursos escasos deben utilizarse donde producen el mayor beneficio neto, los objetivos de equidad pueden moderar este objetivo; el resultado es la prestación de servicios que benefician a grupos particularmente necesitados. De la misma manera, los objetivos redistributivos pueden estar en conflicto con el objetivo de alcanzar la equivalencia fiscal.

Rendición de cuentas. En un sistema de gobierno democrático, los funcionarios tienen la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos en relación con el desarrollo y uso de las instalaciones y los recursos naturales. El interés por la rendición de cuentas no tiene por qué entrar en conflicto con los objetivos de eficiencia y equidad. Es más, para lograr eficiencia se requiere que quienes toman las decisiones tengan información sobre las preferencias de los ciudadanos, al igual que sucede para lograr la rendición de cuentas. Los arreglos institucionales, que reúnen eficazmente esta información, ayudan a lograr eficiencia a la vez que sirven para aumentar la rendición de cuentas y promover el logro de objetivos de redistribución.

Cumplimiento de la moralidad general. Además de la rendición de cuentas, uno puede desear evaluar el grado de moral general promovido por un grupo particular de arreglos institucionales. Quienes pueden engañar y no ser detectados ¿obtienen beneficios muy altos? Quienes mantienen sus promesas ¿tienen mayor probabilidad de ser recompensados y avanzar en sus carreras profesionales? ¿Cómo aprenden a relacionarse entre sí en el largo plazo quienes interactúan repetidamente dentro de un grupo de arreglos institucionales?

Adaptabilidad. Por último, a menos que los arreglos institucionales puedan responder a ambientes en cambio constante, es probable que se vea afectada la sustentabilidad de los recursos y las inversiones. Las áreas rurales de los países en desarrollo a menudo se enfrentan con desastres naturales y circunstancias especiales muy localizadas. Un arreglo institucional muy inflexible para tratar estas condiciones especiales tiene pocas probabilidades de prosperar. Por ejemplo, si un sistema de riego se controla en forma centralizada y asigna solo un monto específico de recursos para el mantenimiento anual y periódico, puede ser incapaz de cubrir las necesidades especiales asociadas con una gran inundación que destruya una sección del sistema de canales.

Es común que los trade-offs sean necesarios al usar los criterios de rendimiento como base para la selección entre alternativas de arreglos institucionales. Es especialmente difícil elegir entre los objetivos de eficiencia y equidad redistributiva. El tema del trade-off surge más explícitamente en consideraciones de métodos alternativos de financiamiento de proyectos públicos. La fijación de precios económicamente eficientes para el uso de un recurso o instalación existente debe reflejar solamente los costos marginales de mantenimiento y cualquier costo externo o social relacionado con su uso. Este es el conocido principio de eficiencia de precios que requiere que los precios iguallen los costos marginales de uso. El principio es especialmente problemático en el caso de bienes no rivales. En tales instancias, el costo marginal de que otro usuario utilice el bien es cero, por lo tanto, el precio de eficiencia también es cero. Sin embargo, los precios cero para el usuario requieren que todas las fuentes de movilización de recursos tengan una base impositiva y, de ese modo, provoquen otros tipos de incentivos perversos e ineficiencias potenciales. Es un gran desafío evaluar comparativamente los arreglos institucionales desde los distintos criterios. La revisión analítica de los posibles trade-offs entre costos intermedios es valiosa para intentar comprender el rendimiento institucional comparado (ver E. Ostrom, Schroeder y Wynne 1993, capítulo 5).

EXPLICACIÓN: LAS ARENAS DE ACCIÓN COMO VARIABLES DEPENDIENTES

Detrás de la forma en que los analistas conceptualizan las arenas de acción subyacen supuestos implícitos sobre las reglas que los individuos utilizan para ordenar sus relaciones, sobre los atributos de los estados del mundo y sus transformaciones, y sobre los atributos de la comunidad dentro de la cual tiene lugar la arena. Algunos analistas no están interesados en el rol de estas variables subyacentes y se enfocan solamente en una arena en particular cuya estructura está dada. Por otro lado, los analistas institucionales pueden estar interesados en un factor que afecta la estructura de las arenas más que en otros. Por lo general, los sociólogos están más interesados en cómo los sistemas de valores compartidos afectan la forma en que las personas organizan sus relaciones entre sí. Los ambientalistas tienden a enfocarse en las distintas formas en que los sistemas físico y biológico interactúan y crean oportunidades o restricciones en las situaciones que enfrentan los seres

humanos. Los científicos políticos tienden a enfocarse más en cómo determinadas combinaciones de reglas afectan los incentivos. El conjunto de las reglas, los estados del mundo y la naturaleza de la comunidad afecta los tipos de acciones que los individuos toman, los beneficios y costos de estas acciones y de los resultados obtenidos, y los probables resultados alcanzados.

El concepto de reglas

Las reglas son entendimientos compartidos entre los involucrados que se refieren a prescripciones que se hacen cumplir sobre qué acciones (o estados del mundo) se requieren, prohíben o permiten⁴. Todas las reglas son el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos para lograr un orden y previsibilidad entre los seres humanos, creando clases de personas (posiciones) a quienes luego se les requiere, permite o prohíbe realizar clases de acciones en relación con estados del mundo requeridos, permitidos o prohibidos (Crawford y Ostrom 2005; V. Ostrom 1991).

Con la gobernanza, uno necesita preguntarse dónde se originan las reglas que los individuos usan en situaciones de acción. En un sistema de gobierno abierto y democrático, las fuentes de las reglas que los individuos usan en la vida diaria son muchas. No se considera ilegal o inadecuado que los individuos organicen y hagan sus propias reglas si las actividades a las que se dedican son legales. Además de la legislación y las reglamentaciones de un gobierno central formal, puede haber leyes sancionadas por gobiernos regionales, locales y especiales. Dentro de empresas privadas y asociaciones voluntarias, los individuos están autorizados a adoptar muchas reglas diferentes sobre quién es miembro de la empresa o la asociación, sobre la forma de compartir las ganancias (beneficios) y de tomar las decisiones. Cada familia constituye su propio órgano normativo.

Cuando los individuos participan activamente en la confección de múltiples niveles de reglas, una parte de ese trabajo ocurrirá utilizando lápiz y papel. Sin embargo, la mayor parte de esto ocurre cuando los individuos con capacidad para resolver problemas interactúan para averiguar cómo hacer en el futuro un mejor trabajo del que han hecho en el pasado. Los colegas en un equipo de trabajo confeccionan sus propias reglas cuando se dicen mutuamente “¿qué te parece si vos haces A en el futuro y yo hago B, y antes de tomar una decisión sobre C otra vez, los dos lo discutimos y tomamos una decisión conjunta?”. En una sociedad democrática, los individuos capaces de resolver problemas hacen esto todo el tiempo. También participan en arreglos de toma de decisiones menos fluidos que incluyen las elecciones para elegir legisladores.

Por lo tanto, cuando hacemos un análisis institucional más profundo, intentamos primero comprender las reglas en funcionamiento que los individuos utilizan en la toma de decisiones. Las reglas en funcionamiento son el conjunto de reglas a las que se referirían los participantes si se les solicitara que expliquen o justifiquen sus acciones ante otros participantes. Aunque cumplir una regla puede convertirse en un “hábito social”, es posible hacer que los participantes sean conscientes de las reglas que usan para ordenar sus relaciones. Los individuos pueden decidir

conscientemente adoptar una regla diferente y cambiar su comportamiento para ajustarse a dicha decisión. Con el tiempo, el comportamiento en conformidad con una nueva regla puede en sí mismo convertirse en habitual (véase Shimanoff 1980; Toulmin 1974; Harré 1974). La capacidad de los seres humanos de utilizar sistemas cognitivos complejos para ordenar su propio comportamiento en un nivel relativamente subconsciente hace difícil para los investigadores empíricos determinar cuáles pueden ser las reglas en funcionamiento para una arena de acción en curso.

Una vez que entendemos las reglas en funcionamiento intentamos comprender de dónde provienen esas reglas. En un sistema gobernado por un “estado de derecho”, el marco legal general en uso tendrá su fuente en las acciones que se tomen en los escenarios constitucional, legislativo y administrativo aumentados por las decisiones tomadas por los individuos en muchos escenarios particulares diferentes. En otras palabras, las reglas en forma concuerdan con las reglas en uso (Sproule-Jones 1993). En un sistema que no está gobernado por un “estado de derecho”, pueden existir leyes centrales y se puede hacer un esfuerzo considerable para hacerlas cumplir la ley pero los individuos intentarán evadirla más que cumplirla.

Las acciones que se ajustan a las reglas o que cumplen con ellas no son tan previsibles como lo es el comportamiento biológico o físico explicado por leyes científicas. Todas las reglas se formulan en lenguaje humano. Por lo tanto, las reglas comparten los problemas de la falta de claridad, mala interpretación y cambio que caracteriza a cualquier fenómeno basado en el lenguaje (V. Ostrom 1997, 1999). Las palabras son siempre más simples que el fenómeno al que hacen referencia.

La estabilidad de las acciones ordenadas por reglas depende del significado compartido asignado a las palabras utilizadas para formular un conjunto de reglas. Si no existe un significado compartido cuando se formula una regla habrá confusión en cuanto a las acciones requeridas, permitidas o prohibidas. No habrá regularidades en las acciones si aquellos que deben interpretar en reiteradas oportunidades el significado de la regla dentro de las situaciones de acción llegan a distintas interpretaciones. “Las [R]eglas no son autoformuladas, autodeterminadas ni autoexigibles” (V. Ostrom 1999: 383), por lo tanto los agentes humanos deben formularlas, aplicarlas en situaciones particulares e intentar exigir el cumplimiento en concordancia con ellas. Aun cuando exista un significado compartido en el momento de la aceptación de la regla, las transformaciones en tecnología, en normas compartidas, y en circunstancias generales cambian los acontecimientos a los que se aplica la regla. “Aplicar el lenguaje a configuraciones de desarrollo cambiantes aumenta las ambigüedades y amenaza el criterio compartido de elección con la erosión de su significado adecuado” (V. Ostrom 1999: 383).

¿Qué reglas son importantes para el análisis institucional? Se utilizan miles de reglas específicas en la estructuración de arenas de acción complejas. Los académicos se vieron atrapados en la catalogación interminable de reglas sin relación con ningún método de clasificación útil para las explicaciones teóricas. Pero la clasificación es un paso necesario en el desarrollo de una ciencia. Cualquiera que

desea definir una tipología útil de reglas debe ocuparse de que la clasificación sea más que un método para imponer un orden superficial a un grupo extremadamente amplio de reglas aparentemente dispares. La forma en que hemos abordado este problema mediante el uso del marco del análisis y desarrollo institucional fue clasificar las reglas de acuerdo con su impacto sobre los elementos de una situación de acción.

Configuración de reglas

Un primer paso hacia la identificación de las reglas en funcionamiento puede darse entonces al examinar abiertamente la forma en la que las reglas en funcionamiento afectan a cada una de las variables de una situación de acción. Un conjunto de reglas en funcionamiento que afecte estas variables debe constituir el mínimo pero necesario conjunto de reglas requeridas para dar una explicación de las acciones y resultados utilizados por los participantes para ordenar sus relaciones dentro de una arena de acción. Debido a que los estados del mundo y sus transformaciones y la naturaleza de la comunidad también afectan la estructura de una situación de acción, las reglas en funcionamiento solas nunca proveen una explicación necesaria y suficiente de la estructura de una situación de acción y de resultados.

Si se adopta esta visión se puede decir que existen siete tipos de reglas en funcionamiento que afectan la estructura de una situación de acción. Estas son reglas que establecen límites, reglas de posición, reglas relativas al alcance, reglas de autoridad (o elección), reglas de agregación, reglas de información y reglas relativas a las ganancias. El efecto acumulado de estos siete tipos de reglas afectan los siete elementos de una situación de acción.

Las reglas que establecen límites afectan la cantidad de participantes, sus atributos y recursos, si pueden ingresar libremente y las condiciones que enfrentan para retirarse. Las reglas de posición establecen posiciones en la situación. Las reglas de autoridad asignan conjuntos de acciones que los participantes en posiciones en nodos particulares deben, pueden o no pueden realizar. Las reglas relativas al alcance delimitan los resultados potenciales que pueden estar afectados y, operando en forma regresiva, las acciones vinculadas a resultados específicos. Las reglas de autoridad, combinadas con las leyes científicas relativas a los estados relevantes del mundo sobre los que se actúa, determinan la forma del árbol de decisión, es decir los vínculos acción-resultado. Las reglas de agregación afectan el nivel de control que un participante en determinada posición ejerce en la selección de una acción en un nodo. Las reglas que regulan la información afectan los conjuntos de información dependiente del conocimiento de los que disponen los participantes. Las reglas relativas a las ganancias afectan los beneficios y los costos que se asignarán a las combinaciones particulares de acciones y resultados y establecen los incentivos y elementos disuasivos para la acción. Este grupo de reglas en funcionamiento es una configuración en el sentido de que el efecto de un cambio en una regla puede depender de las otras reglas en uso.

Volvamos al ejemplo sobre realizar un análisis de recursos de uso común tratado anteriormente. Ahora nos centraremos en una serie de cuestiones que intentan ayudar al analista a llegar a las reglas en uso que ayudan a estructurar una situación de acción. Por lo tanto, para entender estas reglas, deberíamos comenzar por preguntarnos lo siguiente:

- Reglas que establecen límites: ¿Los usuarios de este recurso se limitan a los residentes locales; a un grupo definido por etnia, raza, casta, género o estructura familiar; a aquellos que ganan una lotería; a aquellos que han obtenido un permiso; a aquellos que poseen bienes necesarios (tales como amarradero para embarcaciones o tierras); o, de algún otro modo, a una clase de individuos determinada? ¿Se le permite a un nuevo participante unirse a un grupo mediante el pago de un arancel de ingreso o matrícula? ¿El usuario debe renunciar a sus derechos de cosecha al emigrar a otro lugar?
- Reglas de posición: ¿Cómo pasa una persona de ser solo “miembro” de un grupo de usuarios a alguien que tiene una tarea especializada, como encargado de la distribución de agua?
- Reglas relativas al alcance: ¿Qué entendimiento tienen estos y otros usuarios sobre los ámbitos funcionales o geográficos autorizados o prohibidos? ¿Existen mapas que muestren quién puede explotar qué región? ¿Existen acuerdos sobre unidades de recursos que están “fuera de los límites” (por ejemplo, las reglas históricas en algunas secciones de África que no permitían que determinadas acacias se cortaran en tierras de propiedad privada o comunales)?
- Reglas de autoridad: ¿Qué entienden los usuarios sobre las tecnologías de cosecha obligatorias, autorizadas o prohibidas? Para los pescadores, ¿el tamaño de la red debe ser de un grosor particular? ¿Los usuarios de bosques deben usar algunas herramientas cortantes y no otras? ¿Qué tipo de opciones tienen quienes controlan a los demás en relación con su accionar?
- Reglas de agregación: ¿Cuáles son los entendimientos relacionados con las reglas que afectan la elección de actividades de cosecha? ¿Ciertas acciones requieren un permiso previo por parte de terceros o acuerdos con terceros?
- Reglas de información: ¿Qué información debe permanecer en secreto y qué información debe hacerse pública?
- Reglas relativas a las ganancias: ¿Cuán grandes son las sanciones que pueden imponerse por infringir alguna de las reglas identificadas más arriba? ¿Cómo se controla el cumplimiento de las reglas? ¿Quién es responsable de sancionar a los incumplidores? ¿Cuán confiables son las sanciones impuestas? ¿Existen recompensas positivas ofrecidas a los usuarios por alguna de las acciones que pueden tomar? (por ejemplo, ¿puede alguien que ha sido elegido funcionario ser relevado de sus obligaciones laborales)?

El problema para el investigador de campo es que muchas reglas en uso no están escritas. Tampoco puede simplemente hacer estudios y preguntar a una muestra aleatoria de encuestados sobre sus reglas. Muchas de las reglas en uso ni siquiera están conceptualizadas por los participantes como reglas. En escenarios donde las reglas en uso han evolucionado a lo largo de extensos períodos y son comprendidas implícitamente por los participantes, la obtención de información sobre las reglas en uso requiere pasar algún tiempo en el lugar y aprender a formular preguntas sobre las configuraciones de las reglas que no suenen amenazantes y sean específicas para ese contexto⁵.

Los atributos de estados del mundo: condiciones físicas y materiales

Si bien una configuración de una regla afecta a todos los elementos de una situación de acción, algunas de las variables de una situación de acción también se ven afectadas por los atributos del mundo físico y material. El mundo sobre el que se actúa en una situación influye sobre qué acciones son físicamente posibles, qué resultados se pueden producir, cómo están vinculadas las acciones a los resultados, y qué contienen los conjuntos de información de los actores. El mismo conjunto de reglas puede arrojar tipos absolutamente distintos de situaciones de acciones dependiendo de los tipos de eventos del mundo sobre los que actúan los participantes.

Los atributos de los estados del mundo y sus transformaciones son explícitamente examinados cuando el analista formula en forma consciente una serie de preguntas relacionadas con la forma en que el mundo, sobre el que se actúa en una situación, afecta el resultado, los conjuntos de acciones, las conexiones acción-resultado y los conjuntos de información en esa situación. La importancia relativa de la configuración de la regla y de los estados del mundo en la estructuración de una situación de acción varía drásticamente en los distintos tipos de escenarios. La configuración de reglas constituye casi totalmente algunos juegos, como el ajedrez, donde los atributos físicos prácticamente no tienen importancia. La importancia relativa de las reglas en funcionamiento respecto de los atributos del mundo también varía drásticamente dentro de las situaciones de acción consideradas parte del sector público. Las reglas definen y restringen el comportamiento de votación dentro de una legislatura más que los atributos del mundo. Las votaciones pueden realizarse alzando las manos, mediante papeletas, contando los sí y los no, presentándose ante un mostrador oficial o instalando terminales de computadoras en las cuales cada legislador registra su voto. Sin embargo, con respecto a la organización de la comunicación dentro de la legislatura, los atributos del mundo afectan fuertemente las opciones disponibles. El principio de que en un foro puede escucharse y entenderse solo una persona por vez afecta poderosamente la capacidad de los legisladores de comunicarse efectivamente unos con otros (ver V. Ostrom 2007a, 2007b).

Consideremos varios atributos usados frecuentemente para distinguir bienes y servicios que se proveen en forma más efectiva por distintos arreglos institucio-

nales. Los bienes, que por lo general se consideran “bienes públicos”, producen beneficios no rivales que pueden disfrutarse en forma conjunta y simultánea por muchas personas a quienes es muy difícil excluir de la obtención de dichos beneficios. Los recursos de uso común producen beneficios de los que es difícil excluir beneficiarios, pero el uso que cada persona hace de un sistema de recursos resta unidades de ese recurso de un total finito disponible para disfrutar.

La exclusión y el problema del polizón (Free-rider). Cuando es difícil o costoso excluir a los beneficiarios de un bien una vez producido, se asume con frecuencia que dicho bien debe proveerse en forma pública, más que en forma privada. Cuando un grupo tiene a disposición los beneficios de un bien, ya sea que los miembros del grupo hayan contribuido o no a la provisión del bien, ese bien se caracteriza por problemas relativos a la exclusión. Cuando la exclusión es costosa, aquellos que desean proveer un bien o brindar un servicio se enfrentan a un potencial problema del polizón o de acción colectiva (Olson 1965). Algunos individuos beneficiados por el mantenimiento de un sistema de riego, por ejemplo, pueden desear no contribuir con trabajo o impuestos para las actividades de mantenimiento, esperando que otros soporten el costo. Esto no quiere decir que todos los individuos actuarán de manera oportunista siempre que puedan. Sin embargo, existe un gran incentivo a actuar de forma oportunista en todas las situaciones en las que los beneficiarios potenciales no pueden ser excluidos fácilmente por no contribuir a la provisión de un bien o servicio.

Cuando es costoso excluir individuos de los beneficios de un recurso de uso común o de infraestructura, los empresarios privados con fines de lucro que deben recuperar sus inversiones mediante intercambios de compensación, tienen pocos incentivos para brindar dichos servicios por iniciativa propia. Por lo tanto, los problemas de exclusión pueden llevar al problema del polizón, que a su vez lleva a una subinversión en el capital y su mantenimiento.

La provisión pública de recursos o infraestructura de uso común genera problemas adicionales para determinar las preferencias y organizar las finanzas. Cuando la exclusión tiene bajo costo para el proveedor, las preferencias se manifiestan como resultado de muchas transacciones de compensación. Los productores aprenden sobre preferencias mediante la voluntad de los consumidores de pagar los bienes ofrecidos a la venta. Cuando la exclusión es difícil, el diseño de mecanismos que honestamente reflejen las preferencias de los beneficiarios y su voluntad de pagar es complejo, independientemente de si la unidad proveedora está organizada en la esfera pública o privada. En grupos muy pequeños, quienes se ven afectados pueden, por lo general, discutir sus preferencias y obligaciones personalmente y alcanzar un consenso aproximado. En grupos más grandes, las decisiones sobre la infraestructura tienden a tomarse mediante mecanismos como la votación o la delegación de la autoridad a funcionarios públicos. Las numerosas publicaciones sobre los sistemas de votación demuestran lo difícil que es traducir

las preferencias individuales en elecciones colectivas que reflejen adecuadamente las visiones individuales (Arrow 1951; Shepsle 1979; Buchanan y Tullock 1962).

Otro atributo de los bienes con problemas de exclusión es que, una vez provistos, los consumidores no tienen ninguna opción respecto de si los consumirán. Un ejemplo es la fumigación pública contra insectos. Si un individuo no quiere que se brinde este servicio público, tiene incentivos aún mayores para no contribuir con la recaudación impositiva. Por lo tanto, el cumplimiento con un instrumento de financiación amplio puede, a su vez, depender de la legitimación del mecanismo de elección pública utilizado para tomar las decisiones de suministro.

La rivalidad del flujo. Los medios de infraestructura utilizados en conjunto pueden generar un flujo de servicios completamente rival por el consumo de un usuario; en otras instancias, el consumo por parte de un usuario no disminuye el flujo de servicios disponibles para otros. Si un agricultor retira una cantidad de agua de un canal de irrigación, eso significa que se dispondrá de una menor cantidad de agua para que otros utilicen. La mayoría de los usos de agua en agricultura son de gran rivalidad, mientras que muchos otros usos del agua, tales como la generación de energía o la navegación, no lo son. Por ejemplo, la mayor parte del agua que pasa por una turbina para generar energía puede ser utilizada otra vez río abajo. Cuando el uso de un flujo de servicios por parte un individuo disminuye la cantidad disponible para los demás, y cuando el flujo es escaso en relación con la demanda, los usuarios estarán tentados de obtener el mayor flujo posible por temor a que no esté disponible más adelante.

Se requieren reglas efectivas si se deben asignar flujos de servicios escasos y de gran rivalidad en forma productiva. Cobrar por servicios rivales obviamente constituye un tipo de mecanismo de asignación. Sin embargo, a veces no es posible fijar el precio de los servicios. En estos casos, algunos individuos podrán apropiarse de una mayor cantidad de servicios rivales que otros, ocasionando usos ineficientes del flujo y altos niveles de conflicto entre los usuarios.

Las reglas de asignación también afectan los incentivos de los usuarios para mantener un sistema. Los agricultores al final de un sistema de riego sin reglas de asignación efectivas tienen poca motivación para contribuir al mantenimiento de ese sistema porque ellos reciben su parte de agua solo ocasionalmente. En forma similar, los agricultores ubicados en la cabecera de dicho sistema no están motivados de proveer el mantenimiento del sistema en forma voluntaria porque ellos van a recibir un porcentaje desproporcionado del agua, ya sea que el sistema esté bien mantenido o no (E. Ostrom 1996b).

Por consiguiente, para los recursos de uso común cuyos flujos sean de alta rivalidad, los arreglos institucionales relativos a la asignación del flujo de servicios están íntimamente ligados a la sustentabilidad del recurso. Es muy poco probable que uno pueda lograr sustentabilidad sin una atención cuidadosa de la eficiencia, igualdad y cumplimiento de las reglas que especifican quién puede apropiarse del servicio de flujo y en qué cantidad, en qué lugares y momentos, y en qué condicio-

nes. Además, a menos que las responsabilidades estén conectadas de una forma razonable a los beneficios obtenidos, los beneficiarios mismos se resistirán a los esfuerzos de asumir las responsabilidades.

Atributos adicionales. Además de estos atributos generales de condiciones físicas y materiales que afectan el incentivo de los participantes, los sistemas de recursos también se caracterizan por una diversidad de otros atributos que afectan la forma en que las reglas se combinan con las condiciones físicas y materiales para generar incentivos positivos o negativos. Si las unidades de recursos son móviles o estacionarias y si el almacenamiento está disponible en algún lugar del sistema, esto afecta los problemas que enfrentan los individuos que gobiernan y administran los recursos de uso común (Schlager, Blomquist, y Tang 1994). Los problemas para regular una industria de pesca de langosta, por ejemplo, son mucho más simples que los relacionados con una industria de pesca de salmón. De igual modo, asignar agua en forma predecible y eficiente es más fácil de lograr cuando hay embalses en el sistema que cuando el sistema tiene centrales de pasada.

Si un sistema de recurso natural es renovable, como muchas cuencas de aguas freáticas, el horizonte de tiempo relevante para hacer que su uso sea sustentable es muy extenso, y lograr reglas apropiadas puede ser la diferencia entre crear un sistema de uso conjunto sustentable y destruir una cuenca de agua freática. Por otro lado, idear un conjunto de reglas efectivas para regular el uso de un yacimiento de petróleo incluye determinar un camino óptimo para explotar un recurso. El costo de retirar las últimas unidades de petróleo será mucho más alto si los productores no han coordinado sus patrones de retiro, pero la falta de un futuro puede dar lugar a incentivos insuficientes para alcanzar una regulación adecuada en los inicios de la etapa del desarrollo.

El tamaño de un sistema de recursos también puede tener un impacto importante en los incentivos que enfrentan los participantes. La extensión y la pendiente de un canal principal de un sistema de riego afecta no solo el costo de su mantenimiento sino también la negociación estratégica que existe entre aquellos que se encuentran al principio y aquellos que se encuentran al final de un sistema de riego (Lam 1998; E. Ostrom 1996b). El aumento de la cantidad de participantes está relacionado con el aumento de los costos de transacción. Cuán abrupto sea el aumento de los costos dependerá, en gran medida, de las reglas en uso y la heterogeneidad de los usuarios. La productividad, la previsibilidad, y la disparidad de un recurso afectan la probabilidad de éxito de los acuerdos de propiedad privada y aumentan la probabilidad de requerir acuerdos de propiedad común (Netting 1982). Asimismo, la capacidad de recuperación de un ecosistema de especies múltiples afecta la sensibilidad del sistema tanto para las reglas utilizadas para gobernar el sistema particular como para los cambios en las condiciones económicas y ambientales en cualquier otro lugar (Holling 1994). Estos atributos adicionales se están integrando lentamente a un organismo de teoría coherente sobre el impacto de las condiciones físicas y materiales en la estructura de las

situaciones que los individuos enfrentan y sus incentivos y comportamiento resultantes. Los analistas que diagnostican problemas de recursos deben ser sensibles a la gran diferencia que existe entre los escenarios de recursos y la necesidad de confeccionar reglas para las diversas combinaciones de atributos en lugar de tratar de lograr una supuesta uniformidad en todos los recursos en un sector en particular dentro de un país.

Los atributos de la comunidad

Un tercer grupo de variables que afectan la estructura de una arena de acción se relaciona con la comunidad. Los atributos de una comunidad que son importantes en la estructura de una arena de acción, incluyen las normas de comportamiento generalmente aceptadas en la comunidad, el grado de entendimiento común que los participantes potenciales comparten sobre la estructura de determinados tipos de arenas de acción, el alcance de la homogeneidad en las preferencias de aquellos que viven en una comunidad, y la distribución de los recursos entre los afectados. El término “cultura” se aplica frecuentemente a este paquete de variables.

Por ejemplo, cuando todos los usuarios de un recurso de uso común comparten un conjunto de valores comunes e interactúan unos con otros en varios grupos de arreglos, las probabilidades de que desarrollen reglas y normas adecuadas para gobernar los recursos son mucho mayores (Taylor 1987). La importancia de forjarse la reputación de mantener la palabra es importante en ese tipo de comunidad y el costo de desarrollar mecanismos de monitoreo y sanción es relativamente bajo. Si los usuarios de un recurso provienen de muchas comunidades distintas y no confían unos de otros, la tarea de concebir y sostener reglas efectivas es mucho más difícil.

Si los individuos utilizan un lenguaje vernáculo escrito para expresar sus ideas, desarrollar un entendimiento común, compartir aprendizajes y explicar las bases de su orden social es también una variable de importancia decisiva en el análisis institucional (V. Ostrom 1997). Sin un lenguaje vernáculo escrito, los individuos tienen mayores dificultades para acumular su propio aprendizaje en forma útil con el objeto de transmitirlo de una generación a la otra.

VINCULAR ARENAS DE ACCIÓN

Además del análisis que investiga más profundamente los factores que afectan las arenas de acción individuales, un desarrollo importante en el análisis institucional es el estudio de las arenas vinculadas. Mientras que el concepto de una “única” arena puede incluir una gran cantidad de participantes y cadenas de acción complejas, la mayor parte de la realidad social se compone de varias arenas conectadas en forma secuencial o simultánea. Los capítulos de este volumen que tratan los subsistemas de política pública estudian múltiples arenas de acción vinculadas en los tres niveles de análisis (véase capítulo 7 por Sabatier y Weible).

Cuando los individuos desean cambiar la estructura de incentivos y elementos disuasivos que enfrentan los participantes en realidades construidas socialmente para guiar (o controlar) a los participantes hacia un patrón diferente de resultados, lo hacen intentando cambiar las reglas que los participantes usan para ordenar sus interacciones dentro de tipos particulares de arenas de acción. Algunos arreglos institucionales interesantes e importantes para coordinar cadenas complejas de acciones entre una gran cantidad de actores incluyen organizaciones múltiples que compiten unas con otras de acuerdo con un conjunto de reglas. Los mercados son los arreglos institucionales estudiados con mayor frecuencia, que logran coordinación basándose principalmente en las relaciones competitivas gobernadas por reglas entre las organizaciones. Muchos analistas consideran que la competencia gobernada por reglas entre dos o más partidos políticos es un requisito importante para un sistema de gobierno democrático. Los arreglos que permiten una competencia gobernada por reglas entre dos o más posibles productores de bienes y servicios públicos son menos estudiados pero tienen el mismo potencial para lograr capacidad de respuesta y eficiencia en la producción de bienes y servicios públicos.

MÚLTIPLES NIVELES DE ANÁLISIS

Además de las arenas de acciones múltiples y anidadas en un nivel de análisis, el anidamiento de arenas también ocurre entre múltiples niveles de análisis. Todas las reglas están anidadas en otro conjunto de reglas que define cómo el primer conjunto de reglas puede cambiarse. El anidamiento de reglas dentro de reglas en varios niveles es similar al anidamiento de lenguajes de computadora en varios niveles. Lo que se pueda hacer en niveles más altos dependerá de las capacidades y límites de las reglas (o del software) en ese nivel y en un nivel más profundo. Cuando se tratan cuestiones sobre cambio institucional, en contraposición con la acción dentro de restricciones institucionales, es necesario reconocer lo siguiente:

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

Es útil distinguir tres niveles de reglas que afectan en forma acumulativa las acciones que se realizan y los resultados obtenidos en un escenario (Kiser y Ostrom 1982). Las reglas operacionales afectan directamente las decisiones diarias tomadas por los participantes en un escenario. Las reglas de elección colectiva afectan las actividades operacionales y los resultados mediante su influencia sobre quién es elegible, y las reglas específicas a ser utilizadas para cambiar las reglas

operacionales. Las reglas de elección constitucional afectan las actividades operacionales y sus efectos al determinar quien es idóneo y las reglas a ser utilizadas en el diseño del conjunto de reglas de elección colectiva que a su vez afectan el conjunto de reglas operacionales. Existe incluso un nivel “metaconstitucional” que subyace todos los otros, que no se analiza con frecuencia. Uno puede pensar en las conexiones entre estas reglas y los respectivos niveles de análisis como se muestra en la figura 2.2.

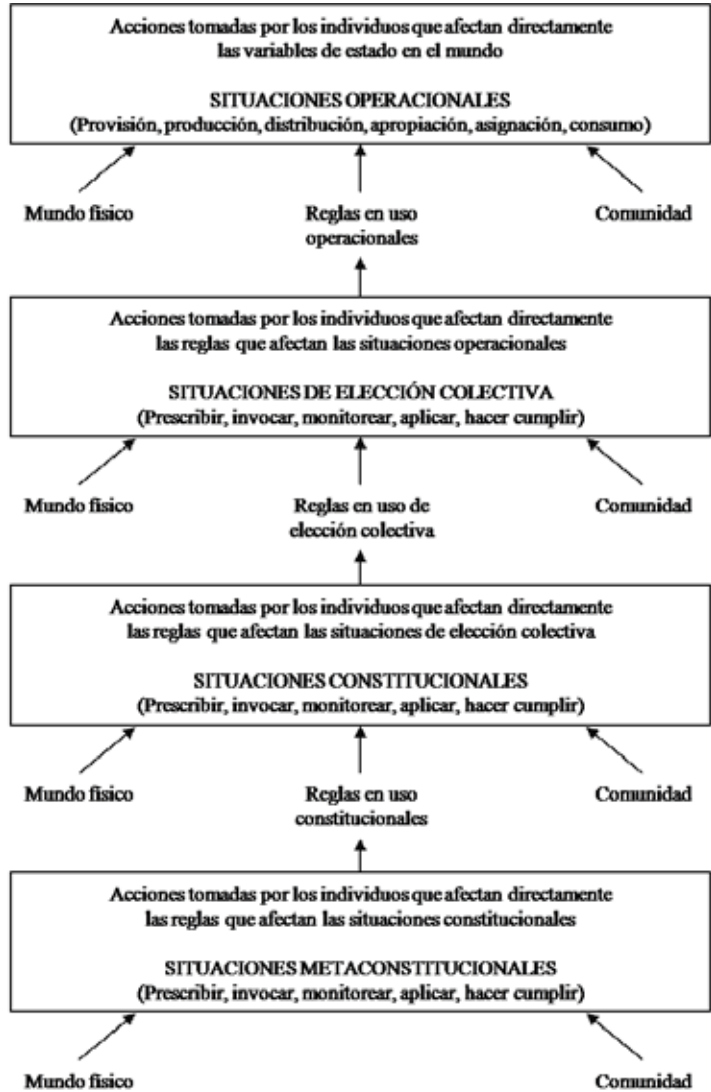


FIGURA 2.2 Niveles de análisis y resultados

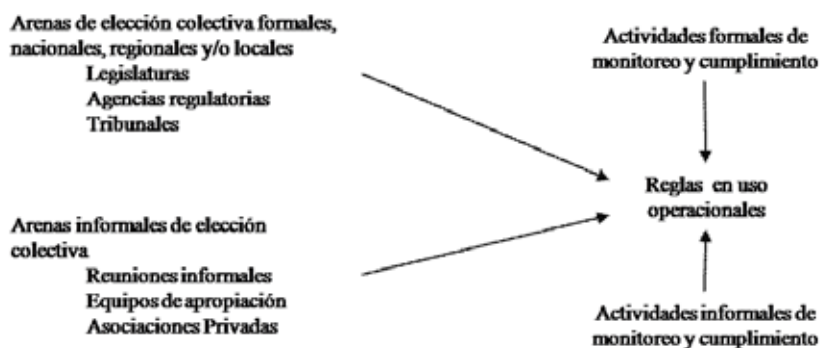


FIGURA 2.3 Relaciones de arenas colectivas formales e informales

FUENTE: E. Ostrom (1990: 53).

En cada nivel de análisis, pueden existir una o más arenas en las cuales tendrán lugar los tipos de decisiones tomadas en ese nivel. En las situaciones de elección colectiva, constitucionales y metaconstitucionales, las actividades implican reglas de prescripción, invocación, monitoreo, aplicación y cumplimiento (Lasswell y Kaplan 1950). El concepto de una arena, como se describe anteriormente, no implica un escenario formal pero puede incluir dichos escenarios formales como las legislaturas y los tribunales. Por lo general, la formulación de políticas (o gobernanza) con respecto a las reglas que se utilizarán para regular las elecciones de nivel operacional, se llevan a cabo en una o más arenas de elección colectiva, como se muestra en la figura 2.3.

USOS DEL MARCO DEL ANÁLISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

El marco del análisis y desarrollo institucional es, por lo tanto, un lenguaje general sobre cómo las reglas, las condiciones físicas y materiales, y los atributos de la comunidad afectan la estructura de las arenas de acción, los incentivos que los individuos enfrentan, y los resultados obtenidos. Se ha utilizado ampliamente en la enseñanza (ver, por ejemplo, Auer 2006; y programa Y673 de otoño 2006 en http://www.indiana.edu/~workshop/seminars/y673_fall_2006_syllabus.pdf), además de los seminarios que se ofrecen en forma regular a los estudiantes del doctorado y visitantes académicos en el Taller, nos satisface destacar la gran cantidad de tesis de doctorado escritas por estudiantes en la Universidad de Indiana y de otras universidades que aplican el marco del análisis y desarrollo institucional a distintos temas⁶.

A principios de la década de los setenta, cuando el marco del análisis y desarrollo institucional recién se estaba desarrollando, tratábamos de comprender cómo los distintos paradigmas de la ciencia política afectaban la forma en que conceptualizábamos tanto la administración pública como la organización metropolitana (ver V. Ostrom y Ostrom 1971; E. Ostrom 1972). Entonces, por una década y

media, utilizamos el marco naciente como base para realizar una cantidad considerable de estudios empíricos del servicio de policía en áreas metropolitanas.

Cuando se diseñaron estudios empíricos usando el marco del análisis y desarrollo institucional, siempre fue un tema clave las unidades apropiadas y los niveles de análisis para un tipo de asunto en particular (ver Gregg 1974). Por ejemplo, cuando estudiamos servicios policiales, el departamento de policía era solo una de las unidades de análisis incluidas en nuestro trabajo. En lugar de asumir que el departamento completo era la unidad apropiada, tratamos de entender quiénes eran los actores involucrados en las diversas situaciones de servicio, tales como los servicios de respuesta inmediata, investigación de homicidios, análisis de laboratorio, entrenamiento y servicios de comunicación. Encontramos distintos conjuntos de actores involucrados en cada una de las situaciones del servicio. En algunas, los ciudadanos y los oficiales de policía, como burócratas de la calle, eran participantes claves. En otras, encontramos participantes de diversas agencias urbanas de servicios. Tuvimos que examinar los arreglos interorganizacionales para comprender los patrones de interacción y los resultados. Utilizando esta perspectiva, encontramos patrones de relaciones altamente estructurados, donde otros solamente habían encontrado caos.

Los niveles más altos de rendimiento policial existían, por ejemplo, en aquellas áreas metropolitanas donde las unidades de pequeña escala y respuesta inmediata trabajaban junto con unidades de investigación, de laboratorio y de comunicación de gran escala. La investigación en curso de Roger B. Parks en el área de Indianápolis es una prueba de que muchos de los patrones que observamos en la década de los setenta y de los ochenta aún se manifestaban en la década de los noventa. Los esfuerzos por comprender quién estaba involucrado en producir seguridad pública nos llevaron a formular una teoría de coproducción de servicios públicos urbanos (Parks *et al.* 1982; Percy 1984; Kiser 1984; Whitaker 1980). La teoría de la coproducción ahora ha sido aplicada a un conjunto de fenómenos más amplios (Lam 1996; Pritchett y Filmer 1997; E. Ostrom 1996b). A la luz de la extensa investigación empírica, algunos colegas pudieron alcanzar un mejor entendimiento de los patrones de la organización metropolitana y del gobierno local en forma más general (ACIR 1987, 1988; V. Ostrom, Bish y Ostrom 1988; Oakerson y Parks 1988; Parks y Oakerson 1989; Stein 1990). Más recientemente, colegas de otras universidades han vuelto al estudio de la organización metropolitana y sus resultados concuerdan en gran medida con nuestro trabajo anterior (Carr y Feiock 2004).

La segunda área amplia en la cual el marco del análisis y desarrollo institucional ha jugado un rol organizativo importante ha sido el estudio de los recursos de uso común. A mediados de la década de los ochenta, el Consejo de Investigación Nacional organizó un panel de investigación sobre el estudio de la propiedad común (Consejo de Investigación Nacional, 1986). Ronald Oakerson (1992) escribió un artículo marco para el panel que se utilizó en la organización de una serie de casos de estudio sobre cómo distintas personas habían ideado arreglos institucio-

nales relacionados con los recursos de uso común (ver también Thomson, Feeny, y Oakerson 1992; E. Ostrom 1992). La presentación del marco de Oakerson ha tenido influencia sobre una cantidad incalculable de estudios de regímenes de propiedad común en muchos sectores distintos de todas las regiones del mundo. Con posterioridad a la conferencia, empezamos a organizar una biblioteca y bibliografía sobre bienes comunes aún disponible⁷. El Consejo de Investigación Nacional volvió al estudio de recursos de uso común para proporcionar una actualización importante del conocimiento acumulativo con su informe sobre *La tragedia de los bienes comunes* en 2002. La productividad intelectual estimulada por el trabajo de los paneles del Consejo de Investigación Nacional ha llevado a la formación de una Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Común (IASCP). Más de ochocientos académicos asistieron a la reunión bienal de la asociación que se celebró en Oaxaca, México, en agosto de 2004, y una cantidad similar asistió a la reunión en Bali, Indonesia, en junio de 2006.

Los colegas de la Universidad de Indiana han desarrollado una teoría de los recursos de uso común y una serie de modelos teóricos de la apropiación de un recurso de uso común y los han probado, tanto con estudios de campo como en el escenario de un laboratorio experimental (véase Ostrom, Gardner y Walker 1994; E. Ostrom, Walker y Gardner 1992; Walker y Gardner 1992; Hackett, Schlager y Walker 1994). Weissing y Ostrom (1991, 1993) desarrollaron una serie de modelos que se centraban en cómo se monitoreaban las acciones realizadas por los usuarios. Las predicciones de estos modelos han sido puestas a prueba en forma independiente por otros académicos en sus propios laboratorios experimentales o realizando experimentos de campo (Casari y Plott 2003; Cardenas 2000; Falk, Fehr y Fischbacher 2002). Cuando no se permite que los individuos de un laboratorio se comuniquen, su comportamiento se aproxima al comportamiento que predice la teoría de juegos no cooperativos repetidos finitas veces. Cuando se permite a los individuos comunicarse o utilizar mecanismos de sanción, el comportamiento observado en laboratorio no concuerda con esos modelos teóricos, pero es similar a los que hemos observado en los escenarios de campo. También es importante destacar que el impacto de un sistema impuesto desde fuera disminuye los beneficios de un conjunto de sanciones autoimpuestas (Cardenas, Stranlund y Willis 2000). En consecuencia, hemos desarrollado una teoría sobre cómo individuos con racionalidad limitada utilizan la heurística, como por ejemplo las “respuestas medidas”, para estabilizar acuerdos alcanzados en escenarios donde no hay nadie que imponga externamente el cumplimiento de las reglas (E. Ostrom, Gardner y Walker 1994).

El marco del análisis y desarrollo institucional ha sido utilizado para desarrollar tres bases de datos importantes relacionadas al estudio de los recursos de uso común y a diversos regímenes de la propiedad. La primera “Base de datos de los recursos de uso común” recurrió a los casos generados para el panel del Consejo de Investigación Nacional, y a la gran cantidad de casos de estudio individuales que hemos descubierto que habían sido escritos por historiadores, sociólogos,

ingenieros, cientistas políticos, antropólogos y estudiantes de ciencias ambientales (Hess 2006). Utilizamos el marco del análisis y desarrollo institucional en forma transparente para crear una base de datos estructurada para la apropiación y arenas de elección colectiva. Schlager (1994) y Tang (1991, 1992) estudiaron aproximadamente cincuenta industrias pesqueras costeras y sistemas de irrigación, respectivamente, y pudieron aislar las reglas claves que estaban asociadas positivamente con mayores niveles de rendimiento. En *Governing the Commons* (1990) pude hacer uso del marco y del análisis de los vastos estudios de caso que estábamos leyendo en ese momento para esclarecer algunos aspectos de la teoría de los recursos de uso común. En particular, examiné los principios de diseño claves que caracterizaban a las instituciones autoorganizadas y fuertes para lograr el uso sustentable de recursos durante largos períodos y desarrollar una teoría inicial del cambio institucional.

La segunda base de datos se centró completamente en los sistemas de riego y ha sido usada para codificar más de 175 sistemas de riego en Nepal (Benjamin *et al.* 1994). Esa base de datos nos permitió probar muchas proposiciones que surgían de nuestros propios esfuerzos teóricos y de los de académicos del desarrollo en forma más general (ver Adhikari, Pandit y Schweik 1997; Lam 1998; E. Ostrom, Lam y Lee 1994; E. Ostrom y Gardner 1993; E. Ostrom 1994, 1996a). Hemos podido desafiar muchos de los supuestos empíricos utilizados por los académicos del desarrollo que han asumido que los agricultores no pueden autoorganizarse e involucrarse en acciones colectivas costosas sin la imposición de reglas por parte de autoridades externas (ver también Thomson 1992). Hemos encontrado que en Nepal el sistema de riego administrado por agricultores es capaz de superar el rendimiento de los sistemas administrados por agencias, con respecto a la productividad de la agricultura, cuando controlamos por factores tales como el tamaño del grupo, el largo del canal y el tipo de terreno (Lam 1998; Shivakoti y Ostrom 2002). Nuestros resultados están respaldados por investigaciones realizadas en otros países de Asia (Shivakoti y Ostrom, de próxima aparición).

La tercera base de datos es parte integral del programa de investigación de Instituciones y Recursos Forestales Internacionales (IFRI), que es un importante programa de investigación en curso, coordinado por el Taller en Teoría Política y Análisis Político del Centro para el Estudio de Instituciones, Población y Cambio del Medio Ambiente (CIPEC) de la Universidad de Michigan y la Escuela de Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la misma Universidad. Este programa de investigación está diseñado para tratar las brechas de conocimiento e información sobre cómo las instituciones afectan los incentivos de los usuarios de bosques que resultan en niveles sustanciales de deforestación en algunas áreas, mientras que las condiciones forestales están mejorando en otras áreas (E. Ostrom y Wer-time 2000). Se establecieron centros de investigación en colaboración en Bolivia, Colombia, Guatemala, India, Kenia, México, Nepal, Tanzania, Tailandia, Uganda y en los Estados Unidos.

En Uganda, Banana y Gombya-Ssembajjwe (2000) mostraron en sus estudios iniciales que los únicos bosques donde la deforestación no es extensiva son aquellos en los que los arreglos institucionales locales son vistos por los residentes locales como legítimos y están muy monitoreados. Gibson y Becker (2000) documentaron en un estudio de una comuna en Ecuador la importancia de la distancia desde un bosque, ya que afecta los costos que los pobladores tienen que pagar para el control activo y para hacer cumplir las reglas aún cuando tienen plena autoridad para hacer y cumplir sus propias reglas. En la India, Agrawal (2000) proporcionó un desafío empírico al supuesto de muchos académicos de que la acción colectiva es más difícil en forma progresiva, a medida que el tamaño del grupo aumenta a partir de un grupo muy pequeño con contacto personal. Mostró que los pueblos de tamaño moderado tienen mayor capacidad de generar el trabajo que necesitan para proteger los bosques locales que los pueblos más pequeños. Schweik (2000) examinó la distribución geográfica de *Shorea robusta*, una especie muy valorada en Nepal. Descubrió que ni la densidad de la población de los pueblos vecinos a los tres bosques que estudió en Nepal, ni las predicciones realizadas por la teoría del forrajeo óptimo predecían de forma adecuada la distribución espacial de las especies. La explicación más sólida para la distribución de esta especie se relaciona con las reglas institucionales que permiten que los pobladores de castas más altas tengan acceso a su “propio” bosque, así como a bosques ubicados cerca de los pueblos donde viven pobladores de castas más bajas, pero no viceversa.

Muchos de nuestros estudios iniciales de sitios únicos fueron reunidos en Gibson, McKean y Ostrom (2000), donde también delineamos los métodos de investigación usados por el programa de investigación del programa Instituciones y Recursos Forestales Internacionales. Ahora, más estudios logran examinar varios sitios dentro de un mismo país (Varughese y Ostrom 2001). Agrawal y Ostrom (2001) comparan los programas de descentralización en la India y Nepal relacionados a los bosques. Andersson (2004) analiza los resultados de la descentralización de las políticas relacionadas con los bosques para las municipalidades en Bolivia. Encuentra que uno de los factores más importantes que afectan el éxito de la descentralización se da cuando los funcionarios municipales tienen contacto directo tanto con funcionarios nacionales (el nivel superior) como con los grupos de usuarios y/o ONG locales (el nivel inferior). Sin reconocer los múltiples niveles incluidos en la mayoría de las arenas políticas, los resultados más importantes de este estudio no se hubieran logrado, porque debe contarse con un marco adecuado para formular las preguntas correctas a las personas correctas y en los niveles correctos.

Los estudios recientes de casi doscientos bosques de todo el mundo presentaron pruebas de la importancia de que los usuarios de un bosque, más que un guardaparque oficial contratado por una agencia de gobierno, asuman el control regular de los usuarios del bosque y sancionen a aquellos que no cumplan con las reglas aceptadas (Gibson, Williams y Ostrom 2005). Hayes y Ostrom (2005) cuestionan el supuesto de que la mejor forma de controlar la deforestación es

imponer la propiedad del gobierno nacional. En nuestra comparación entre países de la densidad de vegetación forestal, medida en setenta y seis áreas protegidas de propiedad del gobierno designadas legalmente, y en contraste con ochenta y siete bosques que no han sido designados, encontramos que no existe una diferencia estadística entre aquellos que son parques y los que no lo son. Los parques oficiales que estaban mejor protegidos eran aquellos que autorizaban a los usuarios mismos a crear y hacer cumplir algunas de sus propias reglas. Poteete y Ostrom (2004a, 2004b) comparan los resultados de varios estudios del programa de Instituciones y Recursos Forestales Internacionales con un foco específico en el rol de la heterogeneidad y del tamaño del grupo en la acción colectiva. Encuentran que una simple relación entre estos atributos de los grupos y resultados no está presente en varios estudios del programa de Instituciones y Recursos Forestales Internacionales. Mejor dicho, los arreglos institucionales inciden, haya o no una relación positiva o negativa, o no haya relación alguna.

Además, de los programas de investigación mencionados anteriormente, el marco del análisis y desarrollo institucional también ha tenido influencia sobre varios otros estudios, que incluyen aquellos que desarrollan modelos de situaciones de elección social y que luego los someten a pruebas empíricas en laboratorios experimentales (Herzberg 1986; Wilson y Herzberg 1987; Herzberg y Wilson 1988; Herzberg y Ostrom 1991). Otras cuestiones empíricas incluyen el estudio de la infraestructura rural en países en vías de desarrollo (E. Ostrom, Schroeder y Wynne 1993); procesos de privatizaciones (S. Walker 1994a, 1994b); procesos de desarrollo más generales (V. Ostrom, Feeny y Picht 1993; Wunsch y Olowu 1995; Shivakumar 2005); dinámicas constitucionales en el sistema federal estadounidense (Jillson y Wilson 1994; V. Ostrom 1991, 2006, 2007b), así como en el sistema federal canadiense (Sproule-Jones 1993); y la conexión de los bienes comunes locales y globales (McGinnis y Ostrom, edición en preparación; Keohane y Ostrom 1995).

En años recientes, el marco del análisis y desarrollo institucional ha demostrado ser útil para analizar varios ámbitos nuevos. Entre estos nuevos focos de atención se encuentran: el estudio de sistemas ecológicos sociales (Imperial 1999; Anderies, Janssen y Ostrom 2004); el uso de modelos de comportamiento dentro de diversos arreglos institucionales basados en el agente (Janssen 2002), que incluyen el comportamiento dentro de laboratorios experimentales (Jager y Janssen 2002); el rol potencial de la bioprospección en la preservación de la biodiversidad (Polski 2005); el estudio de bienes comunes microbiológicos (Dedeurwaerdere, de próxima publicación); el estudio del éxito y fracaso de cooperativas (E. Jones 2003); el estudio de las políticas para la industria pesquera (Imperial y Yandle 2005); la reseña de los bienes comunes del conocimiento en la era digital (Hess y Ostrom 2003, 2007; Schweik 2005); el desarrollo de asociaciones entre agencias públicas (Lubell *et al.* 2002; Heikkilä y Gerlak 2005); el rol del emprendedorismo en la acción colectiva (Kuhnert 2001); y el rol de los incentivos institucionales

en la relación de agencias de ayuda internacionales y países receptores (Gibson, Andersson, *et al.* 2005).

Por lo tanto, el marco del análisis y desarrollo institucional ha tenido influencia sobre el análisis de una amplia gama de cuestiones, que incluyen cómo las instituciones se organizan para la provisión y producción de políticas y educación urbanas, cuidado primario de la salud, fertilizadores, café, rutas, riego, industria pesquera, recursos forestales y recursos de uso común más general. El trabajo empírico ha sido llevado a cabo en Bangladesh, Bolivia, Brasil, Camerún, China, Ecuador, Ghana, Guatemala, Hong Kong, India, Indonesia, Costa de Marfil, Kenia, Liberia, Madagascar, Mali, México, Nepal, Nigeria, Noruega, Polonia, Suecia, Taiwán, Uganda y en los Estados Unidos.

EVALUACIÓN DEL VALOR DEL MARCO DEL ANÁLISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Obviamente, los que hemos trabajado intensamente para desarrollar el marco del análisis y desarrollo institucional durante estos años, y lo hemos aplicado a varias cuestiones de políticas, tanto en el sector público como en el privado, vemos el valor sustancial de tener un lenguaje metateórico común para analizar y probar hipótesis sobre el comportamiento en distintas situaciones con múltiples niveles de análisis. Anteriormente, nuestro trabajo no se comprendió o no tuvo una buena recepción, y era algo difícil que las editoriales de renombre publicaran libros de autores del Taller. Sin embargo, como se muestra en el cuadro 2.1, el registro de publicaciones recientes de colegas del Taller ha sido sustancial. Desde la primera publicación de *Theories of the Policy Process*, de Paul Sabatier, se han publicado treinta y tres libros de autores del Taller que utilizan el análisis institucional.

TABLA 2.1 Libros publicados desde 1999 por colegas del Taller que aplican el análisis institucional*

Autor	Tema
1. McGinnis, 1999a, 1999b, 2000	Recopilación de artículos del Taller sobre varios temas
2. Oakerson, 1999	Gobierno de economías públicas locales
3. Prakash, 2000	Respuestas empresariales a cambios ambientales
4. Gibson, McKean y Ostrom, 2000	Aplica el análisis y desarrollo institucional a estudios comparativos de bosques e instituciones
5. Costanza <i>et al.</i> , 2001	Analiza las interacciones entre los ecosistemas y el bienestar humano
6. Bickers y Williams, 2001	Texto de política pública con análisis institucional integrado
7. Sabetti, 2002	Políticas de pueblos y la mafia en Sicilia
8. Koontz, 2002	Estudio comparativo de políticas nacionales y estatales de recursos
9. Ayo, 2002	Emprendedorismo e instituciones de la gente Yoruba de Nigeria
10. Janssen, 2002	Uso de modelos basados en el agente para estudiar ecosistemas complejos

Autor	Tema
11.E. Ostrom y Walker, 2003	Investigación experimental relacionada con la confianza y la reciprocidad
12. Obolonsky, 2003	Análisis institucional del cambio en la historia política rusa.
13. Acheson, 2003	Instituciones para gobernar la industria de la langosta en Maine
14. Polski, 2003	Reforma bancaria en los Estados Unidos
15. E. Ostrom y Walker, 2003	Fundamentos del capital social
16. Dolsak y Ostrom, 2003	Los bienes comunes en el nuevo milenio
17. Olowu y Wunsch, 2004	Descentralización democrática en África
18. Blomquist, Schlager y Heikkila, 2004	Instituciones y políticas sobre agua en Arizona, California y Colorado
19. Ghate, 2004	Administración de recursos forestales iniciada por una comunidad en la India
20. Agrawal, 2005	Política ambiental enfocada en instituciones forestales en la India
21. Allen, 2005	Fundamentos del análisis Tocqueville de pacto y democracia
22. Eggertsson, 2005	Límites de la reforma institucional
23. Gellar, 2005	Análisis tocquevilliano de la democracia en Senegal
24. Gibson <i>et al.</i> , 2005	Economía política de la ayuda internacional al desarrollo
25. Moran y Ostrom, 2005	Interacciones hombre-ambiente en ecosistemas forestales.
26. E. Ostrom, 2005	Explicación del marco del análisis y desarrollo institucional
27. Shivakoti <i>et al.</i> , 2005	Transición del riego asiático
28. Sawyer, 2005	Lucha para obtener un gobierno democrático en Liberia
29. Shivakumar, 2005	Potencial para la creación de instituciones desde abajo en países en vías de desarrollo
30. Ørebech <i>et al.</i> , 2005	Rol del derecho consuetudinario en relación con el desarrollo sustentable
31. Guha-Khasnobis, Kanbur y Ostrom, 2006	Relación de instituciones formales e informales en países en vías de desarrollo
32. Hess y Ostrom, 2007	Comprender el conocimiento como un bien común
33. Webb y Shivakoti, 2007	Adaptaciones comunitarias bajo políticas forestales cambiantes

*Profesores adjuntos de la Universidad de Indiana y de otras universidades, visitantes académicos y estudiantes de doctorado del taller.

Para académicos de diversas disciplinas dos conferencias recientes organizadas por colegas de otras universidades son prueba suficiente de la utilidad del marco del análisis y desarrollo institucional y de conceptos relacionados. Peter J. Boettke del *Mercatus Center* de la Universidad George Mason organizó una conferencia sobre “Economía Política Policéntrica: Ensayos en honor a Elinor y Vincent Ostrom” en noviembre de 2004, en ocasión de la adjudicación de un premio por el logro en vida a ambos Ostrom por parte de la *Fund for the Study of Spontaneous Orders*. Boettke ha editado un número especial del *Journal of Economic Behavior and Organization* publicado en junio de 2005. En ese número de la publicación, Boettke y Coyne (2005) escribieron una introducción general al programa de investigación del Taller en Teoría Política y Análisis Político, y Paul Aligica (2005) amplió su análisis aplicándolo en forma más general a las políticas de desarrollo económico. Richard Wagner (2005) se centró en el trabajo de Vincent Ostrom sobre autogobierno, policentrismo y federalismo, y Tom Dietz (2005) examinó el giro darwiniano sobre la tragedia de los bienes comunes. Michael McGinnis,

Roberta Herzberg, Sujai Shivakumar, Clark Gibson, Mark Sproule-Jones, Amos Sawyer y Peter Leeson presentaron respuestas y comentarios excelentes. Los académicos que deseen obtener una visión introductoria del enfoque del análisis institucional encontrarán de sumo interés el número de *Journal of Economic Behavior and Organization*. Aquellos que desean una presentación en profundidad del marco del análisis y desarrollo institucional pueden abordar mi reciente libro (E. Ostrom 2005).

La segunda conferencia se organizó en enero de 2005 sobre “Análisis Institucional para la toma de decisiones ambientales” en el Fort Collins Science Center por académicos miembros del *U.S. Geological Survey* en Fort Collins. Además de un enfoque sobre el marco del análisis y desarrollo institucional, los organizadores de la conferencia también deseaban que los participantes examinaran el Modelo de Análisis Institucional-Legal y el Marco de las Coaliciones Promotoras. El enfoque de la conferencia fue sobre la toma de decisiones ambientales. Los organizadores esperaban “avanzar en la teoría científica social y sus métodos, y mejorar las aplicaciones prácticas para los gerentes ambientales y de recursos naturales y los equipos de planificación” mediante la exploración de las herramientas del análisis institucional incluidas en varios artículos presentados en la reunión. La intención era que los resultados de la reunión se publicaran como un Informe de Investigaciones Científicas del Estudio Geológico de los Estados Unidos. En este momento es probable que el marco del análisis y desarrollo institucional continúe suministrando un fundamento para una variedad de estudios de políticas y sea objeto de mejoras a lo largo de los años.

NOTAS

Este capítulo se basó originariamente en un artículo presentado en la Asamblea Anual de la Asociación de Ciencia Política de los Estados Unidos, San Francisco Hilton y Towers, San Francisco, el 29 de agosto y el 1º de septiembre de 1996. Una versión anterior de una parte de este artículo se presentó en el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Taller de Desarrollo de Curriculum, Washington. D.C., 6-7 de diciembre de 1995. La autora agradece el apoyo de la Fundación Nacional de Ciencias, la Fundación Ford y la Fundación Mac Arthur. Agradece profundamente los útiles comentarios sobre un borrador anterior por parte de Kathryn Firmin-Sellers, Maurice Garnier, Clark Gibson, Vincent Ostrom, Roger Parks, Margaret Polski, Eric Rasmusen, Paul Sabatier, Edella Schlager, James Walker, Tjip Walker y Xin Zhang. La minuciosa edición de Patty Lezotte y David Price ha ayudado a mejorar el manuscrito. Sin el conocimiento bibliográfico de Charlotte Hess no conocería algunas de las más recientes aplicaciones del marco del análisis y desarrollo institucional.

1. Se han utilizado elementos del marco para enseñar a los estudiantes de grado y posgrado en la Universidad de Indiana desde mediados de la década de los setenta (ver los archivos históricos de materiales sobre el marco del análisis y desarrollo institucional, Workshop Library).

2. En el análisis formal de la teoría de juegos, dichas estrategias serían las identificadas como estrategias de equilibrio. Sin embargo, las estrategias compartidas pueden tomar la

forma de heurísticas adoptadas por la mayoría de los individuos en una sociedad cuando se encuentran en una situación particular.

3. Estoy muy agradecida por estas relaciones configurativas debido a un coloquio muy interesante dirigido por el profesor Lloyd Orr, Departamento de Economía de la Universidad de Indiana, en el Taller sobre Teoría Política y Análisis Político, en noviembre de 1995.

4. Esta sección recurre sustancialmente a E. Ostrom, Gardner y Walker (1994, págs. 38-41).

5. El programa de investigación de Instituciones y Recursos Forestales Internacionales (IFRI) ha enfrentado este problema al desarrollar protocolos de investigación que permiten que una red de académicos de investigación obtengan la “misma” información de una muestra de sitios de silvicultura ubicados en distintos países del mundo. Los equipos de investigación pueden organizar y completar los formularios de registro por la tarde, con posterioridad a una profunda discusión grupal o individual, pero no debe haber una manera estándar de formular las preguntas. Los antropólogos se han vuelto hacia los individuos con los cuales hablan como “informantes”, una postura que debe tomarse cuando se trabaja para dilucidar cualquier información sobre reglas en uso (ver E. Ostrom y Wertime 2000).

6. En E. Ostrom (2005, pág. 9), enumero quince tesis efectuadas en la Universidad de Indiana desde 1989 que aplican al marco del análisis y desarrollo institucional. En años recientes, los estudiantes de grado de otras universidades nos han enviado copias de sus tesis de maestría o doctorado para archivar en la extensa Biblioteca del Taller. Estas incluyen: (1) María Baggetta, 2005, tesis de maestría, Universidad del Estado de Arizona; (2) Krishna Gupta, 2001, tesis de doctorado, Universidad del Estado de Nueva York en Stony Brook; (3) Kim Lemky, 2002, tesis de doctorado, Universidad de Waterloo, Canadá; (4) Richard McElreath, 2001, tesis de doctorado, Universidad de California, Los Angeles; (5) Bertrand Meinier, 2002, tesis de maestría, Universidad Simon Fraser, Canadá; (6) Jamey L. Pavey, 2005, tesis de doctorado, Universidad de Tennessee, Knoxville; (7) Nicholas Alan Pinhey, 2003, tesis de doctorado, Universidad de California del Sur; (8) Carl Rova, 1999, tesis de doctorado, Universidad Tecnológica Lulea; y (9) Ruben van Wendel de Joode, 2005, tesis de doctorado, Universidad Tecnológica de Delft, Países Bajos.

7. Ver Hess (2005). Esta bibliografía incorpora los volúmenes originales de *Common Pool Resources and Collective Action: A Bibliography* (Martin 1989/1992; Hess 1996) y el CD-ROM (Hess 1999), que está disponible en línea (acceso libre) y se actualiza anualmente.

BIBLIOGRAFÍA

ACHESON, James (2003) *Capturing the Commons: Devising Institutions to Manage the Maine Lobster Industry*. Hanover, NH: University Press of New England.

ADHIKARI, Keshav R., Kala N. Pandit y Charles M. Schweik (1997) “Integration of GIS and GPS Techniques in Irrigation and Forest Resources Mapping: Lessons Learned”, en Ganesh Shivakoti et al., eds., *Participation, People, and Sustainable Development*, Bloomington, IN, and Rampur, Nepal: Indiana University and Institute of Agriculture and Animal Sciences.

ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) (Ronald J. Oakerson) (1987) *The Organization of Local Public Economies*. Washington, DC: Acir.

ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) (Ronald J. Oakerson, Roger B. Parks, and Henry A. Bell), (1988) *Metropolitan Organization: The St. Louis Case*. Washington, DC: Acir.

AGRAWAL, Arun (2000) "Small Is Beautiful, but Is Larger Better? Forest-Management Institutions in the Kumaon Himalaya, India", en Clark Gibson, Margaret McKean y Elinor Ostrom, eds., *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*, págs. 57-86. Cambridge, MA: MIT Press.

_____. (2005) *Environmentalism: Technologies of Government and the Making of Subjects*. Durham, NC: Duke University Press.

AGRAWAL, Arun y Elinor Ostrom (2001) "Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resource Use in India and Nepal", *Politics and Society*, 29, diciembre, págs. 485-514.

ALCHIAN, Armen A. (1950) "Uncertainty, Evolution, and Economic Theory", *Journal of Political Economy*, 58 (3), págs. 211-221.

ALIGICA, Paul Dragos (2005) "Institutional Analysis and Economic Development Policy: Notes on the Applied Agenda of the Bloomington School", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 57 (2), págs. 159-165.

ALLEN, Barbara (2005) *Tocqueville, Covenant, and the Democratic Revolution: Harmonizing Earth with Heaven*. Lanham, MD: Lexington Books.

ANDERIES, J. Marty, Marco Janssen y Elinor Ostrom (2004) "A Framework to Analyze the Robustness of Social-Ecological Systems from an Institutional Perspective", *Ecology and Society*, 9 (1), pág. 18.

ANDERSSON, Krister (2004) "Who Talks with Whom? The Role of Repeated Interactions in Decentralized Forest Governance", *World Development*, 32 (2), págs. 233-249.

ARROW, Kenneth (1951) *Social Choice and Individual Values*, 2ª ed., Nueva York: Wiley.

AUER, Matthew (2006) "Contexts, Multiple Methods, and Values in the Study of Common-Pool Resources", *Journal of Policy Analysis and Management*, 25 (1), págs. 215-227.

AYO, S. Bamidele (2002) *Public Administration and the Conduct of Community Affairs among the Yoruba in Nigeria*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

BANANA, Abwoli Y. y William Gombya-Ssembajje (2000) "Successful Forest Management: The Importance of Security of Tenure and Rule Enforcement in Ugandan Forests", en Clark Gibson, Margaret McKean y Elinor Ostrom, eds., *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*, págs. 87-98. Cambridge, Ma: MIT Press.

BENJAMIN, Paul, Wai Fung LAM, Elinor Ostrom y Ganesh Shivakoti (1994) *Institutions, Incentives, and Irrigation in Nepal. Decentralization: Finance and Management Project Report*. Burlington, VT: Associates in Rural Development.

BICKERS, Kenneth y John Williams (2001) *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. Boston, MA: Houghton Mifflin.

BLOMQUIST, William, Edella Schlager y Tanya Heikkila (2004) *Common Waters, Diverging Streams: Linking Institutions and Water Management in Arizona, California, and Colorado*. Washington, DC: Resources for the Future.

BOETTKE, Peter J. y Christopher J. Coyne (2005) "Methodological Individualism, Spontaneous Order and the Research Program of the Workshop in Political Theory and Policy Analysis", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 57 (2), págs. 145-158.

BRETON, Albert y Ronald Wintrobe (1982) *The Logic of Bureaucratic Conduct: An Economic Analysis of Competition, Exchange, and Efficiency in Private and Public Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

BUCHANAN, James M. y Gordon Tullock (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

CARDENAS, Juan-Camilo (2000) "How Do Groups Solve Local Commons Dilemmas? Lessons from Experimental Economics in the Field", *Environment, Development and Sustainability*, 2, págs. 305-322.

CARDENAS, Juan-Camilo, John K. Stranlund y Cleve E. Willis (2000) "Local Environmental Control and Institutional Crowding-Out", *World Development*, 28 (10), págs. 1719-1733.

CARR, Jered B. y Richard C. Feiock, eds. (2004) *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*. Nueva York: M.E. Sharpe.

CASARI, Marco y Charles R. Plott (2003) "Decentralized Management of Common Property Resources: Experiments with a Centuries-Old Institution", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 51, págs. 217-247.

COSTANZA, Robert, Bobbi LOW, Elinor Ostrom y James Wilson, eds. (2001) *Institutions, Ecosystems, and Sustainability*, Nueva York: Lewis Publishers.

CRAWFORD, Sue E. S. y Elinor Ostrom (2005) "A Grammar of Institutions", en Elinor Ostrom, ed., *Understanding Institutional Diversity*, págs. 137-174. Princeton, NJ: Princeton University Press. Originally published in *American Political Science Review*, 89, septiembre 1995, págs. 582-600.

DEDEURWAERDERE, Tom. Forthcoming "The Institutional Economics of Sharing Biological Information", *International Social Science Journal*.

DIETZ, Thomas (2005) "The Darwinian Trope in the Drama of the Commons: Variations on Some Themes by the Ostroms", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 57 (2), págs. 205-225.

DIETZ, Thomas, Elinor OSTROM y Paul Stern (2003) "The Struggle to Govern the Commons", *Science* 302, págs. 1907-1912.

DOLSAK, Nives y Elinor Ostrom, eds. (2003) *The Commons in the New Millennium: Challenges and Adaptations*. Cambridge, MA: MIT Press.

DOSI, Giovanni y Massimo EGIDI (1987) "Substantive and Procedural Uncertainty: An Exploration of Economic Behaviours in Complex and Changing Environments", artículo preparado en el International Workshop on Programmable Automation and New Work Modes, París, abril, 2-4.

EGGERTSSON, Thráinn (1990) *Economic Behavior and Institutions*. Nueva York: Cambridge University Press.

_____. (2005) *Imperfect Institutions: Possibilities and Limits of Reform*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

FALK, Armin, Ernst Fehr y Urs Fischbacher (2002) "Appropriating the Commons: A Theoretical Explanation", en National Research Council, Committee on the Human Dimensions of Global Change, Elinor Ostrom, Thomas Dietz, Nives Dolsak, Paul C. Stern, Susan Stonich y Elke Weber, eds., *The Drama of the Commons*, págs. 157-192. Washington, DC: National Academy Press.

FIRMIN-SELLERS, Kathryn (1996) *The Transformation of Property Rights in the Gold Coast: An Empirical Study Applying Rational Choice Theory*. Nueva York: Cambridge University Press.

GELLAR, Sheldon (2005) *Democracy in Senegal: Tocquevillian Analytics in Africa*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

GHATE, Rucha (2004) *Uncommons in the Commons: Community Initiated Forest Resource Management*. Nueva Delhi, India: Concept Publishing.

GIBSON, Clark, Krister Andersson, Elinor Ostrom y Sujai Shivakumar (2005) *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. Nueva York: Oxford University Press.

GIBSON, Clark y C. Dustin Becker (2000) "A Lack of Institutional Demand: Why a Strong Local Community in Western Ecuador Fails to Protect Its Forest", en Clark Gibson, Margaret McKean y Elinor Ostrom, eds., *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*, págs. 135-162. Cambridge, Ma: MIT Press.

GIBSON, Clark, Margaret McKean y Elinor Ostrom, eds. (2000) *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*, Cambridge, MA: MIT Press.

GIBSON, Clark, John Williams y Elinor OSTROM (2005) "Local Enforcement and Better Forests", *World Development* 33 (2), págs. 273-284.

GREGG, Phillip M. (1974) "Units and Levels of Analysis: A Problem of Policy Analysis in Federal Systems", *Publius* 4, otoño, págs. 59-86.

GUHA-KHASNOBIS, Basudeb, Ravi Kanbur y Elinor Ostrom, eds. (2006) *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies*. Oxford: Oxford University Press.

HACKETT, Steven, Edella Schlager y James Walker (1994) "The Role of Communication in Resolving Commons Dilemmas: Experimental Evidence with Heterogenous Appropriators", *Journal of Environmental Economics and Management*, 27, págs. 99-126.

HARRÉ, R. (1974) "Some Remarks on 'Rule' as a Scientific Concept", en T. Mischel, ed., *Understanding Other Persons*, Oxford: Basil Blackwell.

HAYES, Tanya y Elinor Ostrom (2005) "Conserving the World's Forests: Are Protected Areas the Only Way?", *Indiana Law Review*, 38 (3), págs. 595-619.

HEIKKILA, Tanya y Andrea K. Gerlak (2005) "The Formation of Large-Scale Collaborative Resource Management Institutions: Clarifying the Roles of Stakeholders, Science, and Institutions", *Policy Studies Journal*, 33 (4), págs. 583-612.

HERZBERG, Roberta (1986) "Blocking Coalitions and Policy Change", en Gerald C. Wright, Leroy Rieselbach y Larry Dodd, eds., *Congress and Policy Change*, págs. 201-222. Nueva York: Agathon Press.

HERZBERG, Roberta y Vincent Ostrom (1991) "Votes and Vetoes", en Franz-Xaver Kaufmann, ed., *The Public Sector—Challenge for Coordination and Learning*, págs. 441-450. Berlín y Nueva York: Walter de Gruyter.

HERZBERG, Roberta y Rick Wilson (1988) "Results on Sophisticated Voting in an Experimental Setting", *Journal of Politics*, 50 (2), págs. 471-486.

HESS, Charlotte. (1996) *Common-Pool Resources and Collective Action: A Bibliography*, vol. 3. Bloomington: Indiana University, Workshop in Political Theory and Policy Analysis.

_____. (1999) *A Comprehensive Bibliography of Common Pool Resources*, Bloomington: Indiana University, Workshop in Political Theory and Policy Analysis. CD-ROM.

_____. (2005) *The Comprehensive Bibliography of the Commons*, Bloomington: Indiana University, Workshop in Political Theory and Policy Analysis. <http://dlc.dlib.indiana.edu/cpr/index.php>.

_____. (2006) "Institutional Analysis and Development Framework", Bloomington: Indiana University, Workshop in Political Theory and Policy Analysis. (Bibliographies from the Workshop Library) <http://www.indiana.edu/~workshop/wsl/iad.html>.

HESS, Charlotte y Elinor Ostrom. (2003) "Ideas, Artifacts, and Facilities: Information as a Common-Pool Resource", *Law and Contemporary Problems*, 66 invierno/primavera, págs. 111-145.

_____. (2007) *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*, Cambridge, MA: MIT Press.

HOLLING, C. S. (1994) "An Ecologist View of the Malthusian Conflict", en K. Lindahl-Kiessling and H. Landberg, eds., *Population, Economic Development, and the Environment*, págs. 79-103. Nueva York: Oxford University Press.

HYDEN, Goran (1990) "Reciprocity and Governance in Africa", en James Wunsch and Dele Olowu, eds., *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*, págs. 245-269. Boulder, Co: Westview Press.

IMPERIAL, Mark T. (1999) "Institutional Analysis and Ecosystem-Based Management: The Institutional Analysis and Development Framework", *Environmental Management*, 24 (4), págs. 449-465.

IMPERIAL, Mark y Tracy Yandle (2005) "Taking Institutions Seriously: Using the IAD Framework to Analyze Fisheries Policy", *Society and Natural Resources*, 18 (6) págs. 493-509.

JAGER, Wander y Marco Janssen (2002) "Using Artificial Agents to Understand Laboratory Experiments of Common-Pool Resources with Real Agents", en Marco Janssen, ed., *Complexity and Ecosystem Management: The Theory and Practice of Multi-Agent Systems*, págs. 75-103. Cheltenham, RU: Edward Elgar.

JANSSEN, Marco A., ed. (2002) *Complexity and Ecosystem Management: The Theory and Practice of Multi-Agent Systems*. Cheltenham, Ru: Edward Elgar.

JILLSON, Calvin C y Rick K. Wilson (1994) *Congressional Dynamics: Structure, Coordination, and Choice in the First American Congress*, págs. 1774-1789. Stanford, CA: Stanford University Press.

JONES, Bryan. (2001) *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago: University of Chicago Press.

JONES, Eric C. (2003) "Building on Ostrom's 'The Rudiments of a Theory of the Origins, Survival and Performance of Common-Property Institutions'", *Journal of Ecological Anthropology*, 7 págs. 65-72.

KAMINSKI, Antoni (1992) *An Institutional Theory of Communist Regimes: Design, Function, and Breakdown*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

KEOHANE, Robert O. y Elinor Ostrom, eds. (1995) *Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*. Londres: Sage.

KISER, Larry L. (1984) "Toward an Institutional Theory of Citizen Coproduction", *Urban Affairs Quarterly*, 19, junio, págs. 485-510.

KISER, Larry L. y Elinor Ostrom (1982) "The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", en Elinor Ostrom, ed., *Strategies of Political Inquiry*, págs. 179-222. Beverly Hills, CA: Sage.

KOONTZ, Tomas M. (2002) *Federalism in the Forest: National versus State Natural Resource Policy*. Washington, DC: Georgetown University Press.

KUHNERT, Stephan (2001) "An Evolutionary Theory of Collective Action: Schumpeterian Entrepreneurship for the Common Good", *Constitutional Political Economy*, 12, págs. 13-29.

LAM, Wai Fung (1996) "Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan", *World Development*, 24, junio, págs. 1039-1054.

_____. (1998) *Governing Irrigation Systems in Nepal: Institutions, Infrastructure, and Collective Action*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

LASSWELL, Harold y Abraham Kaplan (1950) *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven, CT: Yale University Press.

LOVEMAN, Brian (1993) *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

LUBELL, Mark, Mark Schneider, John T. Scholz y Mihriye Mete (2002) "Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions", *American Journal of Political Science*, 46 (1), págs. 148-163.

MARTIN, Fenton (1989/1992) *Common-Pool Resources and Collective Action: A Bibliography*, vols. 1 y 2. Bloomington: Indiana University, Workshop in Political Theory and Policy Analysis.

McGINNIS, Michael, ed. (1999a) *Polycentric Governance and Development: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press, ed. (1999b) *Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

_____, ed. (2000) *Polycentric Games and Institutions: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

McGINNIS, Michael y Elinor Ostrom. Forthcoming. "Will Lessons from Small-Scale Social Dilemmas Scale Up?", en Anders Biel, Daniel Eck, Tommy Gärling y Mathias Gustafsson, eds., *New Issues and Paradigms in Research on Social Dilemmas*, Berlin: Springer.

MORAN, Emilio y Elinor Ostrom, eds. (2005) *Seeing the Forest and the Trees: Human-Environment Interactions in Forest Ecosystems*. Cambridge, Ma: MIT Press.

National Research Council (1986) *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management*. Washington, DC: National Academy Press.

_____. (2002) *The Drama of the Commons*. Committee on the Human Dimensions of Global Change. Elinor Ostrom, Thomas Dietz, Nives Dolsak, Paul Stern, Susan Stonich y Elke Weber, eds. Washington, DC: National Academy Press.

NETTING, Robert McC. (1982) "Territory, Property, and Tenure", en R. Mc C. Adams, N. J. Smelser y D. J. Treiman, eds., *Behavioral and Social Science Research: A National Resource*, págs. 446-501. Washington, DC: National Academy Press.

OAKERSON, Ronald J. (1992) "Analyzing the Commons: A Framework", en Daniel W. Bromley et al., eds., *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*, págs. 41-59. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

_____. (1993) "Reciprocity: A Bottom-Up View of Political Development", en Vincent Ostrom, David Feeny y Hartmut Picht, eds., *Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives, and Choices*, págs. 141-158. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

_____. (1999) *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*, Oakland, Ca: ICS Press.

OAKERSON, Ronald J. y Roger B. Parks (1988) "Citizen Voice and Public Entrepreneurship: The Organizational Dynamic of a Complex Metropolitan County", *Publius*, 18, otoño, págs. 91-112.

OBOLONSKY, Alexander (2003) *The Drama of Russian Political History: System against Individuality*. College Station: Texas A&M University Press.

OLOWU, Dele y James S. Wunsch. (2004) *Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

OLSON, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

ØREBECH, Peter, Fred Bosselman, Jes Bjarup, David Callies, Martin Chanock y Hanne Petersen (2005) *The Role of Customary Law in Sustainable Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

OSTROM, Elinor (1972) "Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions", *Social Science Quarterly*, 53, diciembre, págs. 474-493.

_____. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York: Cambridge University Press.

_____. (1992) "The Rudiments of a Theory of the Origins, Survival, and Performance of Common-Property Institutions", en Daniel W. Bromley et al., eds., *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*, págs. 293-318. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

_____. (1994) "Neither Market Nor State: Governance of Common-Pool Resources in the Twenty-First Century", *International Food Policy Research Institute Lecture Series* no. 2. Washington, DC: IFPRI.

_____. (1996a) "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development", *World Development*, 24, junio, págs. 1073-1087.

_____. (1996b) "Incentives, Rules of the Game, and Development", en *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, págs. 207-234. Washington, DC: Banco Mundial.

_____. (1998) "A Behavioral Approach to Rational Choice Theory of Collective Action", *American Political Science Review*, 92, marzo, págs. 1-22.

_____. (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

_____. (2006) "Converting Threats into Opportunities", *PS: Political Science and Politics*, 39, enero, págs. 3-12.

OSTROM, Elinor y T. K. Ahn, eds. (2003) *Foundations of Social Capital*. Cheltenham, RU: Edward Elgar.

OSTROM, Elinor y Roy Gardner (1993) "Coping with Asymmetries in the Commons: Self-Governing Irrigation Systems Can Work", *Journal of Economic Perspectives*, 7, otoño, págs. 93-112.

OSTROM, Elinor, Roy Gardner y James Walker (1994) *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

OSTROM, Elinor, Wai Fung Lam y Myungsuk Lee (1994) "The Performance of Self-Governing Irrigation Systems in Nepal", *Human Systems Management*, 14 (3), págs. 87-108.

OSTROM, Elinor, Larry Schroeder y Susan Wynne (1993) *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder, CO: Westview Press.

OSTROM, Elinor y James Walker, eds. (2003) *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

OSTROM, Elinor, James Walker y Roy Gardner 1992. "Covenants with and without a Sword: Self-Governance Is Possible", *American Political Science Review* 86, junio, págs. 404-417.

OSTROM, Elinor y Mary Beth Wertheim (2000) "IFRI Research Strategy", en Clark Gibson, Margaret McKean y Elinor Ostrom, eds. *People and Forests: Communities, Institutions and Governance*, págs. 243-268. Cambridge, Ma: MIT Press.

OSTROM, Vincent (1991) *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

_____. (1997) *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies: A Response to Tocqueville's Challenge*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

_____. (1999) "Artisanship and Artifact", en Michael McGinnis, ed., *Polycentric Governance and Development: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, págs. 377-393. Ann Arbor: University of Michigan Press.

_____. (2006) "Citizen-Sovereigns: The Source of Contestability, the Rule of Law, and the Conduct of Public Entrepreneurship", *PS: Political Science and Politics*, 39, enero, págs. 13-17.

_____. (2007a) *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, 3ª ed. Tuscaloosa: University of Alabama Press. Publicado por primera vez en 1989.

_____. (2007b) *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. 3ª ed. Lanham, MD: Lexington Books. Publicado por primera vez en 1987.

OSTROM, Vincent, Robert Bish y Elinor Ostrom (1988) *Local Government in the United States*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

OSTROM, Vincent, David Feeny y Hartmut Picht, eds. (1993) *Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives, and Choices*, 2ª ed., San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

OSTROM, Vincent y Elinor Ostrom (1971) "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration", *Public Administration Review*, 13, marzo/abril, págs. 203-216.

PARKS, Roger B. (1985) "Metropolitan Structure and Systematic Performance: The Case of Police Service Delivery", en Kenneth Hanf y Theo A. J. Toonen, eds., *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, págs. 161-191. Dordrecht, Países Bajos: Martinus Nijhoff.

PARKS, Roger B., Paula C. Baker, Larry L. Kiser, Ronald J. Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha Vandivort, Gordon P. Whitaker y Rick Wilson (1982) "Coproduction of Public Services", en Richard C. Rich, ed., *Analyzing Urban-Service Distributions*, págs. 185-199. Lexington, MA: Lexington Books.

PARKS, Roger B. y Ronald J. Oakerson (1989) "Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach", *Urban Affairs Quarterly*, 25, septiembre, págs. 18-29.

PERCY, Stephen L. (1984) "Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services", *Urban Affairs Quarterly*, 19, junio, pág. 431-446.

POLSKI, Margaret M. (2003) *The Invisible Hands of U.S. Commercial Banking Reform: Private Action and Public Guarantees*. Boston, Ma: Kluwer.

_____. (2005) "The Institutional Economics of Biodiversity, Biological Materials, and Bio-prospecting", *Ecological Economics*, 53, junio, págs. 543-557.

POTEETE, Amy y Elinor Ostrom. (2004a) "Heterogeneity, Group Size and Collective Action: The Role of Institutions in Forest Management", *Development and Change*, 35, junio, pág. 435-461.

_____. (2004b) "In Pursuit of Comparable Concepts and Data about Collective Action", *Agricultural Systems*, 82, diciembre, págs. 215-232.

PRAKASH, Aseem (2000) *Greening the Firm: The Politics of Corporate Environmentalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

PRITCHETT, Lant y Deon Filmer (1997) "What Education Production Functions Really Show: A Positive Theory of Educational Expenditures", *Economics of Education Review*, 18, págs. 233-239.

RADNITZKY, Gerard (1987) "Cost-Benefit Thinking the Methodology of Research: The 'Economic Approach' Applied to Key Problems to the Philosophy of Science", en Gerard Radnitzky y Peter Bernholz, eds., *Economic Imperialism: The Economic Approach Applied Outside the Field of Economics*, págs. 283-334. Nueva York: Paragon House.

SABETTI, Filippo (2002) *Village Politics and the Mafia in Sicily*, 2ª ed., Oakland, Ca: ICS Press.

SAWYER, Amos (1992) *The Emergence of Autocracy in Liberia: Tragedy and Challenge*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

_____. (2005) *Beyond Plunder: Toward Democratic Governance in Liberia*. Boulder, Co: Lynne Rienner.

SCHLAGER, Edella (1994) "Fishers' Institutional Responses to Common-Pool Resource Dilemmas", en Elinor Ostrom, Roy Gardner y James Walker, eds., *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, págs. 247-266. Ann Arbor: University of Michigan Press.

SCHLAGER, Edella, William Blomquist y Shui Yan Tang (1994) "Mobile Flows, Storage, and Self-Organized Institutions for Governing Common-Pool Resources", *Land Economics*, 70, agosto, págs. 294-317.

SCHWEIK, Charles M. (2000) "Optimal Foraging, Institutions, and Forest Change: A Case from Nepal", en Clark Gibson, Margaret McKean y Elinor Ostrom, eds., *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*, págs. 57-85. Cambridge, Ma: MIT Press.

_____. (2005) "An Institutional Analysis Approach to Studying Libre Software Commons", *Upgrade: The European Journal for the Informatics Professional*, 3, junio, págs 17-27.

Shivakoti, Ganesh, Douglas Vermillion, Wai-Fung Lam, Elinor Ostrom, Ujjwal Pradhan y Robert Yoder, eds. (2005) *Asian Irrigation in Transition: Responding to Challenges*, Nueva Delhi: Sage.

SHEPSLE, Kenneth A. (1979) "The Role of Institutional Structure in the Creation of Policy Equilibrium", en Douglas W. Rae and Theodore J. Eismeyer, eds., *Public Policy and Public Choice*, págs. 249-283. *Sage Yearbooks in Politics and Public Policy*, vol. 6. Beverly Hills, CA: Sage.

_____. (1989) "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics*, 1, págs. 131-149.

SHIMANOFF, Susan B. (1980) *Communication Rules: Theory and Research*. Beverly Hills, CA: Sage.

SHIVAKOTI, Ganesh y Elinor Ostrom, eds. (2002) *Improving Irrigation Governance and Management in Nepal*. Oakland, Ca: ICS Press.

_____. Forthcoming. "Facilitating Decentralized Policies for Sustainable Governance and Management of Forest Resources in Asia", en Edward Webb and Ganesh Shivakoti, eds. *Decentralization, Forests and Rural Communities: Policy Outcomes in South and Southeast Asia*. London: Sage.

SHIVAKUMAR, Sujai. (2005) *The Constitution of Development: Crafting Capabilities for Self-Governance*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

SIMON, Herbert A. (1965) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. Nueva York: Free Press. Publicado originariamente en 1947.

_____. (1972) "Theories of Bounded Rationality", en C. B. McGuire and Roy Radner, eds., *Decision and Organization: A Volume in Honor of Jacob Marschak*, págs. 161-176. Amsterdam: Holanda del Norte.

SPROULE-JONES, Mark. (1993) *Governments at Work: Canadian Parliamentary Federalism and Its Public Policy Effects*. Toronto: University of Toronto Press.

STEIN, Robert. (1990) *Urban Alternatives: Public and Private Markets in the Provision of Local Services*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

TANG, Shui Yan (1991) "Institutional Arrangements and the Management of Common-Pool Resources", *Public Administration Review*, 51, enero/febrero, págs. 42-51.

_____. (1992) *Institutions and Collective Action: Self-Governance in Irrigation*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

TAYLOR, Michael. (1987) *The Possibility of Cooperation*. Nueva York: Cambridge University Press.

THOMSON, James T. (1992) *A Framework for Analyzing Institutional Incentives in Community Forestry*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, Forestry Department, Via delle Terme di Caracalla.

THOMSON, James T, David Feeny y Ronald J. Oakerson. (1992) "Institutional Dynamics: The Evolution and Dissolution of Common-Property Resource Management", en Daniel W. Bromley et al., eds., *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*, págs. 129-160. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

TOULMIN, S. (1974) "Rules and Their Relevance for Understanding Human Behavior", en T. Mischel, ed., *Understanding Other Persons*, Oxford: Basil Blackwell.

VARUGHESE, George y Elinor Ostrom (2001) "The Contested Role of Heterogeneity in Collective Action: Some Evidence from Community Forestry in Nepal", *World Development*, 29, mayo, págs. 747-765.

WAGNER, Richard E. (2005) "Self-Governance, Polycentrism, and Federalism: Recurring Themes in Vincent Ostrom's Scholarly Oeuvre", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 57 (2), págs. 173-188.

WALKER, James y Ray Gardner (1992) "Probabilistic Destruction of Common-Pool Resources: Experimental Evidence", *Economic Journal*, 102, septiembre, págs. 1149-1161.

WALKER, S. Tjip. (1994a) *Crafting a Market: A Case Study of USAID's Fertilizer Sub-Sector Reform Program. Decentralization: Finance and Management Project Report*. Burlington, VT: Associates in Rural Development.

_____. (1994b) *Pitfalls of Privatization: A Case Study of the European Community's Programme Spécial d'Importation d'Engrais. Decentralization: Finance and Management Project Report*. Burlington, VT: Associates in Rural Development.

WEBB, Edward y Ganesh Shivakoti, eds. (2007) *Decentralization, Forests and Rural Communities: Policy Outcomes in South and Southeast Asia*. Nueva Delhi: Sage.

WEISSING, Franz J. y Elinor Ostrom (1991) "Irrigation Institutions and the Games Irrigators Play: Rule Enforcement without Guards", en Reinhard Selten, ed., *Game Equilibrium Models II: Methods, Morals, and Markets*, págs. 188-262. Berlin: Springer-Verlag.

_____. (1993) "Irrigation Institutions and the Games Irrigators Play: Rule Enforcement on Government- and Farmer-Managed Systems", en Fritz W. Scharpf, ed., *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, págs. 387-428. Frankfurt am Main: Campus Verlag; Boulder, CO: Westview Press.

WHITAKER, Gordon P. (1980) "Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery", *Public Administration Review*, 40, julio/agosto, págs. 309-317.

WILLIAMSON, Oliver E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Nueva York: Free Press.

_____. (1979) "Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", *Journal of Law and Economics*, 22, octubre, págs. 233-261.

_____. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: Free Press.

WILSON, Rick y Roberta Herzberg (1987) "Negative Decision Powers and Institutional Equilibrium: Experiments on Blocking Coalitions", *Western Political Quarterly*, 40, diciembre, págs. 593-609.

WUNSCH, James S. y Dele Olowu, eds. (1995) *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*, 2ª ed., San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

El marco de las corrientes múltiples

Estructura, limitaciones, perspectivas

NIKOLAOS ZAHARIADIS

Las corrientes múltiples son un enfoque, perspectiva o marco (utilizo los términos en forma intercambiable) que explica de qué manera los gobiernos nacionales diseñan las políticas en condiciones de ambigüedad. Aunque podría ampliarse para cubrir todo el proceso de las políticas en diversos niveles de gobierno, se examina aquí solo en cuanto a su capacidad de explicar la formulación de políticas (definición de la agenda y toma de decisiones).

Una buena teoría de elección ofrece respuestas a tres preguntas (Simon 1983):

- ¿Cómo se distribuye la atención?
- ¿Cómo y dónde se realiza la búsqueda de alternativas?
- ¿Cómo se influye en la selección?

El enfoque de las corrientes múltiples lo hace suponiendo un orden temporal —es decir, la adopción de alternativas específicas depende del momento en que se formulan las políticas— y proponiendo una teoría de manipulación política. Se identifican tres corrientes que fluyen a través del sistema político: los problemas, las políticas públicas y la política. Cada una se conceptualiza en gran parte independientemente de las otras, con su propia dinámica y sus propias reglas. En puntos críticos en el tiempo calificados de ventanas de oportunidad política, las corrientes son conectadas por emprendedores de políticas. La combinación de las tres corrientes en un mismo paquete aumenta drásticamente las oportunidades de que los formuladores de políticas adopten una política específica.

La primera sección ofrece una visión general del enfoque presentando sus supuestos y lógica rectora. La segunda sección describe los principales elementos

estructurales del marco. La tercera sección trata los diversos procesos por los cuales los elementos se unen para dar respuestas al rompecabezas de la elección. La cuarta sección trata las limitaciones del enfoque, y la última sección propone una agenda para futuras investigaciones.

UNA VISIÓN GENERAL

El esquema básico del enfoque de las corrientes múltiples fue presentado por Kingdon (1995) en la tradición de Cohen, March y Olsen (1972) del modelo del cesto de basura de la elección organizacional. La elección colectiva no es meramente un derivado de los esfuerzos individuales agrupados de alguna manera sino más bien el resultado combinado de las fuerzas estructurales y de los procesos cognitivos y afectivos que dependen mucho del contexto.

Nivel y unidad de análisis

El enfoque de las corrientes múltiples teoriza en el nivel sistémico e incorpora un sistema completo o una decisión independiente como la unidad de análisis. En forma bastante similar a la teoría de sistemas ve la elección como el resultado colectivo formulado por el tira y afloja de varios factores. El enfoque es sensible a la forma en que la información afecta la elección que está en el centro de la teorización previa sobre los sistemas y la comunicación política (por ejemplo, Deutsch 1966; Steinbruner 1974). Comparte un terreno común con las teorías sobre el caos por prestar atención a la complejidad, por suponer una cantidad importante de aleatoriedad residual y por ver los sistemas como en constante desarrollo y no necesariamente estableciendo un equilibrio (Kingdon 1994: 219).

Ambigüedad

El enfoque de las corrientes múltiples trata la formulación de políticas en condiciones de ambigüedad. La ambigüedad se refiere a “la existencia de muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos” (Feldman 1989: 5). Estas formas pueden no ser conciliables, creando vaguedad, confusión y tensión. Es diferente de la incertidumbre, un concepto relacionado, en el hecho de que este último se refiere a la incapacidad de predecir un acontecimiento en forma precisa. La ambigüedad puede pensarse como ambivalencia, mientras que podemos referirnos a la incertidumbre como ignorancia o imprecisión (March 1994, págs. 178-179). Si bien el contar con mayor información puede (o no) reducir la incertidumbre (Wilson 1989: 228), una mayor información no reduce la ambigüedad. Por ejemplo, mayor información puede decirnos cómo se propaga el SIDA, pero no nos dice si el SIDA es una cuestión de salud, educación, política o moral.

En el centro del enfoque hay un modelo de elección del cesto de basura (Cohen, March y Olsen 1972). La elección se conceptualiza como un cesto de basura dentro del cual los participantes, que cada tanto toman decisiones, arrojan problemas y soluciones sin ninguna relación entre sí. No hay alguien que controle el proceso

de elección, y la asistencia, las oportunidades y la atención fluctuante dan al proceso cualidades muy dinámicas e interactivas.

Kingdon (1995) adapta este modelo a los resultados de las políticas del gobierno federal de los EE.UU. Las organizaciones o gobiernos, llamados anarquías organizadas, en los que prolifera la ambigüedad, se caracterizan por tres propiedades generales: participación fluida, preferencias problemáticas y tecnología confusa. En primer lugar, la participación en dichas organizaciones es fluida. La rotación es alta y los participantes varían de una decisión a otra. Los legisladores van y vienen, y los burócratas, especialmente los funcionarios de alto rango, frecuentemente pasan de trabajar para el estado a desempeñarse en el ámbito privado. Además, los actores no gubernamentales, tales como las asociaciones de empleadores, sindicatos y grupos de consumidores, ejercen una gran influencia sobre la forma en que se tomarán determinadas decisiones. La participación en una decisión cambia mucho, y también lo hace el tiempo y el esfuerzo que los participantes le dedican.

En segundo lugar, muchas veces la gente no sabe lo que quiere. Decir que quienes formulan políticas casi nunca muestran sus objetivos en forma clara no es una novedad, pero es cierto que a menudo las restricciones de tiempo obligan a los políticos a tomar decisiones sin haber formulado preferencias precisas. A pesar de esta falta de precisión en las preferencias, y quizás en algunos casos gracias a ella, las decisiones se toman (Sharkansky 2002). Esta situación contrasta claramente con la de la mayoría de los negocios, donde el objetivo fundamental es claro: obtener ganancias. Tal como Cohen, March y Olsen (1972: 1) expresan acertadamente, las anarquías organizadas “pueden describirse mejor como un grupo de ideas que como una estructura coherente.”

En tercer lugar, la tecnología –es decir, los procesos de organizaciones que transforman insumos en productos– es confusa. Los miembros de una anarquía organizada, tal como una universidad o gobierno nacional, pueden conocer sus responsabilidades particulares pero solo muestran conocimientos rudimentarios respecto de la manera en que su trabajo se adecua a la misión global de la organización. Los límites jurisdiccionales son confusos y son comunes las luchas de poder entre los distintos departamentos o entidades. Los miembros del poder legislativo se quejan a menudo de funcionarios que no rinden cuentas, los cuales, a su vez, con frecuencia expresan su frustración ante reglas agobiantes relativas a la obligación de informar y gerentes del sector público con mentalidad independiente. La experiencia anterior muchas veces guía sus acciones, haciendo que los procedimientos de prueba y error sean indispensables herramientas de aprendizaje.

Orden temporal

En tales condiciones extremas, las teorías basadas en el comportamiento racional son de utilidad limitada. Como no se conocen bien los problemas y las preferencias, la selección de la alternativa que arroja los mayores beneficios netos se vuelve una tarea imposible. El problema en condiciones de ambigüedad es que no sabemos cuál es el problema; su definición es vaga y cambiante. Distinguir

entre información relevante e irrelevante es problemático, lo que puede llevar a interpretaciones falsas y engañosas de los hechos. La elección va dejando de ser un ejercicio de solución de problemas y es cada vez más un intento de darle sentido a un mundo parcialmente comprensible (Weick 1979: 175). Aparecen contradicciones y paradojas: se les dice a los organismos estatales que fortalezcan sus funciones de supervisión y al mismo tiempo se recortan considerablemente sus presupuestos. Se solicita y produce información, pero no se la utiliza en la toma de decisiones (Feldman 1989).

Es fundamental observar quién presta atención a qué y cuándo. El tiempo es un recurso único e irremplazable cuya oferta es totalmente inelástica. Tal como afirma categóricamente Drucker (1985: 26), “no importa cuán alta sea la demanda, su oferta no aumentará. No tiene precio ni curva de utilidad marginal”. Como la mayor preocupación de los tomadores de decisiones (diseñadores de políticas, gerentes comerciales o funcionarios de primera línea) es administrar el tiempo en forma efectiva más que administrar las tareas (Drucker 1985; Mackenzie 1997), es razonable buscar un enfoque que le conceda importancia al tiempo más que a la racionalidad.

Supuestos

Tres supuestos guían el marco. Es muy importante hacerlos explícitos porque tal como observa con agudeza Ruggie (1998: 13), “no es suficiente estar en lo correcto; en el estudio de las políticas públicas también queremos estar en lo correcto por los motivos correctos”.

La atención o procesamiento individual es serial, la atención o procesamiento sistémico es paralelo. Por un lado, debido a limitaciones biológicas y cognitivas, las personas solo pueden prestar atención a un tema a la vez. Esto significa que la cantidad de temas que consideran activamente quienes diseñan las políticas es relativamente pequeña. Además, la cantidad de proyectos preferidos que determinado emprendedor presionará para que se aprueben será muy limitada. Por otro lado, la división del trabajo en las organizaciones o gobiernos permite ocuparse de varios temas simultáneamente (March y Simon 1958; Jones 2001). Por supuesto que esta capacidad no es infinita, pero el gobierno puede extinguir incendios en Colorado, llevar adelante negociaciones comerciales con Grecia, investigar estas para las que se utiliza el correo y lamentar la pérdida de soldados muertos en combate, en forma simultánea.

Herbert Simon fue el primero en preocuparse por la capacidad de procesamiento en la toma de decisiones. Lo que el enfoque de las corrientes múltiples comparte con el concepto de racionalidad limitada de Simon, es un enfoque sobre la atención y las actividades de búsqueda, especialmente en cuanto a su relación con el orden en que se consideran las alternativas. Ambos sostienen que el orden en que se consideran las soluciones afecta profundamente el resultado de la decisión. En lo que difieren es en el nivel de teorización y en la secuencia de solución de problemas. Simon teoriza en el nivel individual y sostiene que los individuos po-

seen solamente capacidades de procesamiento en serie. Sin embargo, los sistemas políticos incluyen muchos subsistemas que facilitan la atención de muchos temas en forma simultánea, un fenómeno conocido como procesamiento paralelo. En consecuencia, la atención y la búsqueda pueden ser bastante abruptas y desordenadas desde el punto de vista del sistema (Jones 1994). Mientras que Simon en general impone un cierto orden racional sobre el proceso de las políticas, teorizando del nivel micro al macro, el enfoque de las corrientes múltiples intenta revelar la racionalidad teorizando del nivel macro al micro.

Los formuladores de políticas lo hacen bajo importantes restricciones de tiempo. Generalmente, estas personas no pueden darse el lujo de tomarse su tiempo para adoptar una decisión. Mientras que esta observación no implica que todas las decisiones constituyan una crisis, sí sugiere que hay un sentido de urgencia al tomarlas. Debido a que muchos temas pugnan por la atención, los formuladores de políticas deben actuar mientras la situación es propicia. De hecho, las restricciones de tiempo limitan el alcance y la cantidad de alternativas a las que se presta atención.

Las corrientes que fluyen en el sistema son independientes. Este supuesto está relacionado con el primero en que, si los sistemas pueden hacer cosas en paralelo, entonces puede pensarse que cada elemento o corriente tiene vida propia. La corriente de los problemas incluye las inquietudes que tienen los individuos dentro y fuera del sistema de políticas. Las políticas (soluciones) son productos de las personas, generalmente generadas en comunidades reducidas de políticas; son respuestas que pueden producirse no solo cuando se necesitan. La política es una corriente que se refiere al discurso político más amplio dentro del cual se llevan a cabo las políticas públicas. Incluye a los legisladores y a los partidos políticos, el ánimo nacional o el clima de opinión, etc.

La lógica de la manipulación política

Si la ambigüedad es dominante y clave para la política, la manipulación es el esfuerzo para controlar la ambigüedad. Es una lucha política para crear ganadores y perdedores, proveer significado e identidad y buscar el interés personal. Un concepto central es el de la información, cuyo valor no es neutral (Jones y Baumgartner 2005). La información se manipula estratégicamente para servir a diferentes objetivos para distintos elementos en el proceso de las políticas públicas (Hoyt y Garrison 1997). Aunque la manipulación desde el punto de vista del emprendedor podría suponer la búsqueda del interés personal, tiene a un propósito distinto desde el punto de vista del sistema. La manipulación política apunta principalmente a brindar significado, claridad e identidad. En un mundo repleto de ambigüedades, el aspecto más importante de la actividad emprendedora no es la búsqueda del interés personal sino clarificar o crear significado para aquellos formuladores de políticas y para otros que tienen preferencias problemáticas. Tal como lo plantea March (1997: 23), “la toma de decisiones puede, de muchas maneras, ser mejor concebida como una fábrica de significado que como una fábrica de

acción". Es precisamente la incapacidad de quienes crean políticas para formular intereses lo que convierte a los emprendedores en racionalistas en la búsqueda de sus propuestas favoritas pero en proveedores de significado y de identidad en sus esfuerzos por conectar las corrientes.

La lógica de la manipulación política coloca a las corrientes múltiples lejos de otros enfoques, que emplean la racionalidad (elección racional) o la persuasión (constructivismo). Los racionalistas asumen que los individuos son maximizadores de utilidad. Se comportan en forma oportunista en tanto tienen comportamientos engañosos para explotar las discrepancias en los costos de transacción durante el intercambio voluntario (Williamson 1985). Aunque la retroalimentación de información puede ser inadecuada para permitir a cada individuo concebir estrategias óptimas, los proponentes de la racionalidad suponen que cada individuo tiene una forma muy clara y coherente de llegar a la decisión final (Dixit 1996). Los constructivistas conciben la formulación de políticas como guiada por la persuasión y la construcción social de identidad y significado (Schneider e Ingram 1997). Es un proceso de deliberación entre grupos en competencia, cada uno desarrollando un argumento razonable con el fin de tratar de persuadir a la otra parte o partes. Tal como declara con audacia Majone (1989: 2), "la argumentación es el proceso clave por medio del cual los ciudadanos y quienes formulan políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas".

A pesar de algunas similitudes, el marco de las corrientes múltiples difiere de ambos de manera fundamental. A diferencia de la elección racional, revela la racionalidad en lugar de asumirla (Zahariadis 2003). El enfoque hace una diferencia entre dos grupos de individuos: aquellos que manipulan y aquellos que son manipulados. Se supone que quienes formulan políticas tienen preferencias problemáticas y están sujetos a manipulación. Los emprendedores de políticas son manipuladores que persiguen objetivos claros. Mientras que los racionalistas suponen que los individuos que buscan la satisfacción de sus objetivos eligen la mejor opción bajo determinadas condiciones, el enfoque de las corrientes múltiples señala que los que determinan políticamente si una solución es "suficientemente buena" son los que formulan políticas y no los emprendedores. La secuencia problema-solución y la política de la elección se ven afectadas por el grado de fragmentación en las corrientes de la política y las políticas, como también por el tipo de ventana de oportunidad política.

La manipulación política es más que una simple persuasión y construcción de identidad. La persuasión incluye la generación de hechos para cambiar las mentes de las personas (Nelson, Oxley y Clawson 1997). El modelo de las corrientes múltiples supone que los formuladores de políticas no se han decidido, de modo que hay poco que cambiar. En ausencia de objetivos claros, mayor información no es la respuesta. La clave es comprender cómo se presenta y procesa la información. No es suficiente con especificar simplemente cómo se construyen las identidades o significados, tal como hacen los constructivistas. Mientras que la construcción de la identidad o significado es una condición necesaria, no es suficiente para

explicar la fluctuación de las políticas en el tiempo. Los diseñadores y emprendedores de políticas utilizan etiquetas y símbolos que tienen referentes cognitivos específicos e impacto emocional (Carroll 1985). El empleo de estos elementos en forma estratégica altera la dinámica de la elección destacando una dimensión del problema sobre otras. Es el uso estratégico de la información junto con las instituciones y las ventanas de oportunidad política lo que cambia el contexto, el significado y las políticas en el tiempo.

CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES

El marco consta de cinco elementos estructurales: los problemas, las políticas, la política, las ventanas de oportunidad política y los emprendedores de políticas (figura 3.1).

Los problemas

La corriente de problemas consiste en diversas condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que se traten. Algunos ejemplos son los déficits presupuestarios del gobierno, los desastres ambientales, la inflación, los costos médicos en aumento, etc. Los formuladores de políticas se enteran de estas condiciones por medio de indicadores, sucesos que captan atención y retroalimentación. Los indicadores —por ejemplo, el costo de un programa, las tasas de mortalidad infantil o las muertes en autopistas— pueden utilizarse para evaluar la existencia y la magnitud de una condición, como también el alcance del cambio. Los indicadores pueden controlarse en forma de rutina o mediante estudios especiales. Por ejemplo, los estudios especiales algunas veces buscan estimar la cantidad de estadounidenses sin seguro de salud. Luego, pueden utilizarse “políticamente” para medir la magnitud del cambio con la intención de captar la atención oficial (Stone 1988). Por ejemplo, los Conservadores británicos utilizaron el Requisito de Préstamo del Sector Público para señalar grandes desequilibrios fiscales y crear las condiciones que se requieren para la acción. Por supuesto que no todas las condiciones se transforman en problemas. Tal como afirma en forma categórica Kingdon (1995: 110), los problemas contienen un “elemento perceptivo, interpretativo”. Algunas condiciones se definen como problemas y en consecuencia reciben más atención que otras (Rochefort y Cobb 1994). ¿Cómo se hace esto? Una variedad de valores se asocia generalmente con un tema particular. Los cambios en condiciones específicas pueden violar aquellos valores y por lo tanto activar el interés y la atención. Las personas definen las condiciones como problemas dejando que sus valores y creencias guíen sus decisiones, ubicando a los sujetos en una categoría más que en otra, comparando el rendimiento actual con el pasado y comparando también las condiciones de diferentes países.

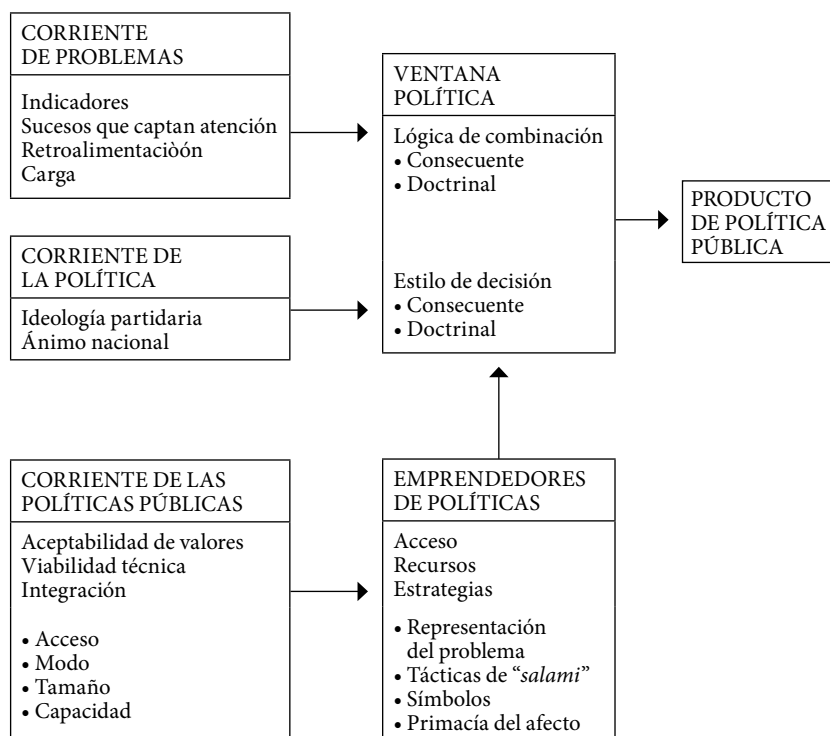


FIGURA 3.1 Diagrama del modelo de las corrientes múltiples

FUENTE: Adaptado de Zahariadis (2003).

Los sucesos que captan atención también aumentan el interés por las condiciones problemáticas (Birkland 1997). Estos sucesos y condiciones dirigen la atención a dimensiones de evaluación específicas de determinados problemas; quienes fijan la atención son los medios o los emprendedores de políticas (Jones 1994). Hay varios tipos de sucesos que captan atención. Zahariadis (1996) ofrece dos ejemplos relacionados con los ferrocarriles británicos: huelgas prolongadas y dos accidentes ferroviarios. Birkland (2004) ofrece el ejemplo de los ataques del 11 de septiembre.

La retroalimentación de información de programas previos es importante en cuanto ayuda a poner de relieve qué funciona y qué puede no funcionar. En este contexto, la implementación exitosa de una solución en un área puede propagarse a otra facilitando la adopción de la misma solución en un área aparentemente no relacionada. Son buenos ejemplos los casos de propagación de privatizaciones del área del petróleo al área de telecomunicaciones en Gran Bretaña a principios de la década de los ochenta y en diferentes países en años más recientes.

La atención depende hasta cierto punto de los otros temas que preocupan a los formuladores de políticas. Los problemas tienden a parecer más inextricables cuando hay más de ellos en la agenda. La carga de problemas, es decir, la cantidad de problemas difíciles que llaman la atención de quienes diseñan políticas, tiene un efecto negativo considerable sobre la utilización eficiente de la información y un efecto positivo fuerte sobre la capacidad de predecir la ubicación del tema en la agenda (Zahariadis 2003, cap. 6).

Las políticas

La corriente de las políticas incluye una “sopa” de ideas que compiten para ganar aceptación en las redes de políticas públicas. Son los especialistas de comunidades de políticas (redes que incluyen burócratas, miembros del personal del congreso, académicos, e investigadores en grupos de expertos que comparten una misma inquietud en una determinada área de políticas, tal como la salud o la política ambiental) quienes generan las ideas y son considerados de varias formas y en varios foros, como audiencias, artículos y conversaciones. Algunas ideas sobreviven este período inicial casi sin sufrir cambios, otras se mezclan con propuestas nuevas, y otras simplemente desaparecen. Mientras que la cantidad de ideas que circulan es bastante importante, únicamente algunas se consideran seriamente. Los criterios de selección incluyen viabilidad técnica y congruencia con los valores de la comunidad. Aquellas propuestas que son difíciles de implementar o aparentan serlo, tienen menos posibilidad de sobrevivir a este proceso. Además, las propuestas que no se ajustan a los valores de quienes formulan políticas tienen menor probabilidad de ser consideradas para su adopción. Por ejemplo, las propuestas para nacionalizar los ferrocarriles de los Estados Unidos tienen pocas posibilidades de sobrevivir en Washington.

No todas las redes de políticas son iguales. En la concepción original del enfoque de las corrientes múltiples, las ideas se recombinan y llegan a la cima solo en forma incremental (Kingdon 1995), pero Zahariadis y Allen (1995) han demostrado que este no es necesariamente el caso. Las configuraciones institucionales o, para presentarlo de otra manera, el nivel de integración, difiere entre países, afectando así el modo y el ritmo de las ideas, es decir, la forma en que las ideas germinan en la corriente de las políticas y cuán rápido adquieren importancia. La integración hace referencia a conexiones entre los participantes y se distingue por variaciones en cuatro dimensiones: tamaño, modo, capacidad y acceso. Sobre la base de estas dimensiones, las redes pueden clasificarse en más o menos integradas. Las redes menos integradas son más grandes en tamaño y poseen un modo competitivo, baja capacidad administrativa y acceso menos restringido. Inversamente, las redes más integradas son más pequeñas en tamaño pero tienen un modo consensual, mayor capacidad, y acceso más restringido.

La política

La corriente de las políticas consiste en tres elementos: el ánimo nacional, las campañas de grupos de presión, y la rotación administrativa o legislativa. El ánimo nacional hace referencia a la idea de que un número bastante importante de individuos en un determinado país piensa siguiendo determinadas líneas comunes y que el ánimo cambia de vez en cuando. Los funcionarios del gobierno que detectan cambios en este ánimo, por ejemplo a través del control de encuestas de opinión pública, actúan para promocionar determinados puntos de la agenda o, a la inversa, para opacar las perspectivas de otros. Además, los políticos generalmente ven el apoyo o la oposición de grupos de interés como indicadores de consenso o disenso en la arena política general. Por ejemplo, si muchos grupos de interés expresan su apoyo a la desregulación, lo más probable es que los funcionarios del gobierno se apresuren a incluir ese punto en la agenda. En el caso de puntos de vista contradictorios, que ocurre con frecuencia, los políticos formulan una imagen del equilibrio entre el apoyo y la oposición. La percepción de que la balanza se inclina hacia un lado o hacia el otro afecta directamente la importancia u olvido del tema.

Además de los factores anteriormente mencionados, la rotación legislativa o administrativa influye con frecuencia en la elección de manera bastante importante. Es probable que la afluencia repentina de nuevos miembros del Congreso ideológicamente predispuestos en contra de un “gran gobierno” dé mucha importancia al tema de la desregulación. Además, la renovación del personal clave en la administración posee una influencia significativa en la política. El advenimiento de un nuevo presidente o de un nuevo secretario de defensa significa que hay cambios potenciales. Algunas cuestiones, tales como las propuestas de reducir el presupuesto, pueden recibir más atención mientras que otras, como el seguro de seguridad nacional global, pueden quedar en la nada. Por ejemplo, la elección de Bill Clinton en 1992 elevó el cuidado de la salud nacional en la agenda hasta un punto nunca visto desde la administración de Nixon; el fracaso de su administración en cuanto a impulsar un cambio considerable en las políticas terminó luego con la ventana de oportunidad para el cambio. De los tres elementos de la corriente política, la combinación del ánimo nacional y la rotación en el gobierno ejerce el mayor efecto en las agendas.

Las ventanas de oportunidad política

Las elecciones se realizan cuando las tres corrientes se acoplan o se unen en momentos críticos. Kingdon (1995: 165) llama a estos momentos “ventanas de oportunidad política” y las define como breves “oportunidades para que los defensores de las propuestas impulsen sus soluciones favoritas o inciten la atención a sus problemas especiales”. Los problemas surgen cuando los emprendedores de políticas utilizan la ventana de oportunidad equivocada para alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, “al definir el bioterrorismo como un tema de seguridad más que de

salud pública, los emprendedores de políticas han desaprovechado [recientemente] la oportunidad de implementar reformas amplias que mejorarían no solo la capacidad de controlar un ataque terrorista, sino también de cumplir con otras necesidades de salud pública” (Avery 2004: 275).

Las ventanas de oportunidad se abren por problemas imperiosos o por acontecimientos en la corriente política. Por ejemplo, un accidente aéreo llama la atención hacia cuestiones relacionadas con la seguridad aérea (Cobb y Primo 2003). En la corriente política, una nueva administración podría estar ideológicamente comprometida con la desregulación. Las ventanas de oportunidad política son de corta duración (a pesar de que Sharp (1994) considera que en relación con las políticas sobre drogas ocurre lo contrario), y pueden ser tan predecibles como las asignaciones del presupuesto anual o tan impredecibles como los terremotos.

La unión ocurre mientras las ventanas de oportunidad están abiertas cuando determinados formuladores de políticas están en el poder. Su estilo de toma de decisiones, (es decir, la cantidad de información que se necesita antes de poder tomar una decisión) hace la diferencia. Frecuentemente, los efectos son interactivos y no lineales (Zahariadis 2003). Los estilos más prudentes inicialmente aumentan y luego disminuyen en forma considerable la disipación de la información. Los problemas difíciles traen aparejados la producción y el consumo de mucha información. Además, el estilo de tomar decisiones ejerce un efecto independiente en la capacidad de predicción, pero la relación no es lineal. Cuanto más cauteloso sea el estilo, mayor será la capacidad de predecir la elección definitiva hasta cierto punto. Luego la situación se revierte, y la capacidad de pronóstico se reduce a niveles menos prudentes.

Los emprendedores de políticas

Los emprendedores de políticas son individuos o actores corporativos que intentan unir las tres corrientes. Son más que simples defensores de determinadas soluciones; son intermediarios del poder y manipuladores de preferencias problemáticas y tecnologías poco claras. Cuando las ventanas de oportunidad se abren, los emprendedores de políticas deben aprovechar inmediatamente la oportunidad para iniciar la acción. De lo contrario, la oportunidad se pierde y los emprendedores de políticas deben esperar la próxima oportunidad. Los emprendedores deben ser perseverantes y también hábiles para unir las tres corrientes. Deben poder unir los problemas a sus soluciones y encontrar políticos que estén dispuestos a escuchar sus ideas. Las posibilidades de que se adopte una política aumentan de manera importante cuando las tres corrientes, los problemas, las políticas y la política, se unen en un mismo paquete.

No todos los emprendedores tienen éxito todo el tiempo. Los emprendedores más exitosos son aquellos que tienen un mayor acceso a los formuladores de políticas. Por ejemplo, durante la administración de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, el Instituto Adam Smith tenía mayor acceso al gobierno porque la ideología de dicho instituto coincidía más estrechamente con la de la primera ministra que

la de otros grupos. Por consiguiente, las opciones propuestas por los individuos relacionados con el instituto tenían mayor receptividad entre los formuladores de políticas. En segundo lugar, los emprendedores con más recursos, es decir, con capacidad de invertir más tiempo, dinero y energía para impulsar sus propuestas, tienen mayor porcentaje de éxito. En tercer lugar, los emprendedores también deben emplear estrategias de manipulación para alcanzar el objetivo de unir las tres corrientes.

PROCESOS

¿Cómo se combinan los elementos para generar una elección? El enfoque de las corrientes múltiples ofrece respuestas a tres preguntas relacionadas a la elección: ¿Cómo se distribuye la atención? ¿Cómo se realiza la búsqueda? Y ¿cómo se influye en la selección? Sabatier (1999: 272, nota 5) critica el modelo de las corrientes múltiples porque no especifica lo suficiente los procesos causales que conducen la elección. Aunque el capítulo de un libro no puede enmendar la situación, intentaré tratar el tema en los párrafos siguientes.

Atención

La atención es escasa. No se puede prestar atención a todo al mismo tiempo, especialmente cuando demasiadas cosas disputan la atención. Los formuladores de políticas necesitan distribuir su atención entre una cantidad limitada de asuntos. Esta clase de limitaciones plantea dilemas a los formuladores de políticas. El marco de las corrientes múltiples sostiene que se resuelven mediante la estructura institucional, el tipo de ventana de oportunidad política que se abre y los símbolos que se utilizan para llamar la atención. La atención hacia un asunto en particular depende de la oportunidad, el sesgo, el cargo que se ocupa en una organización o gobierno, y la cantidad de cuestiones que disputan la atención de los formuladores de políticas (March y Romelaer 1976).

La estructura institucional tiene un gran efecto sobre la atención. Debido a que los principales formuladores de políticas con frecuencia están abrumados por la cantidad y la complejidad de problemas que deben resolver, han diseñado instituciones para reducir la sobrecarga. El sistema entero se ha organizado en sectores que frecuentemente se denominan comunidades de políticas o subsistemas. Actúan como filtros en el sentido de que los problemas y las soluciones, por lo general se incuban primero dentro de esas comunidades antes de que los políticos de jerarquía nacional les den prioridad (Jones 1994; Baumgartner y Jones 1993). Tal estructura reduce la cantidad de cuestiones a unas pocas que son manejables y actúan como primer paso para clarificar las soluciones disponibles. Sin embargo, dado que existen varias comunidades de políticas pero un solo gobierno nacional, se crea un cuello de botella en la atención cuando demasiadas soluciones y problemas disputan la atención de un número muy limitado de tomadores de decisión (Jones 1994). El enfoque de las corrientes múltiples sostiene que los emprende-

dores de políticas juegan un papel importante en llamar la atención de quienes formulan políticas, y en manipular dicha atención para su propio beneficio.

Los temas a los que la gente presta atención dependen parcialmente de la estructura de oportunidades que provocan dicha atención. En general, la elección incluye una secuencia problema-solución. La teoría de elección racional, por ejemplo, supone que los formuladores de políticas primero prestan atención a los problemas y luego desarrollan políticas para solucionarlos. El modelo de las corrientes múltiples mejora este argumento al sugerir que las oportunidades racionan la atención. En los casos en los que la ventana de oportunidad se abre en la corriente de problemas, el proceso es consecuente; es decir, las soluciones se desarrollan en respuesta a problemas específicos. Por ejemplo, una inundación o un huracán (problema) llama la atención a las fallas en el manejo de posibles emergencias y, por lo tanto, ayuda a solucionarlas (solución). Sin embargo, si las ventanas de oportunidad se abren en las corrientes de la política, la atención se enfoca primero en las soluciones antes de que los problemas puedan definirse claramente. En tales casos el proceso es ideológico; es decir, que las políticas se diseñan en búsqueda de un razonamiento que las justifique. Lo más importante es la solución que se debe adoptar más que el problema a resolver. Las privatizaciones en el Reino Unido son un buen ejemplo de una política en búsqueda de un razonamiento que las justifique (Zahariadis 1996).

La atención también está influenciada por los símbolos que se utilizan para atraerla. Los símbolos poseen funciones tanto emotivas como cognitivas. Transmiten un mensaje simple y despiertan emoción. Tal como dice Simon (1983: 29), los símbolos políticos tienen una influencia particular “en gran parte por [su] poder evocador, la habilidad de despertar y fijar la atención”. Los símbolos de un orden mayor, es decir, los símbolos que se aplican a toda la comunidad, tienen más fuerza para causar un efecto, un significado más uniforme entre individuos y una atención más duradera. Las condiciones de ambigüedad facilitan la manipulación política por medio de políticas simbólicas. Las oportunidades de asociar con éxito las corrientes del problema, de las políticas públicas y de la política son mayores cuando los emprendedores de políticas relacionan símbolos de un orden mayor con sus propuestas favoritas. De esta forma los emprendedores de políticas llegan a más personas, provocan una reacción emocional más fuerte, transfieren ganancias y pérdidas, y le dedican menos esfuerzo a explicar exactamente de qué se trata su propuesta. Por ejemplo, es más probable que los símbolos que derivan del núcleo de la identidad de una nación faciliten la incorporación de una política pública que se asocie a ellos. También tienden a hacer que los discursos políticos sean más emotivos que racionales. El despertar emotivo lleva a la incorporación de políticas de mayor confrontación (Zahariadis 2005 a).

En ausencia de preferencias claras y coherentes, la construcción de la identidad se convierte en una importante guía para la acción. La identidad se define como “una concepción del ser organizada en normas para corresponder la acción con las situaciones” (March 1994: 61). La construcción del ser es en cierta medida

impuesta externamente. Somos quienes somos porque el grupo al que pertenecemos comparte una cantidad de reglas, normas y concepciones de historia común. Estos elementos comunes se resumen en símbolos. Cuando se trata de política exterior, los símbolos convincentes son aquellos que provienen del núcleo de la identidad de una nación. Esto ayuda a explicar la reacción negativa del gobierno griego hacia el reconocimiento internacional de la Antigua República Yugoslava de Macedonia desde 1991 o la naturaleza particular de la respuesta estadounidense a los hechos del 11 de septiembre (Zahariadis 2005a; Birkland 2004).

El contexto influye en la elección. Las oportunidades ayudan a enfocar la atención en un número limitado de dimensiones de un contexto de decisiones en un momento determinado. Pero debido a que los problemas tienen múltiples dimensiones y están mal estructurados, el cambio de una dimensión evaluativa a otra hace que los individuos cambien su modo de pensar respecto del enfoque de cualquier problema. No es debido al cambio de preferencias que la atención se focaliza y se fija, sino porque se activan distintas preferencias (Jones 1994: 77).

Búsqueda

La búsqueda de soluciones y su disponibilidad, es decir, su evolución, están muy influenciadas por la estructura de redes de políticas dentro de las cuales se realiza la búsqueda. Dónde buscan las soluciones los formuladores de políticas y cómo germinan las ideas en la “sopa primaria de políticas” para usar la metáfora de Kingdon, depende del grado de integración de las comunidades de políticas (o redes). El período de gestación de ideas en la corriente de las políticas públicas varía de un período rápido a uno gradual. El contenido abarca desde las ideas totalmente nuevas a una ampliación menor de las viejas. La tipología que emerge de estos criterios arroja cuatro tipos: cuántico (propulsión rápida de nuevas ideas), emergente (gestación gradual de nuevas ideas), convergente (rápida gestación de viejas ideas) y gradual (lenta gestación de ampliaciones marginales de políticas ya existentes) (Durant y Diehl 1989). La integración fomenta un tipo de evolución más que otro. Las redes menos integradas tienden a facilitar una evolución de ideas entre cuántica y gradual, y las redes más integradas tienden a seguir un patrón de emergente a convergente. Esto no quiere decir que otras combinaciones sean imposibles, sino que la integración hace que dichas trayectorias evolutivas sean más factibles. Esta hipótesis ayuda a explicar la facilidad con la cual algunas ideas, como la privatización, han cobrado importancia entre especialistas del Reino Unido pero no lo han hecho en Alemania (Zahariadis y Allen 1995).

Selección

La selección está influenciada por las estrategias y habilidades manipuladoras de los emprendedores de políticas que introducen los problemas, las políticas y la política en un mismo paquete. Las estrategias incluyen la representación del problema, la primacía del afecto, las “tácticas de *salami*” y el uso de símbolos.

Los seres humanos son “procesadores desproporcionados de información” (Jones 2001: 23). Tienden a sobreestimar o a ignorar la información nueva. Las teorías de la perspectiva y de la primacía del afecto imparten la lógica subyacente de la manipulación política al explicar como se procesa la información.

La representación del problema hace una diferencia entre lo que las personas perciben como pérdidas o ganancias (Kahneman y Tversky 1979; Levy 1997; Quattrone y Tversky 1988). La presentación de una opción como una pérdida relativa al *statu quo* tiende a influenciar la elección. Generalmente, la gente es reacia a las pérdidas en el sentido de que las pérdidas pesan más que las ganancias. A esta predicción Jervis (1992) agrega que la sensibilidad está relacionada al hecho más que a la magnitud de las pérdidas o ganancias. Los individuos tienden a adoptar comportamientos de riesgo al tratar de recuperar la pérdida (Tversky y Kahneman 1981). Por ejemplo, los políticos tienden a tomar medidas drásticas y riesgosas, tales como movilizar tropas o ir a la guerra, si piensan que tal acción puede revertir las pérdidas percibidas en prestigio y credibilidad.

La manipulación no solo incluye el lenguaje, sino también la emoción (Etzioni 1992; Sniderman, Brody, y Tetlock 1991). Los estados emocionales impulsan procesos sociales. Tal como expone Barbalet (1998: 65), “la emoción es fundamental en los procesos sociales, no solo por ser fundamental para la identidad y la afiliación, en la cual se reconoce su rol en forma frecuente, sino también por ser la base necesaria de la acción social y por ser responsable de la forma que toma la acción”. Utilizando la teoría de la primacía del afecto (Bower y Forgas 2000), Zahariadis (2005a) elabora la hipótesis de que el ánimo nacional afecta de manera vital la conducta del gobierno. El razonamiento es que el ánimo negativo influye en las valoraciones de la situación actual al destacar las expectativas negativas de la reacción propia frente a los demás. Es probable que un ánimo negativo conduzca a políticas de mayor confrontación.

Los símbolos poseen dimensiones afectivas y cognitivas que evocan emociones y también transmiten mensajes relativamente claros pero muy simplificados (Elder y Cobb 1983). Centran el debate en aspectos específicos de una cuestión e influyen en la selección aumentando el apego emotivo a ciertas opciones y resaltando la distancia cognitiva desde el *statu quo*. El quemar la bandera es un buen ejemplo. No solo provoca una respuesta emotiva en la mayoría de las personas, sino que también transmite el mensaje de que su profanación constituye una pérdida. La implicancia de este punto para el enfoque de las corrientes múltiples es que es más probable que la unión tenga éxito si la solución propuesta se presenta como una gran desviación del *statu quo* y el problema se representa como una pérdida. Si las opciones representan desviaciones menores o una preservación del *statu quo*, el éxito de la unión es más probable cuando el problema se representa como una ganancia. Debido a que quienes formulan políticas son adversos a las pérdidas, los emprendedores de políticas tendrán más éxito si las presentan con opciones que recuperan pérdidas. Dado que la teoría de la perspectiva sostiene que los individuos también son buscadores de riesgos cuando se enfrentan a pér-

didas, los esfuerzos por unir las tres corrientes se intensificarán, y por lo tanto, tienen más éxito cuando los problemas se definen como pérdidas. Utilizando un ejemplo de la política exterior, esta observación ayuda a explicar la política persistente, algunos dirían ciega, por parte de Grecia, de mantener el *statu quo* en Yugoslavia durante la masacre de Bosnia a un importante costo diplomático y económico. Cuanto mayor la pérdida, más intransigente su defensa de “las viejas formas”, incluso cuando eso significaba una ruptura grave con sus aliados europeos y americanos más poderosos.

Los emprendedores con altos cargos de gobierno, que operan en condiciones de crisis y utilizan “tácticas de *salami*”, tienen mayor probabilidad de éxito en la unión de las tres corrientes. Básicamente, una “táctica de *salami*” implica la manipulación estratégica de una toma de decisiones secuencial. Se supone que los emprendedores tienen un diseño grandioso del resultado deseado. Sin embargo, como están razonablemente seguros de que su solución deseada no será implementada porque es demasiado riesgosa, dividen el proceso en distintas etapas que se presentan en forma secuencial a quienes formulan políticas. Esta estrategia promueve el acuerdo en etapas.

No obstante, la selección no depende solo de la percepción. También es una cuestión de habilidad. Los emprendedores políticos deben ser hábiles para unir las corrientes. Dos variables son importantes: los recursos y el acceso. Los emprendedores que están dispuestos a emplear más tiempo y energía en presionar a los políticos e impulsar sus proyectos favoritos de forma general, tienen más posibilidades de tener éxito. Además, aquellos con acceso a los centros de poder tienen mayor oportunidad de triunfar. La privatización del ferrocarril británico, por ejemplo, era una mejor opción debido a que quienes presionaban para su aprobación eran grupos de expertos con nexos muy fuertes con el partido gobernante.

¿Por qué los formuladores de políticas eligen implementar algunas políticas y otras no? La respuesta del enfoque de las corrientes múltiples puede resumirse de la siguiente manera: cuando las ventanas de oportunidad política están abiertas, los emprendedores políticos insistentes, que siempre buscan soluciones a problemas importantes, intentan unir las tres corrientes. El éxito es más probable cuando se unen las tres corrientes, según el tipo de ventana que se abre y las habilidades, recursos y estrategias de los emprendedores para enfocar la atención e influir en la elección.

LIMITACIONES

A pesar de su gran atractivo para los analistas de políticas, el enfoque de las corrientes múltiples también se ha ganado algunos detractores. Las críticas han atacado al enfoque por realizar supuestos poco realistas y por no especificar en forma precisa algunos procesos. Por lo tanto, Sabatier (1999: 267) nos recuerda que el enfoque no ha generado suficientes hipótesis claras y falsables. Traté este tema en las dos secciones anteriores. Limitaré mis comentarios aquí para poder ocuparme de otras críticas.

Preocupaciones generales

Definitivamente, el enfoque de las corrientes múltiples ha generado mucho movimiento en el campo de las políticas, pero ¿se ha avanzado algo? Cierta vez un colega me comentó que el libro de Kingdon (1995) tiene el dudoso honor de generar la proporción más alta entre la cantidad de veces en que se lo cita y la cantidad de investigaciones académicas posteriores que lo desarrollan en la ciencia política. ¿Por qué? El enfoque parece ser un argumento que muchos intelectuales citan, pero pocos utilizan explícitamente. Existen dos grupos de respuestas para esta hipótesis. La primera sugiere que, a pesar de las apariencias, hay algo fundamentalmente erróneo respecto de la estructura subyacente y la lógica. El segundo grupo señala problemas más paradigmáticos.

En un controvertido artículo, Bendor, Moe y Shott (2001) critican la lógica y las conclusiones de la simulación original del cesto de basura (Cohen, March y Olsen 1972). Como la conceptualización sirvió de inspiración para el enfoque de las corrientes múltiples, si se socava a la primera, se perjudica también a esta última. No resumiré aquí la respuesta de Olsen (2001), pero me ocuparé de dos preguntas relevantes.

En primer lugar, ¿las conclusiones de las corrientes múltiples están impulsadas por supuestos o más bien basadas empíricamente? La mayor crítica al modelo del cesto de basura es que el modelo verbal es diferente de la simulación por computadora que lo acompañó en el artículo original. Además, los resultados parecen fluir directamente hacia fuera de los supuestos del modelo. Por ejemplo, las decisiones tomadas al vuelo o al descuido en el modelo del cesto de basura se atribuyen en forma directa a la estructura del modelo; no son hallazgos sino supuestos. El enfoque de las corrientes múltiples comienza desde un punto diferente. Se inspira en el trabajo de Cohen y sus colegas (1972), pero también tiene características estructurales propias. Por ejemplo, el modelo del cesto de basura concibe las decisiones como el resultado de fluctuaciones de energía en cada una de las corrientes, que se combinan en forma más o menos fortuita. En contraposición, en el enfoque de las corrientes múltiples los emprendedores de políticas hacen la unión en forma intencional (Zahariadis 2003). Además, el enfoque de las corrientes múltiples está orientado hacia la empírica. Kingdon provee prueba suficiente de las áreas de transporte y salud de los Estados Unidos para presentar su argumento. Otros análisis y ampliaciones en diferentes países y ámbitos de las políticas se han basado empíricamente en forma similar. Tal vez los críticos proveen un indicio para la respuesta. Mientras que Bendor, Moe y Shott (2001: 186, nota 28) critican duramente a Cohen, March y Olsen por su falta de verificación empírica, elogian a Kingdon (1995), “cuyo trabajo se distingue por el empirismo cuidadoso ligado a los asuntos teóricos”. En otras palabras, sin importar cuales sean las fallas del modelo del cesto de basura, el enfoque de las corrientes múltiples está impulsado por la teoría y validado empíricamente.

En segundo lugar, incluso si el modelo del cesto de basura tiene fallas ¿deberían abandonarse las consiguientes investigaciones? Bendor y sus colegas lamentan la

lógica poco clara y el lenguaje confuso, sugiriendo que no se puede hacer mucho para “salvar” la corriente de investigación que surge del artículo original. Dado que está inspirado en el modelo del cesto de basura, ¿habría que abandonar la investigación sobre el enfoque de las corrientes múltiples? La respuesta breve es no. El enfoque ha provisto una percepción clara y una comprensión cabal del funcionamiento de la formulación de políticas en diferentes países y campos de políticas. Por ejemplo, ha tenido éxito al guiar la atención a las ventanas de oportunidad política que actúan como catalizadoras para la adopción de políticas, las que muchas veces pueden ser irrelevantes para la cuestión que se está tratando (por ejemplo, Birkland 2004). Claro está, existe una necesidad de mayor claridad y especificación de las hipótesis. Pero este consejo debería ser tenido en cuenta por todos los enfoques sobre las políticas, y dista mucho de dificultar el progreso intelectual del enfoque.

Si el enfoque de las corrientes múltiples no posee fallas estructurales, entonces las preocupaciones paradigmáticas proporcionan respuestas a la cuestión de las citas y del desarrollo académico. El problema puede no estar en el propio enfoque sino en los modos en que funciona la difusión del conocimiento en el campo de los estudios de políticas públicas. Sabatier afirma en forma acertada que los programas de investigación progresan únicamente si los primeros defensores emplean tiempo y energía proponiendo, probando, y revisando su trabajo mientras impulsan a otros a adoptar el enfoque y a hacerlo avanzar. Parece que Kingdon hizo poco por animar a otros analistas a aplicar el marco en diferentes escenarios o fomentar “una red de intelectuales involucrados en un programa de investigación compartido” (Sabatier 1999: 269). Para tomar prestada una frase del libro de Kingdon (1995), el autor no era lo suficientemente emprendedor como para difundir un programa de investigación no obstante el impacto de su trabajo. Además, el enfoque se ve casi en forma exclusiva como una explicación de la definición de la agenda. Mientras que Kingdon utilizó el marco para explicar la definición de la agenda en los Estados Unidos, los estudios posteriores han demostrado que el enfoque puede utilizarse en forma provechosa para explicar el proceso completo de formulación de políticas. Sin embargo, la mayoría de los analistas continúan considerando el enfoque como algo útil únicamente para explicar agendas, lo que ha disminuido considerablemente su atractivo como una explicación más general de la formulación de políticas. Finalmente, las investigaciones de las corrientes múltiples se han enfocado en forma casi exclusiva en el ámbito nacional, en contraposición con enfoques de políticas en competencia, tales como las coaliciones promotoras de Sabatier y Jenkins-Smith (1999) y la elección racional institucional de E. Ostrom (1999). Debido a que la mayoría de los analistas de políticas, al menos en los Estados Unidos, realizan investigaciones en el plano subnacional, la utilidad del enfoque sigue siendo limitada. Al no existir este salto entre niveles (pero véase McLendon 2003; Westervelt 2001), no resulta extraño que el enfoque sea más citado que desarrollado.

Preocupaciones específicas

Los críticos también señalan problemas más específicos. Haré una reflexión sobre dos de ellos.

¿Las corrientes son realmente independientes? El enfoque de las corrientes múltiples sostiene que, a pesar de que las corrientes no son completamente independientes una de la otra, puede considerarse que cada una tiene una vida propia. Los participantes toman y abandonan decisiones, haciendo que algunas elecciones sean más probables que otras. La importancia de los problemas aumenta y disminuye en la agenda del gobierno independientemente de que puedan resolverse o que hayan sido resueltos. En forma similar, las personas generan soluciones no necesariamente porque han identificado un problema en particular, sino porque la solución resuelve un problema que se amolda a sus valores, creencias o bienestar potencial. Los cambios en la corriente política tienen lugar sin importar si los problemas que enfrenta la nación cambiaron o no. Por lo tanto, cada corriente parece obedecer sus propias reglas y fluye en gran medida en forma independiente de las otras. Las corrientes interactúan solo cuando las ventanas de oportunidad están abiertas, cuando los emprendedores de políticas asocian los problemas a las soluciones y los presentan a audiencias políticas receptivas.

Los críticos no están de acuerdo. Mucciaroni (1992) y Bendor, Moe y Shott (2001) cuestionan si es apropiado conceptualizar las corrientes como independientes. Mucciaroni sostiene que las corrientes pueden ser más fructíferas si se las concibe como interdependientes, y los cambios en una corriente pueden disparar o reforzar cambios en otra, haciendo la unión menos fortuita, y el proceso más estratégico y con un objetivo claro. Por ejemplo, el problema de la reforma fiscal de los Estados Unidos estaba ligado a los recortes en el impuesto sobre el suministro propuesto por los conservadores en forma simbólica y sustantiva mucho antes de que la llegada de Reagan al poder abriera una ventana de oportunidad política. Sabatier (1999: 272, nota 5) lo analiza en mayor profundidad. Ve la independencia de las corrientes únicamente como una relación contingente sujeta a verificación empírica. La política no necesariamente opera en un nivel sistémico, las políticas no siempre se desarrollan en comunidades de políticas, y las soluciones no se desarrollan independientemente de los problemas. El propio Kingdon (1995: 228) presenta la posibilidad de que la unión, es decir la interacción, pueda ocurrir en ausencia de una ventana de oportunidad abierta.

La independencia de las corrientes es un recurso conceptual. Tiene la ventaja de que permite a los investigadores revelar más que suponer la racionalidad, es decir, la afirmación que sostiene que las soluciones siempre se desarrollan en respuesta a problemas definidos de forma clara. A veces, las políticas buscan un razonamiento que las justifique o no solucionan ningún problema (Stone 1988; Zahariadis 1996). Edelman (1988) llega al punto de sostener que las soluciones crean problemas. Consideremos, por ejemplo, la decisión de ir a la guerra contra Irak tomada en el año 2003 por el gobierno de Bush. Mientras que el razonamiento inicial

tenía que ver con lo que se alegaba como un peligro claro e inminente presentado por el hecho de que Saddam Hussein poseía armas de destrucción masiva, las razones de ser posteriores pusieron énfasis en las conexiones con los terroristas, la liberación de Irak o la democratización y construcción de la nación. La solución seguía siendo la misma –derrocar a Saddam– mientras que el problema cambió constantemente en busca de un sostén. Tal como señalaron posteriormente algunos miembros de la administración de Bush (como Paul O'Neill, ex Secretario del Tesoro del Presidente Bush, y Richard Clarke, ex zar contra el terrorismo), el gobierno estaba obsesionado con Saddam mucho antes del ataque (Suskind 2004; Clarke 2004). La pregunta no era si hacerlo o no, sino cuándo y cómo.

Resulta imposible elaborar el argumento anterior sin independencia entre corrientes. La clave es especificar cuándo una política puede estar buscando un razonamiento que la justifique pero no es posible elaborar este juicio en forma lógica ni explicar el proceso de por qué esto es así, a menos que se pueda diferenciar entre el desarrollo de los problemas y el de las soluciones. Además, los supuestos son simplificaciones de la realidad. Si muchos analistas políticos están preparados para aceptar el supuesto de que la gente no tiene que ser racional, que solo debe actuar como si fuese racional, también pueden aceptar el hecho de que las corrientes no tienen que ser independientes, solo necesitan fluir como si fuesen independientes.

¿Las hipótesis generadas por el enfoque de las corrientes múltiples pueden probarse estadísticamente? El pluralismo metodológico puede ser una virtud, pero el análisis estadístico aumenta la relevancia de las predicciones de un enfoque de una manera en que los estudios de caso no lo hacen. Este no es el momento para volver a abrir el debate sobre las ventajas y desventajas del análisis cuantitativo frente al análisis cualitativo, pero no es un secreto que la mayoría de las aplicaciones de la corriente de investigación del cesto de basura, al igual que el enfoque de las corrientes múltiples, han sido estudios de caso cualitativos. Esto ha causado gran descontento entre los críticos que alegan que: “muchas aplicaciones del enfoque se limitan a describir algunas partes de una organización como cestos de basura, ofreciendo descripciones, generalmente informes etnográficos que enfatizan temas centrales de la teoría del cesto de basura” (Bendor, Moe y Shott 2001: 186). Además de utilizar simulaciones por computadora que restringen y formalizan el enfoque verbal a fin de extraer más consecuencias (Zahariadis 2003), sería útil evaluar el enfoque de las corrientes múltiples en forma estadística. ¿Se puede hacer esto? Y si es así, ¿cómo?

Travis y Zahariadis brindan una prueba de este tipo (2002). No es la única forma de evaluar el enfoque de las corrientes múltiples, pero debido a la lentitud de los estudios, sirve como un buen primer intento. Los autores adoptan una versión cibernética del modelo y realizan dos supuestos. En primer lugar, dejan de lado la noción de los emprendedores que manipulan el proceso utilizando estrategias cognitivas o afectivas. En segundo lugar, conceptualizan en forma explícita la

inercia incorporada en el modelo en forma de financiación inicial. Al examinar las asignaciones estadounidenses de ayuda a otros países, alegan que la ayuda exterior es el resultado de interacciones entre los problemas, las políticas y la política. El modelo sigue un proceso de anclaje y ajuste donde los resultados de políticas o los niveles de financiación se anclan a un nivel específico sujeto a ajustes periódicos causados por factores especificados previamente. Los formuladores de políticas anclan las asignaciones al nivel de las asignaciones del año anterior, el cual representa el punto de acuerdo en la comunidad de políticas para la ayuda exterior. Pueden realizarse ajustes a los anclajes en respuesta a los problemas externos o políticas internas, y se hacen mientras las ventanas de oportunidad política están abiertas, que son cambios en la corriente de problemas o en la corriente de la política. Utilizando la idea de retroalimentación negativa y positiva, los autores ven los problemas externos como medidos por preocupaciones sobre seguridad, actividades económicas y necesidades de los receptores. Del mismo modo, las políticas domésticas se conceptualizan como si fuesen medidas por el control del poder ejecutivo y el control de una o ambas cámaras del Congreso.

La unión hace referencia a las interacciones entre las tres corrientes, pero Travis y Zahariadis (2002) optan por modelar únicamente las interacciones entre los problemas y las políticas, y entre la política y las políticas públicas por dos razones. En primer lugar, la idea de anclaje y ajuste supone que no puede haber dos ventanas de oportunidad abiertas en forma simultánea. Esto implica que los ajustes se harán en respuesta a problemas externos, como por ejemplo el terrorismo, mientras que la corriente de la política continúa constante; es decir, tanto los Republicanos como los Demócratas ven al terrorismo como un problema importante y, por lo tanto, es probable que reaccionen en forma similar. En este caso, agregar la interacción con la corriente de la política en el mismo término es redundante. Lo mismo ocurre en el caso de ventanas de oportunidad que se abren en la corriente de la política. En segundo lugar, no está garantizada una interacción independiente entre los problemas y la política, dado que ambos representan ajustes. A menos que uno modele su interacción con el anclaje, es decir, la financiación inicial, es imposible especificar a qué se están ajustando. La ecuación final incorpora una serie de términos independientes y multiplicativos para capturar toda la esencia del modelo. Los hallazgos concuerdan en gran medida con las expectativas teóricas, ilustran la naturaleza interactiva del proceso de ayuda exterior y la habilidad para implementar pruebas estadísticas del enfoque de las corrientes múltiples.

PERSPECTIVAS

El enfoque de las corrientes múltiples estudia el proceso de las políticas en condiciones de ambigüedad. Adaptando un modelo de elección del cesto de basura, John Kingdon y sus colegas han desarrollado un marco que explica la formulación de políticas por parte de los gobiernos nacionales. Aunque la aplicación original de Kingdon se refería solo a la definición de la agenda en un único escenario na-

cional, es claro que el alcance del marco es más amplio. Constituye un enfoque del proceso de las políticas que es útil en casos individuales o en aplicaciones comparadas entre países, tiempo, temas y campos políticos. En los párrafos siguientes trazo implicancias para las teorías del proceso de las políticas y diagramo un camino para futuras investigaciones.

Implicancias para la teoría

El enfoque de las corrientes múltiples es útil para relacionar las diversas etapas del proceso de las políticas a la luz de una única lente. Los estudios actuales sobre formulación de políticas muchas veces adoptan una heurística por etapas que divide el proceso en subprocesos o etapas, por ej. la definición de la agenda o la implementación. Aunque se reconoce que los límites de las etapas son arbitrarios y que las etapas no necesariamente se siguen unas a otras (Anderson 2000), ha habido pocos intentos de construir un enfoque que las relacione en un todo causal. La política (formulación de políticas) y la administración (implementación) no están tan estrictamente divorciadas (March 1994: 109; Olsen 1988). El enfoque de las corrientes múltiples puede tratar este tema con las revisiones y los requisitos adecuados (Skok 1995). Por ejemplo, Matland (1005) utiliza la ambigüedad como una dimensión por medio de la cual categoriza diversos estudios de implementación. Zahariadis (2005b) extiende el debate a la Unión Europea, desarrollando hipótesis respecto de la ambigüedad y el rendimiento sistémico. Por ejemplo, su teoría es que los niveles más altos de ambigüedad en los sistemas de implementación de la UE reducen drásticamente la eficiencia de la entrega pero aumentan la rendición de cuentas democrática.

El enfoque de las corrientes múltiples modifica los argumentos relativos al estudio de políticas públicas desarrollados en forma explícita en referencia a comunidades de políticas cerradas (ejemplo, Hayward 1991). Los hechos políticos amplios están relacionados con desarrollos sectoriales cerrados de maneras específicas. Si bien uno no determina al otro, los sucesos políticos fuera de los sectores específicos influyen en los tipos de soluciones que se examinarán cuando las ventanas de oportunidad se abran. Kingdon (1995) usa el concepto de derrame para describir este proceso. La conceptualización permite una prueba de la hipótesis de Freeman (1985) que sostiene que las políticas sectoriales están menos influenciadas por sucesos o estilos nacionales y más por las características de los propios sectores.

El enfoque trata el tema de ideas en la política pública. Mientras que no niega la importancia del interés personal, señala la trascendencia de las ideas de dos maneras. En primer lugar, Kingdon sostiene que las soluciones no se desarrollan simplemente sobre la base de la eficiencia o del poder, sino también de la equidad. En segundo lugar, la ideología política es una buena heurística en un mundo ambiguo que cambia rápidamente (Kingdon 1993: 79). Le otorga significado a la acción, da entrada a la votación de los asistentes o sirve como guía (en forma imprecisa) hacia los temas que son importantes. Los políticos pueden utilizar las

ideas no solo para definir a los otros sino también para definirse a sí mismos. Sin embargo, las personas no necesitan estar motivadas exclusivamente por las ideas. Los emprendedores, cuyo propósito es unir las tres corrientes, inclinarán ocasionalmente sus tendencias ideológicas a fin de sacar ventaja de oportunidades breves (Zahariadis 1996, 2003). El enfoque de las corrientes múltiples es una buena manera de explorar el impacto de las ideas sin negar necesariamente la importancia del interés propio.

Por último, el enfoque de las corrientes múltiples tiene implicancias importantes para los reclamos relativos al papel de los individuos y de las instituciones en la formulación de las políticas. El enfoque de las corrientes múltiples suscribe a la noción de que las instituciones hacen las cosas posibles pero las personas hacen que las cosas sucedan. Señala la importancia de los emprendedores de políticas y de la cognición y emoción humanas como la base de la manipulación política. Es más, las instituciones son importantes (Weaver y Rockman 1993) pero su importancia es mitigada en gran medida por los individuos, la oportunidad y el contexto. Aun en el caso de sistemas más pequeños (en relación con los EE.UU.), con mucho control ejecutivo y disciplina partidaria, como aquellos del Reino Unido y Grecia, debe haber una unión de las tres corrientes independientes antes de que se adopten nuevas políticas.

Recomendaciones para futuras investigaciones

La investigación futura puede continuar en torno a las siguientes líneas, que están redactadas en forma de consejo para contribuir al desarrollo teórico.

Investigar la aplicabilidad en diferentes condiciones. ¿Por qué algunas decisiones tienden a volverse cestos de basura? ¿Hay características que hacen que ciertos asuntos sean más candidatos que otros? Las respuestas circunscribirán aún más cuidadosamente los límites del enfoque de las corrientes múltiples y llevarán a una mejor comprensión del proceso de las políticas. Mientras Kingdon (1995) insinuaba al principio que todo el proceso de las políticas constituía un receptáculo gigante debido a las características de la formulación de políticas en el nivel nacional, otros han explorado la importancia de las propiedades de problemas específicos. Rommetveit (1976) sugiere que los principales candidatos para los cestos de basura son los temas que implican cambios en las estructuras normativas —valores prioritarios básicos de un estado— y aquellos en las que ningún partícipe activo domina el proceso de las políticas. Cuando una sociedad está en proceso de reordenar sus valores, se desafían las normas establecidas que subyacen en las relaciones estado-sociedad. Como resultado, la sabiduría convencional es cuestionada ubicando a los grupos disidentes a la vanguardia del cambio. La activación de nuevos grupos y el amplio desacuerdo en cuanto a los valores relevantes sobre los cuales basar la decisión sobre una política a su vez aumentan la ambigüedad y permiten la evocación o aparición de nuevos problemas y soluciones. Dicho quiebre de lazos establecidos previamente entre las ventanas

de oportunidad, los problemas y la política complica el proceso, al tiempo que elementos nuevos y quizás no relacionados se descartan en el cesto. Desde esta perspectiva, la privatización o la reforma de gobierno son buenas opciones para aplicar el enfoque de las corrientes múltiples (Brunsson y Olsen 1993; March y Olsen 1983). Otras características de las cuestiones, sostiene Mucciaroni (1992), alteran el comportamiento del sistema de maneras predecibles. Zahariadis (2003, 2005a) se refiere a este tema y concluye que lo que marca la diferencia es la importancia de la cuestión más que sus características inherentes. Se requieren más trabajos empíricos para resolver este problema.

Investigar la aplicabilidad en diferentes campos. La mayoría de los trabajos que utilizan el enfoque de las corrientes múltiples han investigado la política de formulación de políticas internas. Al adherir a límites disciplinarios rígidos y obsoletos diseñados hace varias décadas, los analistas de políticas descuidan sistemáticamente el área de la política exterior. Sin embargo, Allison (1971) demostró que las diferencias entre política interna y externa son más imaginarias que reales. ¿Pueden ampliarse los enfoques desarrollados en un contexto para proveer explicaciones creíbles en otro?

Zahariadis (2003, capítulo 5; 2005a) y Durant y Diehl (1989) tratan esta cuestión. Ambos concuerdan en que el enfoque de las corrientes múltiples es una buena opción para tender un puente entre la política interna y la externa. El problema central es vincular las variables internas y externas (Caporaso 1997). A pesar de las diferentes habilidades de los grupos de interés y actores corporativos para acceder a la elite de la política exterior de un país (especialmente a aquellos que representan o tienen lazos estrechos con intereses extranjeros), los intereses y actores internos evalúan y filtran las amenazas externas al tiempo que persiguen sus propios proyectos internos favoritos. En última instancia, los resultados de la política exterior deben ser aceptables para las audiencias internas que ratificarán las soluciones. El ambiente externo juega un papel, pero los problemas o soluciones generados desde el exterior siguen necesitando ser interpretados internamente. Los emprendedores de políticas cumplen una función muy importante en la unión, tal como en el caso de las políticas internas. Los estados pequeños no se caracterizan por acatar las reglas del modo en que sugiere la literatura. (Hey 2003; Rosenau 1971). El enfoque de las corrientes múltiples, que empezó como explicación de la política interna en una democracia presidencial “desordenada”, es útil aun en democracias parlamentarias pequeñas, como la de Grecia, y en la política exterior, donde la participación es menos fluida. A diferencia de la sabiduría convencional, las teorías sobre la formulación de políticas internas, tales como el enfoque de las corrientes múltiples ofrecen explicaciones de política exterior sólidas y bien fundadas teóricamente.

Cambiando ligeramente de tema, los análisis pueden investigar la aplicabilidad del enfoque de las corrientes múltiples como una forma de explicar la formulación de políticas en áreas distintas de las organizaciones educativas o gobiernos nacionales completos. En el nivel interno subnacional, McLendon (2003) utiliza

el marco para estudiar la formación de la agenda para la descentralización de la educación superior en tres etapas: Arkansas, Illinois y Hawai. Westervelt (2001) lo usa para examinar la definición de la agenda en la política educativa para la educación inicial, primaria y secundaria. En el ámbito internacional, Gordenker *et al.* (1995) aplica el modelo original del cesto de basura al área de cooperación internacional, que es un área mayor que un único ambiente organizacional. Utilizando la epidemia de SIDA como un estudio de caso, exploran la aplicabilidad del enfoque en áreas mucho más fluidas de las que han sido tratadas hasta ahora, a las que denominan regímenes. La ambigüedad es por cierto un factor en esos casos. Además, el trabajo en la definición de la agenda en la Unión Europea ha demostrado que el proceso es muy complejo y ambiguo; es un firme candidato para los cestos de basura (Peters 1994: 20; Richardson 2001). Si se investiga aún más, se extenderá provechosamente la aplicación al mismo proceso de toma de decisiones.

Uso de múltiples marcos. Desde el influyente trabajo de Allison (1971), los analistas de políticas han sido sensibles a las limitaciones del uso de un solo enfoque y del valor agregado al explorar las cuestiones de políticas desde muchas perspectivas. Sin embargo, casi todo el trabajo sobre políticas continúa realizándose utilizando un solo enfoque, ya que los analistas subestiman el valor de las explicaciones alternativas y sobrevaloran el poder explicativo del enfoque que están utilizando. Al igual que otros enfoques, el enfoque de las corrientes múltiples entra en esa categoría, pero algunos trabajos recientes han tratado de mejorar la situación.

Al investigar la política exterior griega, Zahariadis (2005a) explora la utilidad y el poder explicativo de tres enfoques, las corrientes múltiples, el internacionalismo racional y los juegos de dos niveles. El autor parte de la observación hecha por Allison (1971: 251) que dice que las perspectivas en un nivel constituyen explicaciones competitivas del mismo acontecimiento y en otro nivel “producen distintas explicaciones de acontecimientos bastante diferentes”. De ser así —pregunta Zahariadis—, ¿cuáles son los límites del potencial explicativo del enfoque de las corrientes múltiples en relación con otros enfoques? El análisis revela algunos resultados fascinantes. Al conceptualizar la variable dependiente como grado de políticas de confrontación o políticas cooperativas a fin de evitar explicaciones idiosincrásicas, el autor descubre que si bien el enfoque de las corrientes múltiples provee la mejor explicación general porque analiza con más precisión una mayor cantidad de casos, sistemáticamente analiza en forma insuficiente la política cooperativa. Si bien es difícil discernir la razón por la que esto sucede, surgen dos implicancias del análisis. En primer lugar, los factores que llevan a la cooperación no son necesariamente los mismos que los que explican la confrontación. En segundo lugar, los enfoques sintéticos que integran variables de diferentes perspectivas son de una utilidad limitada. Un curso de acción preferible es la especificación meticulosa de las limitaciones de cada enfoque y la elaboración

de un menú para elegir distintas perspectivas a fin de explicar acontecimientos diferentes (Zahariadis 1998).

Ofrecer consejos sobre el gobierno democrático. ¿De qué manera deben enfrentar un mundo ambiguo quienes formulan políticas? ¿Qué lecciones tiene para ofrecer al gobierno democrático el enfoque de las corrientes múltiples? March y Olsen (1995) sugieren algunas implicancias, pero lo hacen sin prestar atención suficiente a los procesos causales. Brunsson (1985) adapta algunas ideas del enfoque de las corrientes múltiples y construye un modelo de administración basado en expectativas, motivación y compromiso. Un estudio anterior en universidades propone, entre otras cosas, que los líderes deben persistir porque si se hacen muchas propuestas, algunas serán aprobadas (Cohen y March 1974). Con una mirada específica a las jerarquías burocráticas que exhiben características del cesto de basura, Padgett (1980) concluye que sería mejor que los administradores aplicaran un método de “no intervención”, siempre que se inclinen a las políticas de personal y de diseño estructural. Crecine (1986: 116) agrega a esta estrategia la apertura deliberada de ventanas de oportunidad, que altera el contexto de la elección. Algunas ventanas de oportunidad están sujetas a control, o al menos a influencias, como por ejemplo aquellas relacionadas con presupuestos, contrataciones públicas o elecciones en democracias parlamentarias. Claramente se necesita mucho más trabajo para descubrir todas las implicancias con una precisión adecuada y coherencia lógica.

CONCLUSIÓN

Lejos de ser una aberración, la ambigüedad es un hecho de la vida política. Hace que la formulación de políticas sea desordenada, compleja y menos comprensible. La información y la parcialidad afectan la elección. Los descubrimientos fortuitos juegan un papel importante, disminuyendo la habilidad de predecir hechos futuros. Pero la ambigüedad también fomenta la innovación y difunde el conflicto político (Huff 1988; Sharkansky 2002). El enfoque de las corrientes múltiples ofrece una forma fructífera de explicar el modo en que las organizaciones y los sistemas políticos dan sentido a un mundo ambiguo (Weick 2001). La lente suministra las herramientas analíticas para explorar de qué forma y en qué condiciones los emprendedores manipulan el proceso de las políticas, no solo para buscar su propio interés, sino también para proveer de sentido a los formuladores de políticas que poseen preferencias problemáticas.

Los buenos enfoques de elección de políticas utilizan mucha información para explicar varios sucesos. Los mejores enfoques son aquellos que logran explicar más con una menor cantidad de información. La tarea es enorme y la investigación empírica futura determinará si el enfoque logra ir más allá de ser un buen enfoque y transformarse en un mejor enfoque del proceso de las políticas públicas.

NOTAS

Quiero agradecer a Tom Birkland y a Spiros Protopsaltis por sus útiles y detallados comentarios sobre la versión anterior del capítulo.

BIBLIOGRAFÍA

ALLISON, Graham (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown.

ANDERSON, James E. (2000) *Public Policy Making: An Introduction*, 4a ed. Boston: Houghton Mifflin.

VERY, George (2004) "Bioterrorism, Fear, and Public Health Reform: Matching a Policy Solution to the Wrong Window", *Public Administration Review*, 64, págs. 274-288.

BARBALET, J.M. (1998) *Emotion, Social Theory and Social Structure: A Macrosociological Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

BAUMGARTNER, Frank R. y Bryan D. Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

BENDOR, Jonathan, Terry M. Moe y Kenneth W. Shott (2001) "Recycling the Garbage Can: An Assessment of the Research Program", *American Political Science Review*, 95, págs. 169-190.

BIRKLAND, Thomas A. (1997) *After Disaster: Agenda-Setting, Public Policy and Focusing Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.

____ (2004) "The World Changed Today: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks", *Review of Policy Research*, 21, págs. 179-200.

BOWER, Gordon H. y Joseph P. Forgas (2000) "Affect, Memory, and Social Cognition", en Eric Eich, John F. Kihlstrom, Gordon H. Bower, Joseph P. Forgas y Paula M. Niedenthal eds., *Cognition and Emotion*, págs. 87-168. Oxford, RU: Oxford University Press.

BRUNSSON, Nils (1985) *The Irrational Organization*. Nueva York: John Wiley & Sons.

BRUNSSON, Nils y Johan P. OLSEN (1993) *The Reforming Organization*. Londres: Routledge.

CARROLL, John M (1985) *What's in a Name? An Essay in the Psychology of Reference*. Nueva York: W.H. Freeman.

CAPORASO, James A. (1997) "Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics", *International Studies Trimestral*, 41, págs. 563- 592.

CLARKE, Richard A. (2004) *Against All Enemies*. Nueva York: Free Press.

COBB, Roger W. y David M. Primo (2003) *The Plane Truth: Airline Crashes, the Media, and Transportation Policy*. Washington: Brookings Institution.

COHEN, Michael D. y James G. March (1974) *Leadership and Ambiguity*. Nueva York: McGraw-Hill.

COHEN, Michael D., James G. March, y Johan P. Olsen (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice" *Administrative Science Trimestral*, 17, págs.1-25.

CRECINE, John P. (1986) "Defense Resource Allocation: Garbage Can Analysis of C3 Procurement", en James G. March y Roger Weissinger-Baylon eds. *Ambiguity and Command*, págs. 72-119. Marshfield, MA: Pitman.

DEUTSCH, Karl W. (1966) *The Nerves of Government*. Nueva York: The Free Press.

DIXIT, Avinash K. (1996) *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: The MIT Press.

DURANT, Robert F. y Paul F. Diehl (1989) "Agendas, Alternatives and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena", *Journal of Public Policy*, 9, págs. 179-205.

- DRUCKER, Peter F. (1985) [1966] *The Effective Executive*. Nueva York: Harper & Row.
- EDELMAN, Murray (1988) *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
- ELDER, Charles D. y Roger W. Cobb (1983) *The Political Uses of Symbols*. Nueva York: Longman.
- ETZIONI, Amitai (1992) "Normative- Affective Factors: Toward a New Model of Decision Making", en Mary Zey ed., *Decision Making: Alternatives to Rational Choice Models*, págs. 89-111. Newbury Park, CA: Sage.
- FELDMAN, Martha S. (1989) *Order without Design: Information Production and Policy Making*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- FREEMAN, Gary P. (1985) "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structural Variation", *Journal of Public Policy*, 5, págs. 467-496.
- GORDENKER, Leon, Roger A. Coate, Christer Jönsson, y Peter Söderholm (1995) *International Cooperation in Response to AIDS*. Nueva York: St. Martin's.
- HAYWARD, Jack (1991) "The Policy Community Approach to Industrial Policy", en Dankwart A. Rustow y Kenneth Paul Erikson eds. *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, págs. 381-407. Nueva York: Harper Collins.
- HEY, Jeanne K. ed. (2003) *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- HOYT, Paul D. y Jean A. Garrison (1997) "Political Manipulation within the Small Group: Foreign Policy Advisors in the Carter Administration", en Paul t'Hart, Eric K. Stern and Bengt Sundelius eds., *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, págs. 249- 274. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- HUFF, Anne Sigismund (1988) "Politics and Argument as a Means for Coping with Ambiguity and Change", en Louis R. Pondy, Richard J. Boland Jr y Howard Thomas eds., *Managing Ambiguity and Change*, págs. 79-90. Nueva York: John Wiley & Sons.
- JERVIS, Robert (1992) "Political Implications of Loss Aversion", *Political Psychology*, 13, págs. 187-204.
- JONES, Bryan D. (1994) *Reconceiving Decision- Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- ____ (2001) *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago: University of Chicago Press.
- JONES, Bryan D. y Frank R. Baumgartner (2005) *The Politics of Attention*. Chicago: University of Chicago Press.
- KAHNEMAN, Daniel y Amos Tversky (1979) "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", *Econometrika*, 47, págs. 263-291.
- KINGDON, John W. (1993) "Politicians, Self-Interest, and Ideas", en George E. Marcus and Russell L. Hanson eds., *Reconsidering the Democratic Public*, págs. 73-89. University Park, PA: Pennsylvania State University.
- ____ (1994) "Agendas, Ideas, and Policy Change", en Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson eds., *New Perspectives on American Politics*, págs. 215-229. Washington, DC: CQ Press.
- ____ (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2a ed., Nueva York: Harper Collins.
- LEVY, Jack S. (1997) "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations", *International Studies Trimestral*, 41, págs. 87-112.
- MACKENZIE, Alec (1997) *The Time Trap*, 3a ed. Nueva York: American Management Association.
- MAJONE, Giandomenico (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press.

- MARCH, James G. (1994) *A Primer on Decision Making*. Nueva York: Free Press.
- ____ (1997) "Understanding How Decisions Happen in Organizations", en Zur Shapira ed., *Organizational Decision Making*, págs. 9-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1983) "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", *American Political Science Review*, 77, págs. 281-297.
- ____ (1995) *Democratic Governance*. Nueva York: Free Press.
- MARCH, James G. y Pierre J. Romelaer (1976) "Position and Presence in the Drift of Decision", en James G. March y Johan P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, págs. 251-276. Bergen, Noruega: Universitetsforlaget.
- MARCH, James G. y Herbert A. Simon (1958) *Organizations*. Nueva York: Wiley.
- MATLAND, Richard E. (1995) "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, págs. 145-174.
- MCLENDON, Michael K. (2003) "Setting the Governmental Agenda for State Decentralization of Higher Education", *Journal of Higher Education*, 74, págs. 479-516.
- MUCCIARONI, Gary (1992) "The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique", *Polity*, 24, págs. 459-482.
- NELSON, Thomas E., Zoe M. Oxley y Rosalee A. Clawson (1997) "Toward a Psychology of Framing Effects", *Political Behavior*, 19, págs. 221-246.
- OLSEN, Johan P. (1988) "Administrative Reform and Theories of Organization", en Colin Campbell y B. Guy Peters eds., *Organizing Governance, Governing Organizations*, págs. 233-254. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- ____ (2001) "Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 95, págs. 191-198.
- OSTROM, Elinor (1999) "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", en Paul A. Sabatier ed., *Theories of the Policy Process*, págs. 35-71. Boulder, CO: Westview.
- PADGETT, John F. (1980) "Managing Garbage Can Hierarchies", *Administrative Science Trimestral*, 25, págs. 583-604.
- PETERS, B. Guy (1994) "Agenda-Setting in the European Community", *Journal of European Public Policy*, 1, págs. 9-26.
- QUATTRONE, George A. y Amos Tversky (1988) "Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice", *American Political Science Review*, 82, págs. 719-736.
- RICHARDSON, Jeremy (2001) "Policy Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup", en Jeremy Richardson ed., *European Union: Power and Policy-Making*, 2a ed., págs. 3-26. Londres: Routledge.
- ROCHFORD, David A. y Roger W. Cobb eds. (1994) *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- ROMMETVEIT, Kåre (1976) "Decision Making under Changing Norms", en James G. MARCH y Johan P. OLSEN, *Ambiguity and Choice in Organizations*, págs. 140-155. Bergen, Noruega: Universitetsforlaget.
- ROSENAU, James N. (1971) *The Scientific Study of Foreign Policy*. Nueva York: Free Press.
- RUGGIE, John G. (1998) *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. Nueva York y Londres: Routledge.
- SABATIER, Paul A. y Hank Jenkins-Smith (1999) "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en Paul A. SABATIER ed., *Theories of the Policy Process*, págs. 117-166. Boulder, CO: Westview.

SCHNEIDER, Anne Larason y Helen Ingram (1997) *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

SHARKANSKY, Ira (2002) *Politics and Policymaking*. Boulder, CO: Westview.

SHARP, Elaine B. (1994) "Paradoxes of National Antidrug Policymaking", en David A. Rochefort y Roger W. Cobb eds., *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, págs. 98-116. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

SIMON, Herbert A. (1983) *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Stanford University Press.

SKOK, James E. (1995) "Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle: A Structural Functional Framework for Public Administration", *Public Administration Review*, 55, págs. 325-332.

SNIDERMAN, Paul M., Richard A. Brody y Philip E. Tetlock (1991) *Reasoning and Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.

STEINBRUNER, John D. (1974) *The Cybernetic Theory of Decision*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

STONE, Deborah (1988) *Policy Paradox and Political Reason*. Boston: Little, Brown.

SUSKIND, Ron (2004) *The Price of Loyalty*. Nueva York: Simon and Schuster.

TRAVIS, Rick and Nikolaos Zahariadis (2002) "A Multiple Stream Model of U.S. Foreign Aid Policy", *Policy Studies Journal*, 30, págs. 495-514.

TVERSKY, Amos y Daniel Kahneman (1981) "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice", *Science*, 211, págs. 453-458.

WEAVER, R. Kent y Bert A. Rockman (1993) "When and How Do Institutions Matter?", en R. Kent y Bert A. Rockman eds., *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, págs. 444-461. Washington, DC: The Brookings Institution.

WEICK, Karl E. (1979) *The Social Psychology of Organizing*, 2a ed., Nueva York: Random House.

_____ (2001) *Making Sense of the Organization*. Malden, MA: Blackwell.

WESTERVELT, Gerrit (2001) "Agenda Setting in Colorado Educational Policy Making", tesis de doctorado, Facultad de Educación, Universidad de Colorado en Denver.

WILLIAMSON, Oliver (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: Free Press.

WILSON, James Q. (1989) *Bureaucracy*. Nueva York: Basic.

ZAHARIADIS, Nikolaos (1995) *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

_____ (1996) "Selling British Rail: An Idea Whose Time Has Come?", *Comparative Political Studies*, 29, págs. 400-422.

_____ (1998) "Comparing Three Lenses of Policy Choice", *Policy Studies Journal*, 26, págs. 434-448.

_____ (2003) *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Manipulation in Democratic Societies*. Washington, DC: Georgetown University Press.

_____ (2005a) *Essence of Political Manipulation: Emotion, Institutions, and Greek Foreign Policy*. Nueva York: Peter Lang.

_____ (2005b) "Europeanization as Program Implementation: Effective, Efficient and Democratic?", paper entregado en la reunión anual de la American Political Science Association (Asociación Americana de Ciencia Política), Washington, DC, 2006.

ZAHARIADIS, Nikolaos y Christopher S. Allen (1995) "Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany", *Policy Studies Review*, 14, págs. 71-98.

La construcción social y el diseño de las políticas

HELEN INGRAM, ANNE L. SCHNEIDER Y PETER DELEON

A partir de la década de los ochenta, los teóricos de las políticas públicas recurrieron a un enfoque de diseño de políticas (Simon 1981; Bobrow y Dryzek 1987; Schneider e Ingram 1988; Weimer y Vining 1989; May 1991) propuesto inicialmente para ocuparse del fárrago de variables intervinientes que afectan el diseño, la selección, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. A fines de la década de los ochenta (Schneider e Ingram 1988,1993; Ingram y Schneider 1990, 1991), se introdujo el concepto de construcción social de las poblaciones objetivo. Este trabajo planteaba que los formuladores de políticas públicas generalmente construyen socialmente poblaciones objetivo en términos positivos y negativos, y distribuyen beneficios y cargas a fin de reflejar y perpetuar estas construcciones. La incorporación de la construcción social de poblaciones objetivo como parte del diseño de políticas públicas ayuda a explicar por qué las políticas públicas, que pueden tener un efecto tan positivo en la sociedad, algunas veces —y frecuentemente de manera deliberada— fracasan en sus propósitos nominales, no logran resolver problemas públicos importantes, perpetúan la injusticia, no respaldan las instituciones democráticas y producen una ciudadanía desigual.

El marco de la construcción social de poblaciones objetivo ha sido desarrollado para ayudar a explicar algunos dilemas prolongados en una democracia que otros marcos no tratan adecuadamente. Las siguientes preguntas sirven de ejemplo: ¿Por qué si todos los ciudadanos son nominalmente iguales ante la ley el diseño de políticas tiende a distribuir beneficios principalmente a algunas personas mientras que casi siempre castiga a otras? ¿Por qué algunas políticas se perpetúan, e incluso se extienden, a pesar de su fracaso para lograr los objetivos para los que fueron diseñadas? ¿Cómo es que algunos grupos con construcción negativa pue-

den lograr una construcción social más positiva y mejor trato por parte de los formuladores de políticas mientras que otros no pueden hacerlo? Y ¿por qué y cómo es que los diseños de políticas algunas veces se alejan de la típica reproducción del poder y de las construcciones sociales e introducen cambios en las instituciones, las relaciones de poder y la construcción social de los grupos objetivo?

El marco puede utilizarse para generar propuestas empíricas y comprobables que están íntimamente conectadas con preocupaciones normativas sobre la justicia, la ciudadanía, la solución efectiva de problemas y la democracia. Reconoce que el diseño de políticas tiene consecuencias sociales y políticas fundamentales, no solo en el bienestar material sino también en la reputación social y en la forma en que algunos segmentos de la población ven su relación con el gobierno. Reconoce que la reputación, la imagen y la posición social son diferentes de la noción habitual de poder político relacionado con los recursos económicos y políticos, y que el modo en que se manejan los objetivos afecta las imágenes del gobierno y las nociones de eficacia que alientan o desalientan la participación política. Las construcciones sociales de los grupos objetivo son atributos políticos importantes que muchas veces se introducen en el discurso político y en los elementos del diseño de políticas públicas. Los formuladores de políticas responden a las construcciones sociales y las manipulan al construir sus bases políticas. La manipulación de dichas imágenes en el proceso político puede tener, y por lo general tiene como resultado, un tratamiento radicalmente diferencial de diversos grupos objetivo aun en casos en que algunos diseños alternativos hubieran logrado los mismos supuestos objetivos de las políticas. Sin embargo, no todos los contextos de formulación de políticas presentan este modelo; volveremos a este punto más adelante.

Este capítulo trata este y otros temas del diseño de políticas en términos de la construcción social de diversos grupos políticos (o grupos “objetivo”). Primero hacemos una introducción al marco de la construcción social, especialmente sobre la forma en que se integra en el diseño de políticas públicas. Luego ofrecemos seis propuestas de sus aplicaciones y debatimos en particular qué ventajas ofrece al estudio de la formulación de políticas públicas. Finalmente, sugerimos una cantidad de áreas en las que el marco de la construcción social brinda un conocimiento sobre una teoría de políticas públicas.

EL DESARROLLO DE UN MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL

El origen de la construcción social puede remontarse en gran parte a *Ideology and Utopia* (1936) de Karl Mannheim, que argumentaba que no había una “única” visión de la realidad, que la ciencia social tenía que ser una ciencia “interpretativa” para ser útil y proporcionar una mejor comprensión. De acuerdo con Gergen (1999) Mannheim sostenía que el conocimiento científico era, y debe ser, una consecuencia de las relaciones sociales. Más tarde, como se ve reflejado en el concepto de “revoluciones científicas” de Kuhn (1970), los construccionistas sociales plantearon que los problemas sociales no eran fenómenos neutrales u objetivos

sujetos a examen y resolución inmediatos. En cambio, los “problemas” se consideran interpretaciones de condiciones que han sido subjetivamente definidas como problemáticas y que, como tales, demandan algún tipo de acción paliativa (ver Bacchi 1999, por ejemplo). Entonces, la definición de un problema es un ejercicio fundamentalmente político, es decir, que identificar un fenómeno como un “problema” es un cálculo político basado principalmente en valores (Rochefort y Cobb 1994)¹. Además, la construcción social se opone a una orientación “de reducción” en las ciencias sociales, una orientación que reduce todas las condiciones sociales y políticas a un análisis objetivo, sencillo y empírico. Por lo tanto, la construcción social enfatiza la riqueza contextual de lo que Maarten Hajer (1993) denomina el “ámbito de las políticas” o aquello a lo que se refiere Robert Hoppe (2002) como las “culturas de los problemas de políticas públicas” fundamentales. Bent Flyvbjerg (2001) asegura que estos elementos esenciales son el motivo por el cual las ciencias sociales son importantes (ver también Dryzek 1993). Para nuestro propósito entonces, la construcción social es un ejercicio que da forma al mundo o, al menos, abarca diversas maneras en que se definen las “realidades” del mundo. Esto incluiría las imágenes, estereotipos y asignación de valores a objetos, personas y acontecimientos (Stone 1999), es decir, los elementos que operacionalizan las políticas públicas y la política.

Más recientemente, los construccionistas sociales han articulado una sinergia que combina dos variedades de literatura, una relacionada con la teoría de grupos de interés (pluralismo) y la otra con el análisis institucional. Theodore Lowi (1979) proponía que las políticas públicas crean política mediante la distribución de beneficios y cargas que generan actividad política por parte de los grupos que anticipan los efectos en las políticas (también Truman 1951). Lowi estaba principalmente interesado en los efectos esperados o de “*feed forward*” de las políticas en los grupos políticos, incluso en partidos políticos, grupos de interés y otras ramas de gobierno, junto con su ulterior actividad política (ver Schneider e Ingram 1997 para conocer la historia de la evolución de Lowi en cuanto a la forma en que las políticas afectan la participación política y la subsiguiente formulación de las políticas). Por el contrario, Paul Pierson (1993) teorizó sobre el momento en que los efectos se vuelven causas e identificó los efectos de “retroalimentación de políticas” de los diseños de políticas en las instituciones. Pierson se basó fundamentalmente en el institucionalismo histórico que mostraba cómo las políticas ponían en movimiento fuerzas que creaban relaciones institucionales. Mediante procesos de “rendimientos crecientes”, Pierson y otros han sugerido que las políticas continuarán en el mismo camino mucho tiempo después de que los factores externos den indicios de que deberían haber cambiado (Pierson 2004; Baumgartner y Jones 1993). Ambas teorías llevan al mismo punto inicial: las políticas públicas afectan a la política.

Utilizamos el término “grupo objetivo” o “población objetivo” para identificar aquellos grupos realmente elegidos para recibir beneficios y cargas mediante diversos elementos del diseño de las políticas. El diseño de las políticas incluye otros

elementos además de los beneficios y cargas que afectan a las poblaciones objetivo. Estos otros elementos incluyen fines supuestos (o expresados) que deben lograrse o problemas que deben solucionarse, las herramientas previstas para cambiar el comportamiento, normas de inclusión y exclusión, fundamentos que legitimen las políticas y ofrezcan una lógica interna de causa y efecto que relacione los medios con los fines y la estructura de implementación. VanDeMark (2006: 30) observa que “centrarse en las poblaciones objetivo redirige la atención de los grupos de interés organizados y su relación con la formulación de políticas a la forma en que las mismas políticas ejercen una influencia sobre aquellos que participan en el proceso de formulación de políticas y aquellos otros que ganan y pierden como resultado de una política específica”. Además, Schneider e Ingram (1997: 75) han sostenido que las construcciones sociales pueden ser percibidas por el poder legislativo, el poder ejecutivo, los tribunales y, en último lugar, por la ciudadanía, como algo tan hegemónico que son consideradas una condición “natural” y pocas veces cuestionada. Sin embargo, también puede haber construcciones en competencia, basadas en diferentes sistemas de creencias, experiencias o resultados previstos. En la política, entonces, hay una lucha permanente por ganar la aceptación de determinadas construcciones y sus consecuencias. La tesis básica de la teoría se muestra en la figura 4.1. Los diseños históricos y contemporáneos de políticas tienen un efecto de largo plazo en el sentido de que (junto con otros factores del contexto social) identifican poblaciones objetivo y les adjudican recompensas y sanciones. Los objetivos también están afectados por muchos otros aspectos del diseño de políticas, como reglas, herramientas, fundamentos y la lógica causal que explica cómo los objetivos se relacionan con la definición de problemas o los fines supuestos de las políticas. Los diseños de las políticas dan forma a la experiencia de los grupos objetivo, envían mensajes implícitos sobre cuán importantes son sus problemas para el gobierno y si su participación puede ser efectiva.

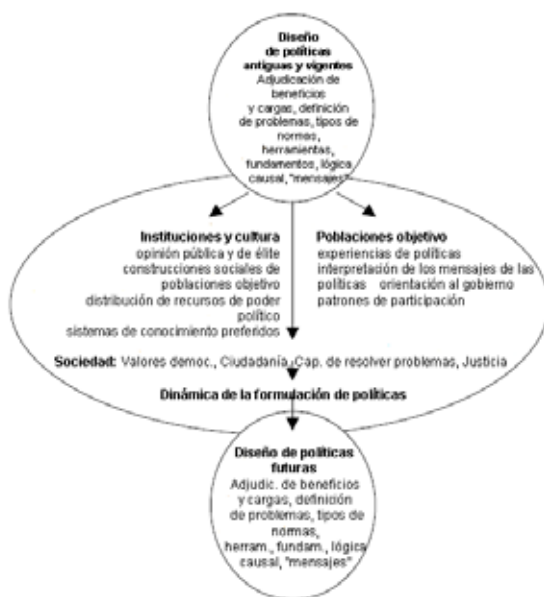


FIGURA 4.1 Construcción social y diseño de las políticas

Los diseños de las políticas también dan forma a las instituciones y a la cultura en general, tanto mediante los efectos instrumentales (recursos) de las políticas (tales como nuevas reglas y nuevas organizaciones) como los efectos retóricos/simbólicos (interpretativos). Por lo tanto, los diseños de las políticas impactan en la opinión pública y de élite, en las construcciones sociales de grupos objetivo, en la distribución de recursos de poder político e incluso en la legitimidad de diversos sistemas de conocimiento. Las instituciones incorporan uno o más sistemas de conocimiento dando preferencia, por ejemplo, al conocimiento político, en el sentido del alcance del capital político que se crea, o al conocimiento científico/profesional. La figura 4.1 muestra que los diseños de las políticas antiguas y vigentes han moldeado todo el contexto de la sociedad, lo que incluye el alcance, la profundidad y la autenticidad de la democracia (Dryzek 1996). Otros aspectos del contexto societal también se ven afectados, incluso la visión de ciudadanía, la capacidad de la sociedad para resolver problemas y la comprensión de la justicia. La dinámica de la formulación de las políticas incorpora a los emprendedores de políticas, grupos de interés, movimientos sociales, organismos y funcionarios electos y su personal, y otras personas con roles más directos en la determinación de futuros diseños de políticas.

La figura 4.1 destaca que los diseños de políticas existentes tienen mucho peso en la creación de nuevos diseños. Las diferencias en las construcciones sociales y

en el poder político se tienen en cuenta durante los procesos posteriores de diseño de políticas y generalmente llevan a la inclusión de elementos de diseño distintivos (especialmente la distribución de beneficios y sanciones) para diferentes tipos de poblaciones objetivo. Por lo tanto, los diseños de las políticas estructuran las oportunidades subsecuentes de participación, asignación de recursos materiales y envío de mensajes que dan forma a los patrones de orientaciones políticas y participación tanto del grupo objetivo como también de otros miembros del público. En resumen, estos diseños de políticas generalmente reproducen la cultura institucional que prevalece, las relaciones de poder y las construcciones sociales, pero a veces se alejan de este patrón e introducen cambios. Un reconocimiento de la construcción social ayuda a definir las condiciones que llevarán a la reproducción de valores o al cambio.

PROPOSICIONES RELACIONADAS CON LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE GRUPOS OBJETIVO

Las proposiciones investigadas aquí comienzan examinando cómo los diseños de políticas construyen socialmente a las poblaciones objetivo y las consecuencias de dichas construcciones en la orientación política y en los patrones de participación de los grupos objetivo. Luego nos ocupamos del tema de cómo los recursos del poder político y las construcciones sociales interactúan para crear diferencias entre poblaciones objetivo potenciales y cómo responden los formuladores de políticas a estas distintas construcciones en su elección entre diseños de políticas. La tipología creada por la intersección de dos continuos —uno que representa los recursos del poder político y el otro que refleja si los grupos tienen construcciones sociales positivas o negativas— es útil para comprender no solo la elección de elementos de diseño de políticas sino también la dinámica de la continuidad y el cambio de las políticas, que cubrimos en el siguiente grupo de proposiciones.

Proposición 1. Los diseños de políticas estructuran oportunidades y envían diversos mensajes a grupos objetivo contruidos de diferente forma, sobre cómo se comporta el gobierno y cómo es probable que sean tratados por el gobierno. Tanto las estructuras de oportunidad como los mensajes tienen un impacto sobre las orientaciones políticas y los modelos de participación de las poblaciones objetivo.

Si bien se supone que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, hay abundante evidencia de que reciben distinto trato en las políticas públicas (Schneider e Ingram 1993, 1997). Al inicio del desarrollo de la democracia en los Estados Unidos, el Congreso comenzó a crear categorías de ciudadanos que merecen más o son más “dignos” que otros, y a dirigir los beneficios hacia ellos (Jensen 1996). La ayuda social para veteranos de la Guerra de la Independencia Americana fue uno de los primeros diseños de políticas públicas que hizo que aquellos que de algún modo en particular prestaron servicios durante un tiempo determinado se consideraran como personas que reunían las condiciones para acceder a pen-

siones. Sin embargo, las primeras políticas limitaron las pensiones solo a aquellos que lucharon en el Ejército Continental (no en la milicia) y únicamente a los indigentes. Laura Jensen (2005) elabora lo polémicas que resultaron estas ideas respecto de otras personas que podría decirse que fueron igualmente merecedoras, como las enfermeras que atendieron a los heridos durante la guerra, las mujeres que se ocuparon de sus familias y granjas mientras los hombres estaban ausentes, y las viudas de soldados caídos. Algunos sostenían que si el razonamiento era honrar y recompensar a aquellos que sirvieron a la nación, entonces ¿por qué no a todos los veteranos y no solo a los pobres y no solo a aquellos que prestaron servicios en el Ejército Continental, sino también en la milicia? Otros replicaban que si el propósito era servir al indigente, entonces ¿por qué no a todos aquellos que eran pobres? Es significativo que los beneficios asignados fueran claramente materiales, haciendo que los veteranos que reunían los requisitos tuvieran una mejor posición financiera, pero también fueron honoríficos y simbólicos. Esta característica de diseño de políticas se encuentra en muchas áreas de las políticas públicas, reforzando la idea del marco de la construcción social de que la misma política muchas veces sirve tanto para propósitos materiales (recursos) como simbólicos (interpretativos).

Hay muchos otros casos de investigaciones que revelan el impacto de largo plazo de los diseños de políticas en las identidades de grupos, orientaciones políticas y participación política (El cuadro 4.1, que aparece más adelante en este capítulo, resume los estudios empíricos existentes acerca de la forma en que los diseños de políticas tienen un impacto sobre la identidad, la orientación política y la participación política). Las constituciones estatales, aun luego de otorgar derechos de voto a todos los hombres blancos, continuaron negando esos derechos a las minorías y a las mujeres durante muchos años, y aun después de otorgárselos, los porcentajes de participación siguieron siendo sumamente bajos. Recién a principios de la década de los sesenta el número de votantes femenino fue igual al masculino. Aunque la extensión de los derechos de voto a los electores de dieciocho a veintiún años de edad ocurrió justo antes de la elección presidencial de 1972, su porcentaje de participación en 2004 (44 por ciento) estaba muy por debajo de la participación del grupo de electores de veinticinco años de edad o mayores (66 por ciento).

La mayoría de las constituciones estatales todavía distinguen categorías de personas –como “idiotas”, “enfermos mentales” y “delincuentes”– y les niegan el voto (Schriner 2005). Dicho tratamiento por parte de los formuladores de políticas transmite mensajes fuertes a los ciudadanos sobre la capacidad de esas personas, sin importar si podrían de hecho ejercer el voto con la cantidad de conocimiento político que se requiere. Muchas leyes estatales prohíben el voto a los condenados por delitos aun después de haber salido de prisión y de haber cumplido los períodos requeridos de libertad condicional. La prohibición a ex delincuentes de votar priva del derecho al voto a muchos votantes, varios de los cuales son minorías y todos poseedores de un conocimiento personal del funcionamiento del sistema de

justicia. Actualmente hay más de dos millones de personas en las cárceles y otros cuatro millones con algún otro tipo de supervisión correccional. Las consecuencias políticas y económicas de dicha encarcelación masiva y consiguiente privación del derecho al voto son difíciles de exagerar o ignorar (Uggen y Manza 2002).

Las investigaciones también respaldan la conclusión de que los grupos que reciben mensajes positivos y recursos por parte de las políticas públicas son más activos políticamente que otros con características similares. Andrea Campbell (2003) concluyó que los ciudadanos mayores de edad participan en porcentajes desproporcionadamente altos porque la Seguridad Social aumenta su interés en la política, les provee recursos financieros y tiempo para estar activos, y les forja una identidad política positiva; en pocas palabras, ha provisto una base para la movilización política a través de los años. El mensaje de la política es que defender la ganancia no solo es legítimo sino que también tiene su recompensa. Del mismo modo, Suzanne Mettler (2002) concluyó que la GI Bill (Ley de los Veteranos de la Segunda Guerra Mundial) tuvo efectos duraderos en la participación de los veteranos, no solo porque mejoraba sus circunstancias materiales mediante oportunidades educativas mejoradas, sino también porque el diseño de la política reforzó una construcción social positiva y generó (en efecto, atrajo) orientaciones positivas hacia el gobierno entre quienes habían experimentado la política.

Por lo contrario, es común que los diseños de políticas para grupos objetivo contruidos en forma negativa hagan que los miembros de estos grupos se vuelvan más marginales y menos políticamente activos. Joe Soss (1999, 2000) muestra que la forma en que se conceden los beneficios sociales —mediante degradantes pruebas para averiguar los recursos económicos y concediendo capacidades discrecionales a los asistentes sociales— en realidad menoscaba los sentimientos de eficacia política de los beneficiarios y su inclinación a participar en política. El trabajo compara los modelos de participación de quienes reciben AFDC² con aquellos que reciben seguros por discapacidad mediante la Seguridad Social y concluye que los primeros no solo tienen porcentajes mucho menores de participación en las votaciones sino que también son menos propensos a votar por su propia voluntad que los segundos. El mensaje —que los beneficiarios de la asistencia social no merecen los beneficios que se les otorgan— está incorporado en el diseño de políticas y reforzado por la capacidad discrecional de que disponen los asistentes sociales. Esta descripción tiende a ser aceptada incluso por los beneficiarios, quienes están de acuerdo en que “la mayoría” de las personas que reciben asistencia social son responsables de sus propias situaciones apremiantes aun cuando afirman que ellos personalmente no encajan en esa construcción. Soss (1999) también demuestra que las madres que con sus hijos recibieron asistencia social mediante el programa preescolar *Head Start* del gobierno federal, tienen porcentajes de participación y posturas frente al gobierno muy parecidos a los de otras. Atribuye esto a la orientación de “participación máxima posible” de *Head Start* y a la construcción mucho más positiva de las “madres” en el diseño de la política, en comparación con quienes reciben AFDC. Asimismo, VanDeMark (2006) encontró que era más probable

que las mujeres que abusaban de sustancias recibieran una construcción positiva (como dependientes) que negativa (como desviados) si se les permitía ejercer algunos elementos básicos de participación democrática.

Otros estudios han demostrado que las reglas de idoneidad universales para los estipendios provistos por el gobierno arrojan construcciones positivas de las personas que los reciben, construyen identidad positiva, generan confianza en el gobierno y respaldo futuro a la intervención del gobierno, además de aumentar la participación política (Esping-Anderson 1990; Kumlin 2004; Kumlin y Rothstein 2005; Schaan 2005; Lawless y Fox 2001; Mettler y Welch 2004).

Los académicos no solo han demostrado que los diseños de políticas afectan la participación y las orientaciones políticas de las personas respecto del gobierno, sino también que esos diseños de políticas pueden inhibir o alentar la movilización de organizaciones de base. Mara Sidney (2005) demuestra que el diseño de la *Community Reinvestment Act* (Ley sobre Reinversión en la Comunidad), que se centraba en el desarrollo económico de barrios urbanos deprimidos de bajos ingresos con poblaciones de grandes minorías, desalentaba la movilización. La legislación no especificaba ningún rol para los grupos comunitarios en el cumplimiento, pero luego requería una declaración abusiva a quienes elegían participar. Por el contrario, otros diseños de políticas pueden facilitar la participación otorgando liderazgo o puntos de acceso. Por ejemplo, la legislación ayudaba a facilitar la construcción social positiva y la participación de agricultores de productos orgánicos cuando el programa de certificación para productos orgánicos agrícolas incluía un comité asesor nacional (Ingram e Ingram 2006). Este comité ayudó a construir una imagen positiva y potencial organizativo para los agricultores de productos orgánicos, como también la percepción negativa de aquellos que se beneficiaron de organismos modificados genéticamente, que irrigaban con aguas residuales municipales o que utilizaban radiaciones para eliminar gérmenes.

En resumen, los diseños de políticas influyen en la participación mediante normas de participación, mensajes transmitidos a los individuos, recursos como dinero y tiempo, y verdaderas experiencias con las políticas según son llevadas a cabo por los asistentes sociales, la fuerza policial o los organismos gubernamentales. Los mensajes transmiten quién pertenece, los intereses de quiénes son importantes, qué tipo de “juego” es la política y si uno tiene lugar en la mesa de negociación. Paul Pierson (2004) hace una distinción entre dos tipos de impactos de las políticas. Aquellos asociados con las construcciones sociales son vistos como efectos “interpretativos”, mientras que los que se hacen cumplir con autoridad política o recursos económicos se denominan efectos de “recursos” (Pierson 1993). En nuestro trabajo notamos que un elemento del diseño de políticas, tal como las normas para votar o para captar fondos para un proyecto, muchas veces contará tanto con efectos de recursos (materiales) como con efectos interpretativos. Algunas herramientas de políticas pueden ser principalmente retóricas o “exhortatorias” (Schneider e Ingram 1990); es decir, contienen aseveraciones de que la ley realmente dará un beneficio o disciplinará a alguna población objetivo,

pero no especifican ningún mecanismo para cumplir ni recurso financiero para lograr ese objetivo. Aun así, podría ser un error intentar marcar distinciones claras entre los efectos denominados “materiales,” “instrumentales” o “de recursos”, y aquellos denominados “simbólicos,” “interpretativos” o “retóricos,” ya que casi todos los impactos materiales tienen importantes mensajes simbólicos.

Proposición 2. La asignación de beneficios y cargas a grupos objetivo en las políticas públicas depende de su grado de poder político y su construcción social positiva o negativa en el eje del merecimiento o no merecimiento.

Dos dimensiones de construcción de la población objetivo son centrales para este marco (Schneider e Ingram 1993, 1997, 2005a; Ingram y Schneider 1993). El poder político del grupo objetivo es una dimensión que indica el alcance de sus recursos políticos, tales como si es numeroso, unido, fácil de movilizar, adinerado, hábil, bien posicionado, centrado en temas de su interés y acostumbrado al voto, a relacionarse con funcionarios públicos, etc. Esta faceta ha sido utilizada durante mucho tiempo por los cientistas políticos para examinar la fuerza de los grupos de interés y de los movimientos sociales. La segunda dimensión también ha sido muy estudiada en sociología y en estudios culturales pero generalmente en forma aislada del poder político y pocas veces por los analistas de las políticas públicas. Se refiere a la valencia o a la construcción social positiva o negativa del grupo como digno y merecedor en mayor o menor medida, y como contribuyente en mayor o menor medida al bienestar general. La figura 4.2 muestra una matriz con el grado de poder político de un grupo objetivo registrado en el eje vertical y el grado de imagen de merecimiento positivo o negativo de un grupo objetivo en el eje horizontal. Aunque un grupo podría clasificarse en cualquier punto del espacio representado en la figura 4.2, es útil agregar etiquetas para los grupos que quedan en las cuatro celdas bien definidas que emergen de la matriz.

Los grupos *privilegiados* tienen altos niveles de recursos de poder político y gozan de construcción social positiva como personas merecedoras importantes en la jerarquía política y social en general y, más específicamente, en el bienestar público según se interpreta en líneas generales. Dichos grupos probablemente incluyen, entre otros, pequeñas empresas, propietarios de viviendas, personal de emergencia, muchas veces científicos, y la familia ideal compuesta por un hombre y una mujer casados con un par de niños. Es probable que los grupos privilegiados reciban beneficios de políticas públicas (como descuentos o créditos fiscales) y sean tratados con respeto. Dichos grupos no solo tienden a lograr una mayor participación en los beneficios que en las cargas, sino que las cargas son muchas veces voluntarias más que obligatorias o son coherentes con códigos profesionales de ética ya establecidos. Las estructuras de implementación generalmente incluyen el servicio de asistencia de la agencia a poblaciones objetivo potenciales informándoles sobre los beneficios para los que pueden ser elegibles. Los diseños de políticas generalmente incluyen muchos foros de participación donde es fácil presentar quejas (ya sea en forma personal o mediante personal designado o abo-

gados) y los agentes de implementación pueden tener que rendir cuentas. Proveer beneficios a dichos grupos privilegiados genera un importante capital político para los formuladores de políticas, ya que los propios grupos considerarán favorablemente dicha política y otros tendrán inclinación a consentir, porque los razonamientos en general relacionan las políticas con amplios intereses nacionales, aun si las políticas realmente favorecen a poblaciones objetivo específicas.

Los grupos *contendientes* tienen recursos políticos considerables pero son considerados negativamente como egoístas, poco confiables y moralmente sospechosos. Durante mucho tiempo los grupos *contendientes* han incluido a los principales sindicatos, aunque la mano de obra organizada está perdiendo su otrora innegable poder político. Las industrias que contaminan, los fabricantes de armas, las compañías petroleras, los lobistas de Washington y los activistas conservadores radicales generalmente son vistos como políticamente poderosos pero poco merecedores. Es probable que los grupos *contendientes* reciban beneficios por su poder político, pero estos beneficios muchas veces son confidenciales, es decir, están ocultos en los detalles de la ley y son difíciles de identificar. Los beneficios otorgados a *contendientes* quedan ocultos porque ningún legislador desea hacer algo bueno abiertamente para personas sospechosas. Los contendientes pueden recibir cargas por ley, especialmente duras retóricas sobre sus fallas y reglamentaciones agobiantes, pero sin embargo, debido a su poder político, dichas cargas son difíciles de hacer cumplir y pueden desafiarse fácilmente durante la implementación o en una acción judicial.



FIGURA 4.2 Construcción social

Los *dependientes* gozan de una construcción positiva como merecedores, al menos en términos de compasión y piedad. Las viudas, huérfanos, discapacitados mentales, familias pobres, los sin techo, la mayoría de los estudiantes, y muchas otras categorías de desafortunados entran en esta construcción. La falta de poder político reduce abruptamente su recepción de beneficios, los que tienden a ser inadecuados y limitados por normas, tales como las pruebas para averiguar los recursos económicos o déficits de financiación. Debido a que no tienen un rol fuerte en la creación de la riqueza nacional, los dependientes son vistos como personas “buenas”, pero mucho menos merecedores de verdaderas inversiones que los grupos privilegiados. La ayuda a estos grupos, como los préstamos para estudiantes universitarios de familias de bajos ingresos (por ej., las becas federales Pell), es la que primero experimenta reducciones en tiempos de ajuste presupuestario y son estos grupos los últimos en recibir generosidad en los buenos tiempos. Los dependientes carecen de poder político para exigir más de manera efectiva. Cuando se proveen los beneficios, estos tienden a ser pesados en cuanto a la retórica y bajos en cuanto a la financiación. Los formuladores de políticas deben ser cuidadosos y no mostrarse como mal intencionados, pero prefieren no gastar recursos importantes en dependientes a menos que sea absolutamente necesario. La ayuda que la Agencia Federal de Administración de Emergencias (*FEMA* por su sigla en inglés) prestó a muchos de los desconsolados ciudadanos de Nueva Orleans, luego del Huracán Katrina en el otoño de 2005, refleja la difícil situación de la clase dependiente (Dyson 2006).

Los *desviados* carecen tanto de poder político como de construcciones sociales positivas y tienden a recibir un porcentaje desproporcionado de cargas y sanciones. La cantidad de grupos de ese tipo y su importancia como objetivos de políticas están aumentando. Entre los desviados se incluye a los terroristas y los sospechosos de serlo, delincuentes, inmigrantes ilegales, narcotraficantes y drogadictos, piratas informáticos, agresores sexuales, espías, informantes subrepticios de secretos oficiales y muchos otros. Como otros han escrito (ver, por ejemplo, Nichol森-Crotty y Meier 2005), los desviados forman una especie de subclase permanente en los Estados Unidos y se los culpa de muchos de los males de la sociedad que deberían ser atribuidos al sistema social y económico más extenso. La política del castigo ha llegado a dominar gran parte de las políticas públicas dirigidas a los desviados, en tanto que los formuladores de políticas ganan considerable capital político mediante el castigo a aquellos que no tienen los recursos de poder o los medios para luchar y que son considerados por el público en general como no merecedores de algo mejor. Los desviados tienen pocos o casi ningún grupo promotor que desee hablar por ellos. Los estudios de políticas sobre justicia criminal confirman la dificultad para proveer todo tipo de políticas que puedan interpretarse como “beneficiosas” para personas condenadas por delitos, ya que quienes formulan políticas han utilizado el tema de la seguridad personal como estrategia para ganar capital político (Mauer 1999; Schneider 2006).

Esta clasificación cuádruple no tiene la intención de producir líneas tajantes entre estos grupos sino conceptualizar un espacio político, con grupos (o subgrupos) que encajen de manera apropiada. Reconocemos que algunas poblaciones objetivo carecen de todo tipo de construcción social positiva o negativa pero aun así tienen poder político. En algunos casos, diversos grupos han protestado contra las construcciones sociales, con diferentes actores que percibían sus atributos de distintas maneras. Por ejemplo, algunos describen a los inmigrantes ilegales como la columna vertebral de la economía americana mal remunerada, mientras que otros los ven como violadores de leyes que se quedan con los trabajos de los ciudadanos y explotan el sistema de asistencia social de los EE.UU. (Newton 2005). Otros grupos están “en tránsito”, moviéndose de una posición a otra. Algunos de estos contendientes emergentes, como los feministas y activistas por los derechos de los homosexuales, pierden simpatías a medida que ganan poder político. Además, las políticas muchas veces subdividen a las poblaciones objetivo, tomando la mejor construcción positiva de los grupos de dependientes y desviados, y proporcionándoles un mejor trato.

Aunque todavía hay mucho trabajo empírico por hacer, los estudios realizados hasta el momento tienden a confirmar la mayoría de las proposiciones respecto a la relación entre las características de la población objetivo y el modo en que las poblaciones objetivo son tratadas en el diseño de políticas. La asignación de beneficios principalmente a privilegiados, cargas a desviados, beneficios ocultos y cargas vacías a contendientes, como también la ayuda inadecuada y degradante a dependientes, es un modelo que se encuentra en todas las arenas de políticas.

Proposición 3. Los elementos de diseño de políticas (como herramientas, reglas, razonamientos y estructuras de prestaciones) difieren según la construcción social y el poder de los grupos objetivo.

El modo en que el gobierno trata a los clientes durante la implementación, difiere considerablemente según el poder y la construcción social de los grupos objetivo. Los grupos objetivo merecedores generalmente son clientes de programas federales con servicios profesionalizados y normas específicas de adjudicación, mientras las minorías o los no merecedores están sujetos a administradores estatales o locales con mayor discreción en manos de asistentes sociales (Campbell 2003). Los clientes de la seguridad social gozan de una relación financiera despersonalizada con un organismo federal, mientras que aquellos que reciben asistencia pública tienen un asistente social personal y se enfrentan a varias normas con el fin de disciplinar sus pobres hábitos sociales y económicos (Soss 2005; Schram 1995). Las leyes sobre bienestar social a veces privan de todo menos de los símbolos a quienes están en desventaja. Chanley y Alozie (2001) hallaron que los beneficios principales otorgados a las mujeres golpeadas mediante la reforma del bienestar social de 1996 eran retóricos y no contenían disposiciones que verdaderamente pudieran ayudar a este grupo. En su libro sobre el surgimiento del estado de bienestar durante el *New Deal*, Suzanne Mettler (1998) explica por qué era insuficiente

la ayuda provista a mujeres y niños dada su construcción social como dependientes. La mayoría de los programas de subsidios para grupos privilegiados (tales como la Asistencia Social para personas mayores) son universales, mientras que casi todos los programas de subsidios para dependientes son particulares, o al menos muy restringidos, debido al subfinanciamiento (Soss 1999; Chanley 2005; Campbell 2003; Kumlin 2004).

El estudio de Suzanne Mettler (2002) sobre los diseños de políticas mediante los cuales se otorgaban los beneficios educativos de los militares demostró que muchos elementos de la política reforzaban el mensaje de que este grupo era especialmente merecedor. Este estudio también demostró que la política de beneficios estaba principalmente orientada hacia determinados grupos objetivo que se presentaban como merecedores de asistencia del gobierno debido al servicio que prestaron a la nación. Como grupo objetivo privilegiado, los veteranos no solo recibieron un generoso apoyo educativo, sino que además fueron asistidos por una Administración de Veteranos que asignaba beneficios libres de declaraciones de recursos económicos y de controles indiscretos.

Las poblaciones objetivo muchas veces se subdividen en el diseño de políticas a fin de orientar los beneficios a los subgrupos con mayor poder y con construcciones más positivas. El análisis de Mara Sidney (2003) sobre la legislación relativa a viviendas dignas muestra de qué manera los formuladores de políticas subdividieron las poblaciones objetivo separando la “clase media de color” de los “manifestantes urbanos de color” para justificar la adjudicación de beneficios a los primeros. Se encontraron patrones similares en la evolución de las políticas sobre justicia juvenil cuando los formuladores de políticas separaron a los jóvenes de los adultos, de modo que el castigo se infligiera en estos últimos pero no en los primeros, y luego dividieron a los menores en “infractores” y “delincuentes” para justificar el diseño de las políticas diferentes para estos grupos (Ingram y Schneider 1995). El análisis histórico de Kyle (2006) de los sin techo demuestra que desde el siglo IX, quienes formulan políticas han creado subgrupos de sin techo “merecedores” y “no merecedores”, con políticas más positivas exclusivamente para los primeros.

Los diseños de políticas para los llamados “padres no cumplidores” (los padres que evaden pagar el mantenimiento alimentario de sus hijos dependientes a sus ex esposas) difieren si los niños reciben ayuda de la asistencia social (Crowley y Watson 2005), es decir, según el modo en que su condición es construida socialmente. Para los padres cuyos hijos reciben asistencia social, todo el dinero recogido regresa a las arcas del estado para reembolsar a quienes pagan sus impuestos, mientras que en el caso de aquellos que no reciben asistencia social, el dinero de la manutención alimentaria paterna llega directamente a sus familias. En el caso de los padres con hijos que reciben prestaciones de asistencia social, los estados pueden procurar la manutención del niño durante años, incluso desde su nacimiento, mientras que otros padres solo son responsables por la deuda atrasada en los pagos desde la presentación del pedido de asistencia para el niño. Claramente,

el diseño de políticas para padres cuyos hijos reciben asistencia es punitivo, se los castiga por tener hijos sin tener los medios para mantenerlos.

La investigación también ha respaldado la opinión de que los razonamientos encontrados en el diseño de políticas relacionan la elección de herramientas con la construcción social de la población objetivo (Schneider e Ingram 1990). Schroedal y Jordan (1998: 120), por ejemplo, concluyeron que, cuando el Senado de los EE.UU. propuso conferir beneficios a grupos contendientes en sus políticas sobre SIDA, los fundamentos que la acompañaban evitaban toda mención explícita a la homosexualidad. En un estudio de políticas sobre el consumo de bebidas alcohólicas y la conducción, Houston y Richardson (2004) hallaron que las definiciones del problema se enfocaban especialmente en la construcción social de los grupos objetivo. Identificaron cuatro construcciones sociales diferentes: “alcohólicos asesinos,” “conductores discapacitados,” una interpretación de salud pública sobre el abuso del alcohol como una enfermedad y una interpretación libertaria que se enfocaba más en una conducta “irresponsable” ocasional —pero no criminal. Las posiciones de las políticas reflejaban las construcciones sociales y asumían modelos de conducta previsibles.

La estrecha relación de las herramientas de las políticas con los fundamentos que se centran en construcciones sociales positivas y negativas tiene implicancias en la efectividad de la política pública. Houston y Richardson (2004), por ejemplo, concluyen que la inserción de construcciones sociales negativas en el debate sobre consumir alcoholizado trae aparejada una política que tendrá el menor resultado posible en el problema que debe resolverse. Mara Sidney (2005) atribuye el débil impacto de las leyes sobre viviendas justas, al menos en parte, a los diseños de políticas que fueron limitados y formados por la construcción social mixta de propietarios de viviendas afroamericanos. Los esfuerzos por proveer servicios de salud a presidiarios con VIH/SIDA produjeron muchos problemas durante el proceso de implementación, debido a que el diseño parecía basado más en la construcción del grupo objetivo que en la necesidad o capacidad fiscal del estado (Nicholson-Crotty y Nicholson-Crotty 2004). Además Nancy VanDeMark (2006) concluyó que las medidas punitivas existentes (en cuanto se oponen a las rehabilitativas) dirigidas contra las mujeres adictas a las drogas eran contraproducentes en términos de la capacidad de las mujeres para recuperarse de la drogodependencia.

Es importante tener en cuenta que la construcción social de grupos objetivo en cuanto a la dimensión de quienes son o no merecedores, no es característica de todos los contextos de formulación de políticas. Schneider e Ingram (1997) examinan también los contextos institucionales profesionalizados donde la ciencia y el profesionalismo dominan el modo en que se enmarcan los asuntos y el diseño de políticas. En dichos contextos no son el poder o las imágenes los que dirigen el diseño de políticas sino el razonamiento instrumental y los intereses burocráticos. En otros contextos el proceso y diseño de políticas pueden responder exclusivamente al poder y asignar beneficios en el modo distributivo esperado por los

pluralistas. En un tercer grupo de contextos examinados por quienes estudian la gobernanza inclusiva (ver Feldman y Khademian 2004, 2005), la formulación y el diseño de políticas pueden ser mucho más inclusivos, colaborativos y coherentes con los principios de la democracia discursiva (deLeon 1997; Fischer 2003).

Para resumir, hay muchas pruebas que respaldan la opinión de que hay diferencias distintivas en los diseños de políticas para grupos objetivo de privilegiados, contendientes, dependientes y desviados, y que los privilegiados son tratados mucho mejor que los demás. Se han encontrado diferencias en el tratamiento de la distribución de beneficios y castigos, fundamentos positivos frente a fundamentos negativos, normas de elegibilidad universales más que normas particulares, sistemas de prestaciones administrativas profesionalizadas con normas claras en lugar de normas muy discrecionales, y beneficios o castigos materiales más que fundamentalmente retóricos. Además, algunos trabajos de investigación sugieren que, cuando las herramientas de políticas se seleccionan sobre la base de construcciones sociales, los diseños de políticas resultantes son más difíciles de implementar y menos efectivos de lo que serían de otro modo.

Proposición 4. Los formuladores de políticas, especialmente los políticos electos, responden, perpetúan y contribuyen a la creación de las construcciones sociales de grupos objetivo anticipando la aprobación o aceptación públicas.

Los diseños de políticas se institucionalizan con el tiempo y, en la medida en que las consecuencias de las políticas “retroalimentan” (o “proalimentan” (*feed forward*)) para desalentar la participación política de grupos con construcciones negativas y alentar la participación de grupos con construcciones positivas, los diseños de políticas ejercen un poderoso refuerzo de las construcciones sociales, las relaciones de poder prevalecientes y las culturas institucionales. Los líderes electos responden a las políticas del mismo modo que otros actores políticos y refuerzan las imágenes predominantes. También responden a los incentivos para proveer beneficios a los grupos privilegiados, como sugiere la teoría de la elección pública (Buchanan 2001), porque se percibe a estos grupos como merecedores y poseen una buena organización política. Además, el merecimiento como construcción tiende a proteger a los líderes electos de la distribución de la política pública. Del mismo modo, generalmente ignoran a los grupos sin poder con construcciones negativas, incapaces de desafiar su propia situación y con pocas probabilidades de obtener el apoyo de un público más amplio, o realmente les infligen castigos y los sancionan simulando “volverse más duros”

Los politólogos y quienes estudian la elección pública están de acuerdo respecto del razonamiento de que los políticos electos desean ser reelegidos, y la preocupación por la reelección domina sus decisiones para proponer y respaldar leyes. Los líderes electos responden a las presiones de intereses bien organizados, pero también anticipan las consecuencias electorales de tomar posiciones de valor en contradicción con los valores dominantes (Arnold 1990). Los legisladores no quieren que los vean haciendo cosas que favorezcan demasiado a grupos que

fácilmente se construyen como grupos de desviados o, en muchos casos, como contendientes. Están ansiosos por hacerse ver como opresores de los grupos de desviados porque creen que los votantes los recompensarán por castigar a los grupos con construcciones negativas. En consecuencia, se espera que tanto los líderes legislativos como los presidentes y los gobernadores concentren sus actividades en las células diagonales de la tipología, confiriendo beneficios a los privilegiados y castigando a los desviados, donde las recompensas probablemente sean mayores, especialmente en términos de reelección.

En trabajos anteriores, Schneider e Ingram (1993, 1997, 2005a, 2005b) e Ingram y Schneider (1993, 1995, 2005, 2006) han observado que las construcciones sociales emanan de una variedad de fuentes y que los diseños de políticas son solo una de las muchas influencias que crean y perpetúan el estigma y los estereotipos. Muchas teorías sociológicas, psicológicas y antropológicas resaltan un proceso denominado *maximizar la diferencia*, por medio del cual las personas intentan distinguir su grupo de otros, haya o no una ganancia personal (Tajfel 1970; Gilovich 1993). Las personas tienden a exagerar los rasgos positivos y negativos de los grupos y crean mitos y fundamentos que justifican la dominación de algunos grupos sobre otros. Con el tiempo, estos mitos se inculcan en la cultura y se incorporan en las políticas de modo que su autenticidad es incuestionable y son aceptados como hechos. Al mismo tiempo, los estereotipos e imágenes legitimadas en las políticas pueden proveer un objetivo y punto de partida para la protesta. Anthony Marx (1998) sostiene que el prejuicio racial oficial hacia las personas de color en Sudáfrica y en los Estados Unidos fue más fácil de derribar que prejuicios no oficiales similares en Brasil, ya que la ley y las políticas ofrecieron una estructura de oportunidad para desafiar abiertamente las políticas públicas discriminatorias dentro del proceso político. Dichos estudios señalan la importancia de los debates sobre políticas como arenas centrales para desafiar las construcciones sociales.

Así como los líderes elegidos dependen del partidismo y la ideología para construir apoyo y oposición para las propuestas legislativas, también dependen de las construcciones sociales. Algunos estudios de historias legislativas que utilizaron el marco de la construcción social concluyeron que los líderes electorales dependen en gran medida del discurso que compromete imágenes de merecimiento y desviación. Lina Newton (2005) llegó a la conclusión de que fue dominante un argumento que hacía hincapié en los “extranjeros delincuentes” en los debates del Congreso sobre el control de la inmigración en 1996, y continúa invocándose el “caos” en 2006 en apoyo de las medidas draconianas contra los trabajadores indocumentados, induciendo claramente su construcción como desviados.

Los “emprendedores morales” han sido identificados como conexiones causales claves entre las construcciones sociales de grupos desviados y el diseño de políticas (Nicholson-Crotty y Meier 2005). Los emprendedores morales traducen las grandes ansiedades sociales y percepciones negativas de grupos marginales en cruzadas legislativas que convencen a otros de que determinados desviados no son castigados en forma suficiente. Sean Nicholson-Crotty y Kenneth Meier

(2005) observan que dichos emprendedores están asociados con frecuencia a instituciones dominantes de la sociedad, tales como iglesias o gobiernos. Se basan en percepciones negativas generalizadas de los grupos pero no en percepciones enfocadas en ellos. Nicholson-Crotty y Meier (2005: 224) proponen que “la conexión causal entre la construcción social y los diseños [de políticas] públicas no es inevitable, pero que muchos factores intermedios intervienen en la conexión entre los dos”. Inspirándose en la prohibición de importar opio en la década de los ochenta y en la sanción de la ley federal para el control de delitos en 1984, ofrecen tres proposiciones: “[L]as condiciones incluyen en primer lugar la presencia de un grupo socialmente marginal y rápidamente identificable, con un estereotipo cargado de valores”. En segundo lugar, un emprendedor moral debe centrarse en la atención y el miedo públicos a las acciones de ese grupo. Finalmente, debe haber suficiente ganancia política para atraer a un campeón político a fin de ubicar el tema en la agenda política y trabajar para asegurar la aprobación de una política dirigida a un grupo objetivo” (228).

Proposición 5. Las construcciones sociales de grupos objetivo pueden cambiar, y el diseño de políticas públicas es una fuerza importante para el cambio aunque ciertamente no la única. Las semillas para alterar las construcciones sociales pueden encontrarse frecuentemente en los resultados imprevistos o no intencionados de diseños de políticas previos.

Las construcciones sociales tienen una resistencia inherente a los cambios. Los diseños de políticas contienen elementos que pueden reforzar poderosamente las construcciones sociales de grupos objetivo y acrecentar, reforzar o debilitar los intentos de grupos objetivo de cambiar sus situaciones. Tal como lo atestigua Jacob Hacker (2002), hay legados heredados de políticas establecidas. Un ejemplo sorprendente de cómo las construcciones de “desviación” se autoperpetúan es el caso del tratamiento de la lepra en Estados Unidos. Janet Frantz (1992, 2002) presenta pruebas convincentes de que el gobierno federal, mediante sus políticas, dio a los leprosos estadounidenses (conocidos en la jerga médica como pacientes que sufren del mal de Hansen) la condición de desviados (por ejemplo, los confinó a vivir en un pantano de Louisiana, no les permiten tener contacto con el exterior ni vida familiar, los privan de los privilegios del voto e incluso les niegan el privilegio postal). Cuando la ciencia médica desechó la idea respecto de la naturaleza altamente contagiosa del mal de Hansen en la década de los cuarenta y elaboró un protocolo de tratamiento, luego de años de separación forzosa de la sociedad, los pacientes se opusieron a que se les quitara su condición de desviados durante cincuenta años más. El gobierno pudo disolver la colonia solo mediante una combinación de desgaste: algunos pacientes iban falleciendo y a otros les pagaban (literalmente) hasta US\$33.000 por año para que se fuesen. (Condiciones similares prevalecieron respecto de la colonia de lepra en la isla hawaiana de Molokai; ver Tayman 2006).

Schneider e Ingram (1997) han sugerido varias circunstancias en las que los hallazgos de la ciencia promueven, inhiben o no tienen ningún efecto sobre los cambios en las políticas. Argumentan que la ciencia tiene mayor influencia cuando las construcciones sociales de los grupos no se cuestionan y la política pública no tiene un público objetivo obvio. En tales casos los científicos pueden haber definido la cuestión en términos técnicos que solo incluyen una construcción muy neutral de los grupos objetivo. Cuando existen construcciones sociales fuertes, la ciencia que va contra los principios es generalmente ignorada, mientras que aquella que refuerza los estereotipos se utiliza como fundamento pero solo cambia unas pocas voluntades. Además, el científico podría no ser inmune a las construcciones sociales negativas. Por ejemplo, Cooper (2004: 435) estudió artículos médicos sobre el uso de opio durante dos períodos, 1880-1920 y 1955-1975. Descubrió que los profesionales de la salud atribuían las causas de la adicción al opio a “una patología individual cuando creían que los adictos eran hombres y mujeres de clase trabajadora, pobres y/o no blancos”, y a “factores en su mayoría externos al individuo cuando consideraban que los adictos eran hombres y mujeres adinerados y blancos”. No sorprende mucho a los construccionistas sociales descubrir que las multas para los grupos de contendientes blancos de clase media son menos desalentadoras que aquellas impuestas a grupos dependientes o desviados.

La autoridad científica puede ser crucial en los casos en los que se realizan intentos para cambiar la construcción de un grupo o cuando se están enfrentando construcciones opuestas. El estudio de Glenda Kelmes (2004) sobre el tratamiento de drogas obligatorio como alternativa a la encarcelación, revela cómo los adictos a las drogas se transformaron de poblaciones objetivo desviadas a dependientes en el estado de California, mediante el testimonio de profesionales médicos. Los centros para el tratamiento de la drogadicción que contrataban expertos médicos prosperaron con las disposiciones políticas manejando los recursos y logrando que los pacientes iniciaran un tratamiento. Estos profesionales que trataban la drogadicción, crecían en cantidad y legitimidad con los recursos del gobierno y eran un importante respaldo para la iniciativa aprobada por los votantes, que obligaba a recibir tratamiento a quienes consumían drogas pero que no estaban involucrados en su venta. Estos expertos describían con compasión a quienes consumían drogas como “enfermos” más que como “malas personas”, y como personas que podían curarse con un tratamiento. La campaña mediática en apoyo a la iniciativa de tratamiento obligatorio ponía bien a la vista a una persona con delantal blanco hablándole a un matrimonio blanco de clase media sobre la necesidad de someter a tratamiento a su hijo blanco, bien vestido, adicto a las drogas.

Los mecanismos de retroalimentación que reflejan y amplifican las construcciones que prevalecen *pueden* modificarse en algunas circunstancias y los diseños de políticas son un factor en este proceso de cambio. Mientras que hay muchas influencias fuera de las políticas que motivan dichos cambios en las construcciones sociales, las políticas pueden proveer el enfoque, los recursos, las arenas y la movilización de actores políticos que son esenciales para el cambio de las construc-

ciones sociales que prevalecen. También pueden desarrollar la fuerza e influencia de grupos intermediarios encomendados con la entrega de servicios, que tienen construcciones mucho más positivas que los beneficiarios finales, quienes pueden ser considerados en forma muy negativa. Los refugios para mujeres golpeadas y para los sin techo, los centros de rehabilitación de drogadictos, las instalaciones de recreación para pandilleros y otros, pueden atraer apoyo financiero y construir imágenes muy positivas aunque las personas a las que prestan servicios no sean ni poderosas ni positivas. Por otro lado, la introducción de objetivos intermedios no siempre mejora la situación de poblaciones en desventaja. Cuando las prisiones privadas se transformaron en parte del dominio de las políticas, los estudiosos de políticas de justicia criminal expresaron su preocupación diciendo que al agregar esta institución vista como más poderosa y positiva a la arena de políticas, habría aún más incentivos para aumentar la gravedad o el alcance de la política de castigos (Schneider 1999).

Las políticas demasiado ambiciosas que comienzan a amenazar un amplio sector de grupos, aun cuando esos grupos carecen de poder relativo, pueden provocar desafíos por parte de los movimientos sociales. Ellen Reese (2006: 279) estudió el éxito de una coalición de inmigrantes y grupos comunitarios que restituyó los derechos a la asistencia social de los inmigrantes en California. Descubrió que los amplios recursos y efectos interpretativos de las políticas que quitaron los derechos a los inmigrantes en 1996, dieron lugar a una importante movilización de contendientes. Argumenta que las amenazas de políticas más inclusivas provocan la unión de muchos grupos y estimulan el patronazgo de elites, lo que facilita la creación de coaliciones. Las estructuras de implementación de amenazas de políticas también afectan las oportunidades de formar movimientos exitosos. Los diseños de políticas determinan cuánto tiempo tienen los activistas para movilizarse, el ritmo de sus actividades y su elección de objetivos políticos. Estos resultados son consistentes con la opinión de David Meyers (2006) de que la política de reclutamiento que tenía normas de aplicación universales (la lotería) e incluía a muchos jóvenes de clase media y alta, ofrecía un núcleo de actividad antibélica durante la Guerra de Vietnam. Las juntas de reclutamiento, diseminadas por todo el país, se transformaron en lugares de resistencia de los manifestantes, cuyas manifestaciones antibélicas fueron legitimadas en gran medida por su condición social.

Una dinámica similar puede esperarse cuando las políticas confieren tantos beneficios a grupos privilegiados que comienzan a construirse no como “merecedores” de lo que obtienen, sino como que obtienen más de lo que merecen. El marco de la construcción social sugiere que su construcción debería comenzar a cambiar de “merecedora y con derechos” a “obteniendo más de lo que merecen”, “ambiciosos” o “dilapidadores,” y que podrían ser reconstruidos en la mente del público para entrar en la categoría de contendientes (poderosos pero no bien vistos). En especial, los funcionarios electos tienen que cuidarse de esta reclasificación potencial, ya que pueden moverse de los rangos de funcionario público electo a los de político corrupto (deLeon 2005a). El ejemplo reciente de Trent Lott, líder

de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos, que renunció a su cargo debido a supuestas relaciones con ciertas recaudaciones de fondos ilegales, ilustra el peligro de otorgar demasiados beneficios a los grupos contendientes o privilegiados. Los beneficios manifiestos a contendientes son especialmente riesgosos, y los formuladores de políticas deben ocultarlos, algunas veces mediante la elaboración de complejas y enrevesadas logísticas de políticas con muchos puntos durante la implementación, en los que la intención de la política puede socavarse. La imagen de la política se vuelve negativa mediante la construcción negativa de la población o al desenmascarar el engaño en su diseño.

Los grupos objetivo, trabajando mediante las estructuras de oportunidad provistas en los diseños de las políticas, pueden en algunos casos influir en sus propias construcciones sociales. Para los grupos minoritarios que tienen clasificaciones como dependientes o desviados, la política interpretada por los juzgados es muchas veces un foco de actividad debido a la apertura histórica del poder judicial a los reclamos de derechos civiles. Stephanie DiAlto (2005) revela la forma en que los japoneses estadounidenses trabajaron para transformar sus imágenes de “minoría traicionera” a la de “minoría modelo”. Antes de la Segunda Guerra Mundial, la política sobre inmigración y las políticas relativas a las propiedades del estado eran discriminatorias respecto de los japoneses: les prohibían la entrada al país y no les permitían tener sus propias tierras. Fundamentada como medida de defensa, los japoneses estadounidenses fueron privados de su libertad en campos de concentración ubicados en áreas remotas de los Estados Unidos. La tarea de reconstruir la imagen de los japoneses estadounidenses continuó con posterioridad a la guerra en una serie de fallos judiciales que revocaron las disposiciones estatales que restringían la propiedad de tierras. Con el desarrollo de los hechos, es claro que fueron importantes los factores del ambiente general, incluso las relaciones de los Estados Unidos con Japón en los años posteriores a la guerra. El poder económico creciente de los japoneses estadounidenses también les permitió tomar ventaja de las oportunidades, movilizarse y presentar acciones legales.

El caso de los japoneses estadounidenses también revela que las construcciones sociales se arraigan en la historia de las políticas y hacen difíciles los esfuerzos que realizan tanto los grupos objetivo como también otros grupos por desarrollar una construcción más positiva. Tal como lo demuestran Lina Newton (2005) y Mara Sidney (2003), los afroamericanos y los grupos inmigrantes han experimentado diferentes tipos de construcciones sociales negativas y más positivas en políticas públicas del pasado. Una vez que se logra la construcción de un grupo como negativa, y esa construcción se arraiga en la ley, siempre queda un recuerdo social degenerativo y negativo como precedente. Ha transcurrido más de medio siglo desde que *Brown v Board of Education* (*Brown c/ Consejo de Educación*) intentó deshacer el sesgo racial inveterado en la ley por *Plessey v Ferguson* (*Plessey c/ Ferguson*); aunque la mayoría estaría de acuerdo en afirmar que, si bien hay menos sesgos raciales que antes, estos no han sido eliminados. Aunque los grupos

objetivo pueden lograr victorias de políticas que parecen ofrecer más recursos e imágenes más positivas, el cambio para mejor no está garantizado. En un ambiente político cambiado y siempre polémico puede haber un resurgimiento del discurso negativo y con la ayuda de emprendedores morales puede perderse lo ganado por los grupos de dependientes o desviados.

El trabajo de Joe Soss y Sanford Schram (2005) permite el conocimiento de los límites del diseño de políticas en las construcciones sociales cambiantes de los grupos objetivo. Soss y Schram examinan si la reforma de 1996 para pasar del sistema de bienestar social al mercado laboral cuya intención, al menos en parte, era proveer una imagen más positiva a los beneficiarios de la asistencia social, logró realmente una visión más positiva. Descubrieron que los estereotipos negativos de los beneficiarios de asistencia social persistían aun luego de adoptarse estrictas normas que redujeron los roles de la asistencia social, forzar a muchos beneficiarios a aceptar trabajos de baja remuneración y limitar la elegibilidad a un período limitado. Inspirándose en el trabajo de Murray Edelman (1964) razonaron que la reforma de la asistencia social no afectaba las construcciones sociales porque el público no podía enfocarse en los cambios relativamente invisibles de los elementos de diseño de políticas de asistencia social. Por el contrario, el público en general continuó aferrándose al antiguo y continuo argumento de que los pobres no trabajan porque los beneficiarios de asistencia social pueden conseguir beneficios del gobierno sin hacer nada a cambio. Aunque se informó cabalmente acerca del debate sobre el bienestar social, este no tenía un relato contrario coherente que desafiara las percepciones negativas bien arraigadas de quienes recibían asistencia. El discurso político continuó transmitiendo los mismos mensajes sobre dependencia y desviación, sobre cómo hacer que este grupo problemático fuese responsable. Además, los investigadores notaron que no había aprendizaje experiencial porque muy pocas personas en los cuadrantes de privilegiados o contendientes (es decir, aquellos cuyas opiniones se estudian activamente) realmente se veían afectadas por las reformas de la asistencia social.

Proposición 6. En contextos de formulación de políticas degenerativas, las diferencias en los diseños de políticas se relacionan con diferentes patrones de cambios en las políticas.

En las últimas dos décadas, varias teorías de cambio de políticas han ganado considerable importancia, como el marco de las coaliciones promotoras, el marco del análisis y desarrollo institucional, además de la teoría del equilibrio interrumpido/dependencia de la trayectoria previa (Sabatier 1993; Sabatier y Jenkins-Smith 1993; Ostrom 1990, Baumgartner y Jones 2002; Pierson 1993, 2000, 2004). Sin embargo, ninguna de estas teorías examina el planteo de Lasswell sobre quién se beneficia y quién pierde con el cambio en las políticas, y ninguna se sostiene en todos los contextos (Lasswell 1936). El marco de la construcción social es útil para comprender quién se beneficia del cambio y si el cambio tiene algún impacto en las condiciones de la democracia.

El marco de la construcción social postula que la dependencia de la trayectoria previa (y rendimientos crecientes) caracteriza dos secciones del espacio de políticas: la concesión de beneficios a grupos privilegiados y el castigo a los desviados. Cada paso sucesivo de políticas que confiere más beneficios a grupos poderosos, considerados positivos, generalmente dará como resultado un aumento del apoyo del grupo objetivo y poca o ninguna oposición de otros grupos. Del mismo modo, cada aumento sucesivo en los castigos a los grupos de desviados produce aprobación pública. Estos dos procesos eventualmente pueden concluir (por ejemplo, el equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones [1993]), pero solo mucho después de que la política haya cesado de producir resultados efectivos.

Por el contrario, se espera que las reglamentaciones no deseadas pero necesarias para las políticas que se aplican a los grupos privilegiados produzcan rendimientos marginales decrecientes más que crecientes. Probablemente, los grupos privilegiados podrán resistir la imposición de cualquier carga que no sea claramente justificable para lograr algún propósito político acordado. El cambio de políticas se parecerá a un modelo de equilibrio estable, en el que las cargas de políticas adicionales generarán demasiada oposición para ser políticamente sostenibles. Cuando se imponen cargas a grupos privilegiados, es más probable que los recursos de poder y las construcciones positivas de dichos grupos desencadenen una contramovilización, resistencia en la implementación, desafíos legales y otras defensas en general no disponibles para los dependientes o desviados. Por ejemplo, la ley sobre inmigración de 1985 que imponía sanciones a los empleadores que contratan inmigrantes ilegales fue pocas veces obedecida y se ha debilitado con cada revisión sucesiva de la política federal de inmigración (Newton 2005). El estudio de Sidney (2005) sobre el problema de la vivienda ha demostrado que cada revisión de la Ley de Vivienda Justa de 1968 ha debilitado las disposiciones sobre los intereses de los bancos y de los bienes raíces con el objetivo de asegurar viviendas justas a las minorías raciales.

Del mismo modo, la teoría sobre las construcciones sociales plantea que las políticas punitivas contra desviados probablemente tendrán más estabilidad que las políticas sobre tratamiento, como aquellas que recuperan, reeducan y liberan a los delincuentes. La investigación sobre los cambios en las políticas de encarcelación en los estados de los Estados Unidos desde 1880 a 2003 demuestra que los períodos de aumentos sostenidos en la encarcelación eran más dependientes de la trayectoria previa que los períodos de disminuciones continuas (Schneider 2006). De hecho, los períodos con aumentos generalmente fueron más prolongados, más frecuentes y menos propensos a ser interrumpidos por interrupciones extremas. El resultado es que actualmente los Estados Unidos tienen el mayor porcentaje de encarcelamiento del mundo (Schneider 2006).

Cuando se confieren beneficios, tales como alternativas a castigos para grupos desviados, se espera que la dependencia de la trayectoria previa sea poco frecuente o no exista. En cambio, la tolerancia política para proveer cosas buenas a malas personas en nombre de tratar el delito como una enfermedad es muy baja y tien-

de a caracterizarse por rendimientos marginales decrecientes. Dichas políticas se quedarán rápidamente sin apoyo y/o producirán oposición, llevando a un cambio pluralista de tipo equilibrado. Por lo tanto, el proveer beneficios a desviados probablemente no seguirá un modelo de dependencia de la trayectoria previa, ya que los emprendedores de políticas, los medios y los grupos de interés se movilizarán para ganar capital político y empujarán las políticas hacia el equilibrio nuevamente.

La construcción social de poblaciones objetivo también es útil para comprender cuándo el cambio de políticas seguirá los modelos de aprendizaje, como el marco de las coaliciones promotoras y el análisis institucional de Ostrom. Tal como se remarcó anteriormente, los contextos degenerativos de formulación de políticas no son omnipresentes y algunas instituciones que formulan políticas a veces pueden evitar las construcciones sociales negativas y divisivas, y el hiperpluralismo para la ganancia política que caracteriza a la democracia degenerativa. Se propone que los modelos de aprendizaje son más propensos a contener la formulación de políticas cuando no hay públicos relacionados (May 1991) o ninguna población objetivo con construcciones sociales bien definidas, o cuando las poblaciones objetivo están esencialmente equilibradas, tanto en términos de su poder político como en su reputación de merecimiento. El marco de la construcción social también es útil para especificar las circunstancias en las que la ciencia y la opinión experta no tienen posibilidades de influir, es decir, donde la construcción social de los grupos objetivo está muy arraigada y domina el discurso de un área de cuestiones como la inmigración, el bienestar y el crimen.

DESARROLLOS FUTUROS EN EL MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL

La aplicación de la construcción social al diseño de políticas y al efecto de las políticas sobre la democracia continúa de muchos modos como un marco en desarrollo, moviéndose de un conjunto de ideas muy ilustrativo, enfocado en diversos elementos de diseño de políticas en sus primeras iteraciones (por ejemplo, Schneider e Ingram 1990; Ingram y Schneider 1991; Ingram y Schneider 1993) a proposiciones mucho más explícitas y fascinantes posibilidades de diseños de investigación (Schneider e Ingram 1997, 2005a; Nicholas-Crotty y Meier 2005). Aun así, han surgido una cantidad de reservas respecto de la construcción social que merecen ser tomadas en cuenta.

Una de las primeras cuestiones respecto del marco era que no generaba proposiciones que pudieran ponerse a prueba (Sabatier 1999). Esta percepción puede haber surgido porque la literatura sobre construcción social a menudo presenta metodologías cualitativas que enfatizan la teoría inductiva más que la deductiva. Sin embargo, el marco de construcción social fue desarrollado principalmente para responder preguntas importantes sobre la relación entre las políticas y la democracia que otros enfoques no han tratado, ya sea en forma directa o exhaustiva, o cuando las alternativas no brindaron respuestas satisfactorias. Debido a que estas preguntas fueron investigadas por muchas observaciones de políticas públicas

como también por análisis sistemáticos, se han desarrollado respuestas tentativas hasta llegar ahora a literalmente docenas de proposiciones que pueden fácilmente obtenerse del marco básico. Asimismo, la sugerencia de Shaw (2005: 912) de que “los conceptos centrales son algo amorfos” parece un tanto idiosincrásica, dadas las numerosas aplicaciones operativas del marco (véase cuadro 4.1).

TABLA 4.1. Investigaciones publicadas sobre construcciones sociales y diseño de políticas

Autor	Área de las políticas	Comentarios
A. Construcciones sociales, identidad, actitudes políticas, participación y ciudadanía		
Campbell (2005)	Ciudadanos de la tercera edad	Análisis histórico del impacto de la seguridad social en la participación política y comprensión de la ciudadanía entre las personas de la tercera edad.
Frantz (2002)	Salud/leprosos	El estudio descubrió que las personas que sufrían de lepra internalizaron la construcción social altamente negativa impuesta por medio siglo de política pública.
Ingram y Schneider (2006); Schneider e Ingram	General	Cómo sirve el diseño de políticas a la democracia; de qué manera el diseño de políticas produce una ciudadanía desigual.
Jensen (1996, 2003, 2005)	Veteranos	Análisis histórico que demuestra cómo se seleccionó una población objetivo, los fundamentos utilizados y cómo estos produjeron efectos a largo plazo en la identidad, la participación y el cambio de políticas.
Kumlin (2004) y Kumlin y Rothstein (2005)	Asistencia social	Encuestas para investigar la forma en que la experiencia con el diseño del carácter universal de las instituciones estatales de asistencia social (vs. prueba de necesidades) en Suecia impacta sobre las orientaciones políticas de confianza y capital social.
Link y Oldendick (1996)	Igualdad de oportunidades / multiculturalismo	Encuestas de investigación que demuestran que la construcción social de grupos objetivo es tan importante (o más importante) que la clase social como predictor para respaldar la política de igualdad de oportunidades y la política multicultural.
Mettler (2002); Mettler y Welch (2004)	Veteranos	El análisis histórico de la GI Bill (Ley de los Veteranos de la II Guerra Mundial) y las encuestas de investigación demuestran de qué manera las características del diseño de la política GI impactan en las actitudes y en la participación.
Mettler y Soss (2004)	General	Síntesis de la forma en que las características de los diseños de políticas impactan en las actitudes y en la participación de los ciudadanos.
Mettler (2005)	Veteranos	Las entrevistas a fondo con veteranos demuestran que algunos diseños facilitan la participación convencional mientras que otros provocan participaciones polémicas.

B. Construcciones sociales, formuladores / implementadores de políticas y adjudicación de beneficios y cargas		
Schriner (2005)	Votación	Análisis histórico; cómo se llegó a negar el voto a los “idiotas” y los “enfermos mentales”
Schur <i>et al</i> (2003)	Incapacidad	Las encuestas de investigación demostraron que las poblaciones discapacitadas, tal como lo predijo el marco S&I, demuestran menores niveles de eficacia política externa.
Simon (2002)	Americorps	El estudio de investigación mediante encuestas demuestra que la participación en Americorps* tuvo un impacto positivo en la participación cívica sin importar la raza ni el género.
Soss (1999, 2000, 2005)	Asistencia social/ Seguridad social Incapacidad	Análisis comparativo (encuestas de investigación y entrevistas profundas) de los diseños de políticas AFDC y SSDI que muestran diferencias en las orientaciones, la identidad y la participación atribuidas a las diferencias en las características del diseño de políticas.
Soss y Schram (2005)	Asistencia social	El estudio demostró que la ley de reforma de la asistencia social sancionada en 1996, no tuvo el efecto esperado por algunos, de que cambiara la imagen de los beneficiarios de asistencia.
Czech <i>et al</i> (1998)	Especies en peligro	El estudio de la construcción social de diversos tipos de especies mostró que los construidos en forma más positiva están más protegidos por las políticas.
Davies <i>et al</i> (2002)	Salud	El estudio demostró que los grupos más vulnerables (que utilizaban el marco S&I) eran blanco de prejuicios sistemáticos en los informes de salud.
Donovan (1993)	Salud/SIDA	El análisis de la Ley Ryan White muestra que los fondos para investigación se adjudicaban en forma desproporcionada a aquellos que tenían construcciones sociales más positivas.
Hogan (1997)	Cárcel/SIDA	El análisis de las políticas carcelarias demuestra que los beneficios se otorgaron a los grupos más privilegiados y los menos protegidos fueron aquellos considerados los más desviados dentro de la cultura carcelaria.
Houston y Richardson (2004)	Conductores alcoholizados	Las encuestas de investigación de varios tipos de conductores de automóviles demuestran que la demanda de políticas más coercitivas proviene de aquellos que ven más negativamente el conducir alcoholizado y que las políticas coercitivas son las menos capaces de tener algún impacto en aquellos que beben más.
Hunter y Nixon (1999)	Viviendas	El análisis del discurso encuentra que las construcciones sociales de poblaciones objetivo influyen en la agenda de las políticas, los fundamentos que legitiman las elecciones de políticas y la distribución de recompensas y castigos a diversos grupos objetivo en la política de viviendas en el Reino Unido.

Maynard-Moody y Musheno (2003)	Fuerza policial, maestros, servicios de protección de niños	Las profundas entrevistas con “burócratas de la calle” demuestran que “arreglan con” los clientes y mejoran o disminuyen su nivel de servicios según estos lo merezcan.
Newton (2005)	Inmigración	El análisis comparativo de las construcciones sociales y de los fundamentos muestra su posición central en la forma en que los funcionarios electos diseñan las políticas inmigratorias.
Nicholson-Crotty y Meier (2005)	Delitos	El análisis de tres casos muestra las condiciones en las cuales es más probable que las construcciones sociales negativas se vuelvan relevantes para los formuladores de políticas.
Schroedel y Jordan (1998)	Salud/SIDA	El análisis de los votos del senado en varias políticas sobre SIDA confirma la mayoría de los aspectos del marco S&I, que incluyen la distribución de beneficios y cargas, políticas confidenciales (a contendientes); retóricas (a dependientes).
Stein (2001)	Capítulo I Educación	Estudio de profundas entrevistas que muestra que las categorías en el diseño de políticas influyen en la forma en que los maestros piensan sobre los alumnos y cómo los tratan; y también cómo piensan los alumnos de sí mismos.

** (N. del T.: Americorps: programa que concede ayuda para la educación a cambio de servicios a la comunidad)*

C. Construcciones sociales y elección de elementos de diseño (definición de problemas, herramientas, normas, fundamentos)

Camou (2005)	Organizaciones barriales	El estudio encontró que las organizaciones barriales podían ayudar a “los más pobres entre los pobres” y que las herramientas políticas variaban según el tipo de organización.
Campbell (2003)	Seguridad social	Concluye que la naturaleza universal de la seguridad social, comparada con las normas de elegibilidad según pruebas de medios económicos es importante para comprender los patrones de participación de las personas mayores.
Chanley y Alozie (2001)	Mujeres golpeadas/ asistencia social	Encuentra que los beneficios para mujeres golpeadas son más bien retóricos que sustantivos; también altos niveles de discreción local (según lo pronosticado por el marco S&I).
Crowley y Watson (2006)	Manutención de menores/ asistencia social	Encuentra que las normas de políticas sistemáticamente ponen en desventaja a los padres de niños que reciben asistencia social si se compara con aquellos padres de niños que no reciben asistencia social; y la actitud frente al estado difiere en consecuencia.
Jurik y Cowgil (2005)	Programas de préstamos para micro-emprendimientos	Un estudio de caso y una encuesta nacional mostraron que los préstamos para microemprendimientos de clientes sin ingresos y “castigados”, cambiaron los fundamentos y otros elementos de diseño volviéndose “exitosos” en términos de diseños de políticas federales.

Nicholson-Crotty y Nicholson-Crotty(2004)	Cárceles/salud	Un estudio cuantitativo (que compara estados) concluye que el alcance de las construcciones sociales negativas de los delincuentes en un estado está asociado con la elección de herramientas de políticas y con la falta de efectividad de la implementación.
Reichenbach (2002)	Salud/cáncer	El análisis demuestra que la construcción social diferencial entre el cáncer de mamas y el cáncer cervical modificó en Ghana la prioridad que a estos se les daba.
Schram (2005)	Asistencia social	El autor sostiene que los fundamentos engañosos, aun cuando intentan dar poder a grupos marginados, son contraproducentes en el largo plazo.
Silver y Miller (2002)	Salud mental y delincuencia	Demuestra que las herramientas de evaluación de riesgos actuariales tienen más posibilidades de utilizarse en poblaciones marginales y exacerbaban la marginalidad.

D. Cambios en las construcciones sociales y cambios en las políticas

Anglund (1998)	Adquisición de pequeñas empresas	El análisis histórico (1953-1993) encuentra que las construcciones sociales positivas son fundamentales para comprender cuál de todas las definiciones de problemas en competencia tendrá éxito en el cambio de las políticas.
Anglund (1999)	Adquisición de pequeñas empresas	El análisis histórico y comparativo demuestra que las construcciones sociales de grupos objetivo son importantes para comprender cuándo una forma de “efecto comparativo” en el aprendizaje de políticas puede llevar a cambios en las políticas.
BensonSmith (2005)	Asistencia social	El autor sostiene que la construcción negativa del informe Moynihan sobre madres de la asistencia social prepara el escenario para las construcciones negativas que aún prevalecen.
Birkland (2004)	Seguridad nacional	Usando el 11 de septiembre como un hecho revelador/ de aprendizaje, el estudio sugiere que las víctimas “merecedoras” serán los beneficiarios más populares de la generosidad federal con posterioridad a una crisis o catástrofe.
DiAlto (2005)	Minorías	Análisis histórico del cambio de la construcción social de japoneses estadounidenses y del cambio en los diseños de políticas para este grupo.
Ingram e Ingram (2006)	Agricultura orgánica	El análisis muestra de qué manera un movimiento social marginado creó para sí mismo una construcción social de “expertos” que llevó al cambio en las políticas.
Kelmes (2004)	Delito/drogas	El estudio cualitativo examina cómo los cambios en la construcción social de los drogadictos lograron la sanción de la ley de prevención contra las drogas en California.

Lantz <i>et al</i> (2003)	Salud	El estudio cualitativo de la ley sobre el tratamiento de prevención del cáncer de mamas y cáncer cervical del año 2000 demuestra que es más probable que se abra una “ventana de oportunidad” para una población objetivo considerada en forma positiva.
Menahem (1998)	Política de aguas (Israel)	Encuentra que las construcciones sociales de poblaciones objetivo son una importante parte de las definiciones de problemas y cambios en las políticas.
Pride (1999)	Raza/minorías	El análisis muestra que los factores nacionales y locales convergieron para cambiar la construcción social de las personas de color, lo que a su vez cambió el diseño de las políticas.
Reese (2006)	Asistencia social/ Inmigración	El análisis muestra que las amplias amenazas políticas sirvieron como punto de movilización para grupos con construcciones negativas y lograron anular las políticas negativas.
Schneider (1999)	Cárceles/ privatización	El análisis histórico y cuantitativo de estados demuestra que cuando la política es demasiado ambiciosa, surgen oportunidades de cambios en las políticas.
Schneider (2006)	Encarcelación	La serie de tiempo (1890 a 2003) y el estudio comparativo de estados muestran que la imposición de castigos a los delincuentes tiende a depender de la trayectoria previa; los intentos de proveer políticas más positivas a los delincuentes llevan a interrupciones.
Soss y Schram (2005)	Asistencia social/ Asistencia temporaria a familias necesitadas [TANF por su sigla en inglés]	Un estudio mediante encuestas concluye que la ley de reforma de la asistencia social de 1996 no ha llevado a una construcción más positiva de los beneficiarios de asistencia.
Wison (2000)	General	Los argumentos sostienen que las construcciones sociales son uno de los factores que mantienen las políticas en su lugar (dependencia de la trayectoria previa) y que el cambio de las construcciones sociales es una de las claves para el cambio de las políticas.

El trabajo de Schneider e Ingram (1997 y 2005a) relacionaba los tipos de grupos objetivo con elementos muy específicos del diseño de políticas y luego los vinculaba con tipos específicos de orientaciones políticas y con tipos también en cuanto a niveles de participación política. El marco original, por ejemplo, sugirió que la provisión de beneficios a los contendientes sería un ámbito de las políticas especialmente sujeto al engaño y que, cuando la cantidad de beneficios de los grupos privilegiados fuera excesiva, surgirían diseños y fundamentos de políticas muy engañosos. Estas proposiciones entonces debían ponerse a prueba. La intención del marco es generar proposiciones que relacionen los diseños de políticas con los aspectos importantes de la sociedad –ciudadanía, democracia, justicia, resolución

efectiva de problemas– y desde ahí servir para construir una teoría empírica, pero también una base normativa para un mejor diseño de políticas.

Los teóricos institucionalistas que vieron en el marco inicial una falta de atención a la historia y al poder de las instituciones identificaron una segunda área de interés. El marco inicial y los artículos que lo precedieron se enfocaron en integrar las perspectivas de comportamiento con ideas interpretativas y construccionistas dentro de un contexto más amplio de relación de las políticas públicas con la democracia. En este sentido, los críticos (ver Lieberman 1995, citando a March y Olsen 1989) estaban en lo correcto, aun cuando el marco original trató a las propias políticas como una institución con raíces históricas profundas y efectos a largo plazo. En trabajos posteriores (especialmente Schneider e Ingram 1997), el marco de la construcción social hizo explícitas dos tipos de culturas institucionales: la política degenerativa y la política profesionalizada o de expertos. La primera se caracteriza por un entorno de formulación de políticas hipercompetitivo que contiene modos de comunicación negativos, divisivos y degradantes, engaños y facciones a largo plazo con visiones muy negativas entre sí (Schneider e Ingram 1997). La segunda es una cultura institucional profesionalizada dominada por fundamentos científicos –en los que la formulación de políticas está sujeta a un lenguaje experto y a un razonamiento orientado más instrumentalmente como medio para lograr ciertos fines– que producirá tipos de diseños muy distintos y tendrá efectos bastante diferentes en la ciudadanía y en la democracia (algunos positivos, otros negativos). Una proposición clave es que el segundo tipo de cultura de formulación de políticas es más propenso a ocurrir cuando una política no tiene poblaciones objetivo visibles y que se hacen oír, con construcciones sociales negativas o positivas. Cuando las construcciones positivas y negativas están presentes, los formuladores de políticas rápidamente se dan cuenta del capital político que debe ganarse e instituyen patrones degenerativos de formulación de políticas. Cuando dichas construcciones están ausentes y existen organismos administrativos fuertes con altos niveles de experiencia, las normas profesionales y reglas de evidencia de las disciplinas especializadas involucradas en la arena de las políticas serán los principales impulsores del diseño de políticas.

Otros interrogantes relacionados con el marco han sido si las construcciones sociales son un fenómeno unitario (Lieberman 1995: 438) y si son estables entre arenas de políticas (Schroedel y Jordan 1998). Parte de esta crítica se atribuye a la idea de la teoría constructivista de que las construcciones sociales son hegemónicas; pero desde una perspectiva empírica esto no suele ocurrir. En la política, las construcciones sociales a veces están tan arraigadas que todos creen que son “naturales” y “verdaderas”, que solo cambiarán más adelante. Sin embargo, otras construcciones son refutadas o interpretadas de formas muy distintas incluso durante un único debate de políticas (Newton 2005). Lo que podría ser una población dependiente desde una perspectiva (inmigrantes cubanos que se fugan de un gobierno dictador) podría verse fácilmente como más problemática desde otra perspectiva (por ejemplo, estos mismos inmigrantes cubanos forzados a volver a

Cuba solo por haber sido apresados por la Guardia Costera antes de tocar suelo estadounidense). Del mismo modo, una tesis reciente (VanLeeuwen 2006) concluyó que las partes que discrepan (pero que son relevantes) han atribuido características de comportamiento divergentes al mismo grupo (en este caso, niños sin hogar en Denver), de forma tal que podrían ser dependientes o desviados, según quién los caracterice. Se ha sugerido que, por razones de claridad y comparaciones entre aplicaciones de investigación, las condiciones de límites que demarcan estas categorías deben ser cuidadosamente consideradas y mejoradas, pero deben ser operacionalizadas dentro del contexto del estudio.

Como respuesta, estamos de acuerdo. El marco de la construcción social nunca tuvo la intención de implicar que siempre hay una construcción social uniforme. De hecho, mucho del dinamismo de la formulación de políticas está en persuadir a otros de que una construcción de grupos objetivo en particular, y una forma especial de enmarcar el tema más amplio, es la “correcta” y, por lo tanto, determinados elementos del diseño de políticas son la elección lógica. El propósito del marco de construcción social es ayudar a explicar cómo y por qué determinados tipos de políticas se producen en contextos particulares y cómo forman ulteriores patrones de participación, orientaciones políticas, significados de ciudadanía y la forma de democracia que prevalece. Las construcciones sociales se “crean”, “utilizan” y “manipulan” para la producción de políticas y el significado de la ciudadanía. Encontrar que algunas construcciones son polémicas no disminuye de ninguna manera el valor del marco y de hecho fortalece la base empírica para comprender la relación entre políticas y democracia.

Un desafío clave para la teoría de construcción social de grupos objetivo es la comprensión de los mecanismos que subyacen a las transiciones de una celda a la otra (ver deLeon 2005b). Es decir, ¿qué elementos son necesarios para un grupo para dejar la celda de privilegio y perder reputación suficiente como para pasar de merecedor a contendiente (u obviamente, para un grupo de dependientes perder la “compasión” pública y pasar de dependientes a desviados)? Ya hay un grupo de indicadores que demarcan la ubicación actual de un grupo en la tabla de cuatro celdas. *Deserving and Entitled* (Schneider e Ingram 2005a) y el intercambio de sus autores con deLeon en *Public Administration Review* (deLeon 2005b; y Schneider e Ingram 2005b) ayudan a comprender cómo un grupo puede cambiar su construcción social y pasar de una celda a otra. Otro paso necesario es el análisis comparativo (o meta análisis) de cambios en la construcción de diferentes grupos objetivo. Por ejemplo, ¿qué características o actividades que marcaron el movimiento de la comunidad de japoneses estadounidenses de una minoría oprimida a su actual minoría “modelo” (DiAlto 2005) elude grandes segmentos de las comunidades afroamericanas e hispanicas? ¿Qué evita que los grupos dependientes, como las personas sin techo, formen coaliciones políticas ganadoras con otros grupos considerados de manera similar?

Otro desafío para la teoría de la construcción social es que se vuelva relevante para otras teorías y enfoques en la política pública. Se están forjando fuertes

lazos entre el análisis institucional y el estudio interpretativo de las construcciones sociales con el trabajo de muchos intelectuales (ver, por ejemplo, Soss 2005; Mettler 2002; Campbell 2003; y Sidney 2005). Más que marcos alternativos, los dos son bastante compatibles y algunos estudios adicionales de las instituciones aumentarán la comprensión de las condiciones para contextos degenerativos, profesionales, pluralistas y de gobernanza inclusiva. Tal como hemos afirmado anteriormente, algunos aspectos de la teoría de la construcción social pueden ayudar a explicar problemas que otros enfoques no explican.

Sean cuales fueran sus desafíos pendientes, es justo decir que en menos de dos décadas de investigación y elaboración la construcción social de los grupos objetivo se ha consolidado como un enfoque de investigación dentro de la política pública. Tal como muestra el cuadro 4.1, más de cuarenta intelectuales, además de Schneider e Ingram, han aplicado el marco a una amplia gama de temas de políticas públicas y han puesto a prueba muchas de sus proposiciones centrales. Además, hemos identificado dieciocho tesis de doctorado que explícitamente utilizaron el marco como un modelo para la explicación. Las construcciones sociales son una característica inherente y central de las políticas y de la formulación de políticas; continuar trabajando con la idea de que la política trata únicamente sobre recursos de poder o coaliciones promotoras o sobre las normas de diversas instituciones es tener una visión demasiado estrecha. Además, las políticas y las construcciones sociales arraigadas en ellas van a la vanguardia del cambio institucional y social. Tal como concluyen Ingram y Schneider (1995: 443), las “políticas públicas pueden crear característicos *clusters* [de grupos] que no existían previamente.

...Por medio de estos tipos de diferenciaciones, las políticas públicas pueden reforzar las construcciones reinantes o pueden ir contra la corriente para servir como fuente de cambio en las construcciones”. En el curso de la creación de categorías de grupos objetivo y confiriéndoles sentido social, la política pública puede servir para disminuir la desigualdad y los conflictos sociales además de alentar una ciudadanía activa.

NOTAS

1. El autor reconoce y agradece la apreciación ofrecida por VanDeMark (2006) sobre el contenido de este párrafo.
2. Ayuda a familias con niños dependientes.

BIBLIOGRAFÍA

- AMOLD, Douglas R. (1990) *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press.
- BACCHI, C.L. (1999) *Women, Policy, and Politics: The Construction of Politics*. Londres, Sage.
- BAUMGARTNER, Frank y Byron Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. eds. 2002. *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.

BENSONSMITH, Dionne (2005) "Jezebels, Matriachs and Welfare Queens: The Moynihan Report of 1965 and the Social Construction of African-American Women in Welfare Policy", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram eds. *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 243-260. Albania: SUNY Press.

BOBROW, Davis B. y John S. Dryzek (1987) *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

BUCHANAN, James M. (2001) *Politics as Public Choice*. Nueva York: Liberty House.

CAMOU, Michelle (2005) "Deservedness in Poor Neighborhoods: A Morality Struggle", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 197-222. Albania: SUNY Press.

CAMPBELL, Andrea (2003) *How Policies Make Citizens: Senior Citizen Activism and the American Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.

_____. (2005) "Universalism, Targeting, and Participation". Escrito presentado en la Universidad de Wisconsin-Madison en una conferencia sobre Formulación de Políticas Públicas en relación con la pobreza y la desigualdad (Making the Politics of Poverty and Inequality) Madison, Wisconsin, abril 21-22.

CHANLEY, Jesse (2005) "An Analysis of Civic Education Policy Making in Arizona Using the Advocacy Coalition Framework and Policy Design Theory". Disertación para PhD, Facultad de Relaciones Públicas, Arizona State University, Tempe, AZ.

CHANLEY, Sharon y Nicholas O. Alozie (2001) "Policy for the 'Deserving' but Politically Weak: The 1996 Welfare Reform Act and Battered Women" *Policy Studies Review* 18, verano, págs. 1-25.

COOPER, Hannah (2004) "Medical Theories of Opiate Addiction's Etiology and Their Relationship to Addicts' Perceived Social Position in the United States: An Historical Analysis". *International Journal of Drug Policy* 15, diciembre, págs. 435-445.

CROWLEY, Joclyn Elise y Margaret Watson (2005) "Understanding 'Power Talk': Language, Public Policy and Democracy". Manuscrito no publicado.

DELEON, Peter (1997) *Democracy and the Policy Sciences*. Albania: SUNY Press.

_____. (2005a.) "Cowboys and the New Public Management: Political Corruption as a Harbinger", en H. George Fredereickson y Richard K. Ghore eds., *Ethics in Public Management*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

_____. (2005b.) "Review of *Deserving and Entitled*". *Public Administration Review* 65, septiembre-octubre, págs. 635-637.

DIALTO, Stephanie (2005) "From 'Problem Minority' to 'Model Minority': The Changing Social Construction of Japanese Americans", en Anne L. Schneider y Helen Ingram eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 88-110. Albania: SUNY Press.

DONOVAN, Mark C. (1993) "Social Constructions of People with AIDS: Target Populations and United States Policy, 1981-1990". *Policy Studies Review* 12, otoño, págs. 3-29.

DRYZEK, John S. (1993) "Policy Analysis and Planning: From Science to Agreement", en Frank Fischer y John Forrester eds. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, págs. 213-232. Durham, NC: Duke University Press.

_____. (1996) *Democracy in Capitalist Times*, Oxford, GB: Oxford University Press.

DYSON, Eric (2006) *Come Hell or High Water: Hurricane Katrina and the Color of Disaster*, Nueva York: Perseus.

EDELMAN, Murray J. (1964) *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana: University of Illinois Press.

ESPING-ANDERSON, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.

FELDMAN, Martha y Anne Khademian (2004) "Inclusive Management: Building Relationships with the Public", Center for the Study of Democracy, University of California-Irvine, documento 0412, <http://repositories.cdlib.org/cad/o4-12>.

_____. (2005) "The Role of the Public Manager in Inclusive Management". Documento presentado en la Conferencia Nacional de Investigación sobre la Administración Pública (National Public Management Research Conference), University of Southern California, Los Angeles, CA, 30 de septiembre-2 de octubre.

FISCHER, Frank (2003) *Reframing Policy Analysis*. Oxford, GB: Oxford University Press.

FLYVBJERG, Bent (2001) *Making Social Science Matter*. Cambridge, GB: Cambridge University Press.

FRANTZ, Janet E. (1992) "Reviving and Revisiting a Termination Model", *Policy Sciences* 25, págs. 175-189.

_____. (2002) "Political Resources for Policy Termination", *Policy Studies Journal* 30 (1) págs. 11-28.

GERGEN, K.J. (1999) *An Invitation to Social Construction*, Londres: Sage.

GILOVICH, Thomas (1993) *How We Know What Isn't So*. Nueva York: Free Press.

HACKER, Jacob S. (2002) *The Divided Welfare State: The Battle of Public and Private Social Benefits in the United States*. Nueva York: Cambridge University Press.

HAJER, Maarten A. (1993) "Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain", en Frank Fischer y John Forester, eds., *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, págs. 42-76. Durham, NC: Duke University Press.

HOPPE, Robert (2002) "Cultures of Public Policy Problems". *Journal of Comparative Policy Analysis* 4, noviembre, págs. 305-326.

HOUSTON, David H. y Lilliard E. Richardson (2004) "Drinking and Driving in America: A Test of Behavioral Assumptions Underlying Public Policy". *Political Research Quarterly* 57 (1) págs. 53-63.

INGRAM, Heleny Anne L. Schneider (1990) "Improving Implementation through Framing Smarter Statutes". *Journal of Public Policy* 10 (1) págs. 66-87.

_____. (1991) "The Choice of Target Populations". *Administration and Society* 23, noviembre, págs. 333-356.

_____. (1993) "Constructing Citizenship", en Helen Ingram y Steven Smith, eds., *Public Policy and Democracy*, págs. 68-94. Washington DC: Brookings Institution.

_____. (1995) "Social Construction (Continued)". *American Political Science Review* 89, junio, 437-446.

_____. (2005) "How Public Policy Socially Constructs Deservedness", en Anne Schneider y Helen Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*, págs. 1-34. Albania: SUNY Press.

_____. (2006) "Policy Analysis for Democracy", en Michael Moran, Martin Reiny Robert E. Goodin, eds., *The Oxford Handbook of Public Policy*, págs. 169-189. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

INGRAM, Mrilly Helen Ingram (2006) "Creating Credible Edibles: The Organic Agriculture Movement and the Emergence of U.S. Federal Organic Standards", en David Meyer, Valerie Jenness y Helen Ingram, eds., *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*, págs. 121-148. Minneapolis: University of Minnesota Press.

JENSEN, Laura S. (1996) "The Early American Origins of Entitlements". *Studies in American Political Development* 10 págs. 360-404.

_____. (2003) *Patriots, Settlers, and the Origins of American Social Policy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

_____. (2005) "Constructing and Entitling America's Original Veterans", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 35-62. Albany: SUNY Press.

JURIK, Nancy y Julie Cowgill (2005) "The Construction of Client Identities in a Post-welfare Social Service Program: The Double Bind of Microenterprise Development", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 173-196. Albany: SUNY Press.

KELMES, Glenda (2004) "Taking the High Road: A Qualitative Analysis of the Passage and Implementation of California's Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000". Artículo presentado en la conferencia anual de la Society for the Study of Social Problems, Washington DC, agosto 12.

KUHN, Thomas (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, 2ª ed. Chicago: University of Chicago Press.

KUMLIN, Staffan (2004) *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

KUMLIN, Staffany B. Rothstein (2005) "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions". *Comparative Political Studies* 38, págs. 339-65.

KYLE, Ken (2006) *Contextualizing Homelessness: Critical Theory, Homelessness, and Federal Policy Addressing the Homeless*. Nueva York: Routledge.

LASSWELL, Harold D. (1936) *Who Gets What, When, and How?* Nueva York: McGraw Hill.

LAWLESS, Jennifer L. y Richard L. Fox (2001) "Political Participation of the Urban Poor". *Social Problems* 48, agosto, págs. 362-385.

LIEBERMAN, Robert (1995) "Social Construction (Continued)". *American Political Science Review* 89, junio, 437-446.

LINK, Michael y Robert W. Oldendick (1996) "Social Construction and White Attitudes toward Equal Opportunity and Multiculturalism". *Journal of Politics* 58 (1) págs. 149-168.

LOWI, Theodore (1979) *The End of Liberalism*. Nueva York: Norton.

MANNHEIM, Karl (1936) *Ideology and Utopia*. Nueva York: Routledge.

MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*. Nueva York: Free Press.

MARX, Anthony W. (1998) *Making Race and Nation: A Comparison of South Africa, the United States, and Brazil*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

MAUER, Marc (1999) *Race to Incarcerate*. Nueva York: The New York Press.

MAY, Peter (1991) "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics". *Journal of Public Policy*, 2 (11) págs. 187-201.

METTLER, Suzanne (1998) *Dividing Citizens: Gender and Federalism in New Deal Public Policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

_____. (2002) "Bringing the State Back in to Civic Engagement: Policy Feedback Effects of the G.I. Bill for World War II Veterans". *American Political Science Review* 96, junio, 351-365.

METTLER, Suzanne y Joe Soss (2004) "The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Publics". *Perspectives on Politics* 2, marzo, 55-73.

METTLER, Suzanne y Eric Welch (2004) "Civic Generation: Policy Feedback Effects of the G.I. Bill on Political Involvement over the Life Course". *British Journal of Political Science*, 34 (3) págs. 497-518.

MEYER, David (2006) "Social Movements and Public Policy: Eggs, Chickens, and Theory", en David Meyer, Valerie Jenness y Helen Ingram, eds., *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*, págs. 1-26. Minneapolis: University of Minnesota Press.

NEWTON, Lina (2005) 'It Is Not a Question of Being Anti-immigration': Categories of Deservedness in Immigration Policy Making", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 35-62. Albania: SUNY Press.

NICHOLSON-CROTTY, Jilly Sean Nicholson-Crotty (2004) "Social Construction and Policy Implementation: Inmate Health as a Public Health Issue". *Social Science Quarterly* 85, junio, 240-255.

NICHOLSON-CROTTY, Seany Kenneth J. Meier (2005) "From Perception to Public Policy: Translating Social Constructions into Policy Design", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 223-242. Albania: SUNY Press.

OSTROM, Elinor (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York: Cambridge University Press.

PIERSON, Paul (1993) "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change". *World Politics* 45, julio, págs. 595-628.

_____. (2000) "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review* 94, junio, 251-268.

_____. (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

PRIDE, Richard (1999) "Redefining the Problem of Racial Inequality". *Political Communication*, 16, págs. 147-167.

REESE, Ellen (2006) "Policy Threats and Social Movement Coalitions: California's Campaign to Restore Legal Immigrants' Rights to Welfare", en David Meyer, Valerie Jenness y Helen Ingram, eds., *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*, págs. 259-287. Minneapolis: University of Minnesota Press.

ROCHEFORT, David A. y Roger W. Cobb, eds. (1994) *The Politics of Problem Definition*. Lawrence: University Press of Kansas.

SABATIER, Paul A. (1993) "Policy Change over a Decade or More", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning*, págs. 13-39. Boulder, CO: Westview Press.

_____, ed. (1999) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

SABATIER, Paul y Hank C. Jenkins-Smith, eds. (1993) *Policy Change and Learning*. Boulder, CO: Westview Press.

SCHAAN, Mark A. (2005) "Policy as Planned? The Implementation of Welfare to Work Programs in Manitoba and Ontario". Escrito presentado en la conferencia anual de la *American Political Science Association* [Asociación Estadounidense de Ciencia Política], Washington DC.

SCHNEIDER, Anne L. (1999) "Public Private Partnerships in Prison Operation". *American Behavioral Scientist*, 43, septiembre, págs. 192-208.

_____. (2006) "Patterns of Change in the Use of Incarceration in the American States: A Path Dependency and Punctuated Equilibrium Perspective". *Political Research Quarterly*, págs. 457-470.

SCHNEIDER, Anne y Helen Ingram (1988) "Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design". *Journal of Public Policy*, 8 (1) págs. 61-80.

_____. (1990) "Behavioral Assumptions of Policy Tools". *Journal of Politics*, 52, mayo, págs. 510-529.

_____. (1993) "The Social Construction of Target Populations". *American Political Science Review* 87 (2) págs. 334-346.

_____. (1997) *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.

_____, eds. (2005a) *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*. Albany: SUNY Press.

_____. (2005b) "A Response to Peter deLeon". *Public Administration Review* 65, septiembre/octubre, págs. 631-633. (Response to Peter deLeon's review of *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*.)

SCHRAM, Sanford F. (1995) *The Words of Welfare: The Poverty of Social Science and the Social Science of Poverty*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

_____. (2005) "Putting a Black Face on Welfare: The Good and the Bad", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 261-290. Albany: SUNY Press.

SCHRINER, Kay (2005) "Constructing the Democratic Citizen: Idiocy and Insanity in American Suffrage Law", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 63-80. Albany: SUNY Press.

SCHROEDEL, Jean Reithy Daniel R. Jordan (1998) "Senate Voting and Social Construction of Target Populations: A Study of AIDS Policy Making, 1987-1992". *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 23, febrero, 107-131.

SHAW, Greg W (2005) "Review of Schneider and Ingram, *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*" *Perspectives on Politics*, 3, diciembre, págs. 912-914.

SIDNEY, Mara (2003) *Unfair Housing: How National Policy Shapes Community Action*. Lawrence: University Press of Kansas.

_____. (2005) "Contested Images of Race and Place: The Politics of Housing Discrimination", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 111-138. Albany: SUNY Press.

SIMON, Herbert A. (1981) *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT Press.

SOSS, Joe (1999) "Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action". *American Political Science Review* 93, junio, 363-380.

_____. (2000) *Unwanted Claims: Politics, Participation, and the U.S. Welfare System*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

_____. (2005) "Making Clients and Citizens: Welfare Policy as a Source of Status, Belief, and Action", en Anne L. Schneider y Helen M. Ingram, eds., *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, págs. 291-328. Albany: SUNY Press.

SOSS, Joey Sanford F. Schram (2005) "A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback". Escrito presentado en la conferencia sobre Formulación de Políticas Públicas en relación con la pobreza y la desigualdad (Making the Politics of Poverty and Inequality), Madison, WI.

STONE, Deborah (1997) *Policy Paradox*. Nueva York: W.W. Norton.

TAJFEL, Henri (1970) "Experiments in Intergroup Discrimination". *Scientific American* 223 págs. 96-102.

TAYMAN, John (2006) *The Colony*. Nueva York: Scribner.

TRUMAN, David (1951) *The Governmental Process*. Nueva York: Knopf.

UGGEN, Christophery Jeff Manza (2002) "Democratic Construction? The Political Consequences of Felony Disenfranchisement in the United States". *American Sociological Review* 65 (4) págs. 529-546.

VANDEMARK, Nancy Rae (2006) "Reintegration of Women with Histories of Substance Abuse into Society". Disertación para PhD, Graduate School of Public Affairs, University of Colorado, Denver.

VANLEEUEWEN, James M. Forthcoming (2006) "Social Construction of Homeless Youth in Denver: The Public Policy of Collaboration". Disertación para PhD, Graduate School of Public Affairs, University of Colorado, Denver.

WEIMER, David L. y Aidan R. Vining (1989) *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

PARTE CUATRO

*Marcos conceptuales que
comparan políticas públicas entre
numerosos sistemas políticos*

Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas

FRANCES STOKES BERRY y WILLIAM D. BERRY

Aunque la mayoría de las acciones de los gobiernos son incrementales, ya que modifican ligeramente los programas o prácticas vigentes, y muchos estudios sobre la formulación de políticas tratan de explicar por qué esta tiende a ser incremental, en última instancia, el origen de todos los programas de gobierno puede determinarse en alguna *innovación*¹ no incremental. De este modo, uno no puede decir que comprende la formulación de políticas a menos que pueda explicar el proceso mediante el cual los gobiernos adoptan nuevos programas. Reconociendo esto, los académicos que se ocupan de las políticas públicas han realizado investigaciones exhaustivas sobre la innovación de políticas.

Cuando las personas hablan de innovación en lenguaje corriente, generalmente se refieren a la introducción de algo *nuevo*. Pero, ¿cuándo debería denominarse “nuevo” un programa de gobierno? La práctica habitual en las publicaciones sobre innovaciones de las políticas públicas es definir una innovación como un programa que es nuevo para el gobierno que lo adopta (Walker 1969: 881). Esto significa que una jurisdicción gubernamental puede innovar al adoptar un programa que muchas otras jurisdicciones han establecido muchos años antes. Al adoptar esta definición, quienes estudian las innovaciones de las políticas públicas explícitamente eligen no estudiar *invenciones* de las políticas el proceso mediante el cual se conciben las ideas originarias de las políticas públicas. A fin de desarrollar esta distinción con un ejemplo, una sola *invención* de las políticas puede estimular a muchos estados americanos a *innovar*, algunos muchos años después que otros.

Este capítulo examinará las teorías de innovación del gobierno que imperan en las publicaciones sobre políticas públicas. Sin embargo, veremos que estas teorías toman muchas ideas de las ya desarrolladas para explicar el comportamiento innovador de *individuos*: por ejemplo, los maestros que utilizan un nuevo método de enseñanza (estudiado por especialistas en educación), agricultores que adoptan semillas híbridas y fertilizantes (estudiados por sociólogos rurales) y consumidores que compran nuevos productos (estudiados por licenciados en administración)².

Veremos también que las teorías de innovación de gobierno comparten muchos atributos con los modelos que buscan explicar la innovación *organizativa*.

Algunos estudios de innovación gubernamental se han hecho entre distintos países, investigando de qué manera las naciones desarrollan nuevos programas y cómo esos programas se han difundido entre países (Hecló 1974; Collier y Messick 1975; Brown *et al.* 1979; Tolbert y Zucker 1983; Kraemer, Gurbaxani y King 1992; Simmons 2000; Simmons y Elkins 2004; Weyland 2004; Brooks 2005; Gilardi 2005; Meseguer 2005a, 2005b). Otros estudios se han enfocado en la innovación de gobiernos locales o regionales dentro de los Estados Unidos (Aiken y Alford 1970; Crain 1966; Bingham 1977; Midlarsky 1978; Lubell *et al.* 2002) o de gobiernos regionales en otras naciones (Ito 2001). Pero la mayor parte de la investigación empírica sobre innovación gubernamental ha examinado la formulación de políticas por parte de los estados de los Estados Unidos. Por este motivo, dedicaremos nuestra atención principal a la investigación en el ámbito subnacional. Si bien la mayoría de los modelos de innovación de las políticas públicas que describimos pueden extenderse a los gobiernos nacionales y locales, algunos de estos modelos dependen, al menos parcialmente, de la naturaleza competitiva de los estados dentro de un sistema federal y, por lo tanto, deben ser modificados cuando se aplican a gobiernos locales o regionales dentro de un sistema unitario, o a las naciones en un sistema internacional o de una organización como la Comunidad Económica Europea.

A pesar de la gran cantidad de estudios sobre innovación gubernamental en los estados, a nivel general hay dos formas principales de explicar la adopción de un nuevo programa por parte de un estado: *determinantes internos* y modelos de difusión (Berry y Berry 1990). Los modelos determinantes internos plantean que los factores que llevan a una jurisdicción a innovar son las características políticas, económicas o sociales internas de un estado. En estos modelos, los estados no se consideran influenciados por las acciones de otros estados. Por el contrario, los modelos de difusión son inherentemente intergubernamentales; ven las adopciones de políticas por parte del estado como emulaciones de adopciones previas por parte de otros estados. Ambos tipos de modelos fueron presentados a los científicos políticos en el estudio de Walker (1969) sobre la innovación gubernamental en los estados en una amplia gama de áreas de políticas³.

Este capítulo comienza con debates independientes sobre las características principales de los modelos de determinantes internos y de difusión. Continuamos luego con las metodologías que se han utilizado para probarlos. Aunque la mayoría de los académicos han reconocido que pocas adopciones de políticas pueden explicarse meramente como una función de (1) determinantes internos (sin efectos de difusión) o (2) difusión de políticas (sin impacto de factores internos), casi todos los estudios *empíricos* realizados antes de 1990 se centraron en uno u otro tipo de proceso. En el momento de su introducción, a fines de la década de los sesenta y principios de la década de los setenta, las metodologías de “explicación única” desarrolladas eran enfoques muy creativos que utilizaban

técnicas cuantitativas de avanzada. Sin embargo, otros estudios más recientes han demostrado que estas metodologías tradicionales tienen muchos errores (Berry 1994b). En 1990, Berry y Berry presentaron un modelo de adopciones de loterías estatales que reflejaban los efectos simultáneos tanto de los determinantes internos como de la difusión de políticas en el comportamiento de adopción estatal y emplearon el análisis histórico de eventos para evaluar su modelo. Durante la última década y media este enfoque ha sido emulado y se multiplicó en decenas de estudios (véase el anexo).

MODELOS DE DIFUSIÓN

Rogers (1983: 5) define la difusión como “el proceso por el cual se comunica una innovación a través de ciertos canales en el tiempo entre los miembros de un sistema social”. Quienes estudian las innovaciones en las políticas estatales y proponen modelos de difusión consideran a los gobiernos de los cincuenta estados de los Estados Unidos como un sistema social y sostienen que el patrón de adopción de políticas estatales es el resultado de los estados que emulan el comportamiento de otros estados. Se han desarrollado varios modelos de difusión alternativos (cada uno de los cuales se explicará más adelante), cuya diferencia principal son los “canales” de comunicación e influencia que se supone que existe. Sin embargo, sostendríamos que todos estos modelos plantean como hipótesis que los estados se emulan entre sí por una de tres razones básicas.

En primer lugar, los estados *aprenden* unos de otros al copiar innovaciones que se perciben como exitosas en otros lugares. Confiando en el modelo clásico de la toma de decisiones *incremental* (Lindblom 1965; Simon 1947), Walker (1969) plantea la hipótesis de que los formuladores de políticas estatales que enfrentan problemas complejos buscan atajos para la toma de decisiones (véase también Glick y Hays 1991; Mooney y Lee 1995). Lindblom (1965) sostiene que un método crítico de simplificación es restringir la consideración a solo aquellas alternativas que son ligeramente diferentes del *statu quo*. Walker sostiene que otro método de simplificación es elegir alternativas que, aunque no sean modificaciones menores de las políticas vigentes, se han desarrollado en otros estados demostrando que son efectivas o prometedoras. Básicamente, al explicar de qué manera la emulación de las innovaciones de otros estados puede ayudar a simplificar decisiones complejas, los teóricos de la difusión de políticas han demostrado cómo la adopción de políticas no incrementales puede ser coherente con la lógica que subyace al incrementalismo⁴.

En segundo lugar, los estados *compiten* entre sí: emulan políticas de otros estados para lograr una ventaja económica sobre otros estados o evitar quedar en desventaja. Por ejemplo, los estados pueden disminuir los beneficios del bienestar social para igualar los niveles de sus estados vecinos, a fin de evitar transformarse en un “imán de bienestar social” para los pobres (Peterson y Rom 1990; Volden 2002; Berry, Fording y Hanson 2003; Bailey y Rom 2004; Berry y Baybeck 2005). Del mismo modo, un estado puede adoptar un sistema de lotería para reducir el

incentivo de los ciudadanos que viven cerca de otro estado a cruzar la frontera y probar suerte allí, en los juegos (Berry y Berry 1990; Berry y Baybeck 2005). Como último ejemplo, los estados pueden adoptar programas de incentivo de desarrollo económico que ya están en práctica en otros estados para evitar el éxodo de negocios de ese estado (Gray 1994)⁵.

En tercer lugar, Walker (1969: 891) sostiene que, a pesar de la autonomía que los estados tienen en un sistema federal, hay cierta presión sobre ellos para que cumplan con los estándares nacionales o regionales. Dicha presión conlleva a los estados a adoptar programas que ya han sido ampliamente adoptados por otros estados. Algunas veces la presión es lo que DiMaggio y Powell (1983) denominan “coercitiva”, cuando los mandatos federales prácticamente no les dan opción a los gobiernos estatales. En otros casos, se ejerce presión “normativa” sobre los funcionarios estatales para que adopten las mejores prácticas utilizadas en otros estados. Los funcionarios estatales tienden a ser socializados dentro de normas compartidas mediante una capacitación profesional común (como la maestría en administración pública) y por la interacción de las organizaciones profesionales (como por ejemplo, la Asociación Nacional de Gestión de Emergencias).

A medida que revisamos los diversos modelos de difusión desarrollados en las publicaciones sobre innovación de las políticas públicas, cada uno de ellos centrado en un canal de comunicación diferente y su influencia entre las jurisdicciones del gobierno, veremos que cada modelo se basa en una o más de estas tres razones para justificar el motivo por el cual los estados emulan a otros estados al formular políticas públicas. Comenzamos con los dos modelos más frecuentes en las publicaciones —el modelo de interacción nacional y el modelo de difusión regional— y concluimos con varios otros modelos que plantean diferentes canales de influencia.

El modelo de interacción nacional

Este modelo supone una red de comunicación nacional entre funcionarios estatales, relativa a programas del sector público, en la que los funcionarios aprenden sobre los programas de sus pares en otros estados. Asume que los funcionarios de los estados que ya han adoptado un programa, interactúan libremente y se mezclan totalmente con funcionarios de estados que aún no lo han adoptado, y que cada contacto por parte de un estado que aún no lo ha adoptado con uno que sí lo ha hecho, ofrece un estímulo adicional para que el primero lo adopte. La probabilidad de que un estado adopte un programa es entonces proporcional a la cantidad de interacciones que sus funcionarios han tenido con funcionarios de estados que ya han adoptado el programa (Gray 1973a). Hay, en efecto, arreglos institucionales formales que alientan una minuciosa mezcla de estados. Entre estos, los principales son varias asociaciones de funcionarios estatales que permiten a los individuos con cargos similares de los cincuenta estados reunirse periódicamente en conferencias nacionales. Entre estas están las asociaciones de funcionarios “generalistas” electos, tales como la Asociación Nacional de Go-

bernadores y la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, cada una de las cuales tiene muchas comisiones en áreas de políticas específicas, como también organizaciones de funcionarios “funcionalistas”, tales como la Asociación Nacional de Administradores de Servicios Generales.

Este modelo de aprendizaje fue desarrollado y formalizado por teóricos de la comunicación que analizaban la difusión de una innovación mediante un sistema social (que se supone que es de un tamaño fijo) compuesto por individuos. En forma de ecuación, el modelo puede expresarse de la siguiente manera:

$$\Delta N_t = N_t - N_{t-1} = bN_{t-1} [L - N_{t-1}]. \text{ [Ecuación 1]}$$

En este modelo, L es la proporción de individuos en el sistema social que son potenciales adoptantes (un valor que se supone se mantendrá constante en el tiempo), y sirve como techo para las posibles adopciones. Si cada persona del sistema no está restringida y puede adoptar, L es igual a uno. N_t es la proporción acumulativa de adoptantes en el sistema social al final del período t , N_{t-1} es la proporción acumulada al final del período anterior, y por lo tanto, ΔN_t es la proporción de nuevos adoptantes durante el período t . Con algo de manipulación algebraica, los términos de la Ecuación 1 pueden arreglarse para lograr

$$N_t = (bL + 1) N_{t-1} - bN_{t-1}^2. \text{ [Ecuación 2]}$$

Luego, como la ecuación 2 es lineal, dados los datos de la oportunidad de las adopciones, por parte de todos los adoptantes potenciales, los parámetros b y L pueden estimarse mediante la regresión de N_t a N_{t-1} y N_{t-1}^2 .

Cuando la proporción acumulada de adoptantes se representa de acuerdo con el tiempo, la ecuación 1 arroja una curva en S, como la que se muestra en la figura 8.1. Al comienzo del proceso de difusión, las adopciones ocurren muy de vez en cuando. El ratio de adopciones luego aumenta drásticamente pero comienza a disminuir otra vez en la medida en que disminuye el grupo de adoptantes potenciales.

En un importante esfuerzo inicial por aumentar la precisión teórica de la investigación sobre la innovación de los gobiernos estatales y explicar las adopciones de las nuevas políticas públicas por parte de los estados con una teoría general de la innovación ampliamente aplicable, Virginia Gray (1973a; véase también Menzel y Feller 1977; Glick y Hays 1991) emplea la ecuación 2, asumiendo que el sistema social es la comunidad de los estados de los Estados Unidos. Estableciendo el período como el año calendario, sus análisis de regresión demuestran que las adopciones de varias políticas estatales —entre ellas la Asistencia a Familias con Hijos a Cargo (AFDC), las políticas públicas educativas y las leyes de derechos civiles— se ajustan muy bien a la ecuación. Sin embargo, varios factores limitan la utilidad del modelo de interacción nacional —según fue tradicionalmente concebido en las ecuaciones 1 y 2— para quienes estudian las innovaciones del gobierno.

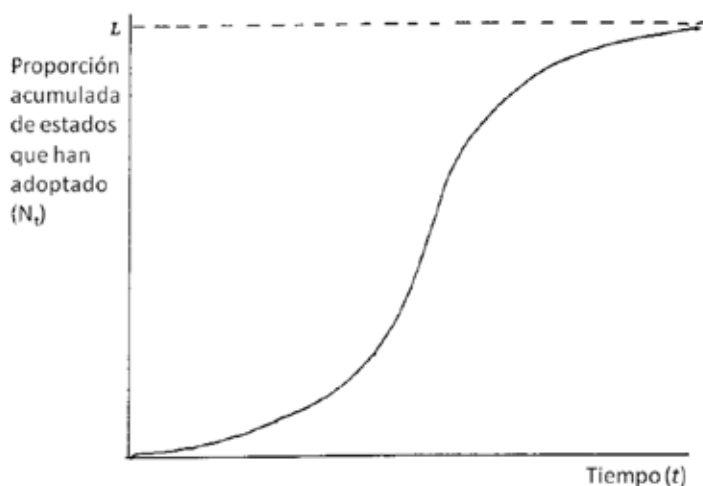


FIGURA 8.1 Curva en S coherente con el Modelo de Interacción Nacional (Ecuación 1)

En primer lugar, el modelo supone que, durante cualquier período, todos los potenciales adoptantes que aún no han adoptado tienen la misma probabilidad de hacerlo; la única variable que influye en la probabilidad de que quien posiblemente adopte lo haga en algún período es la cantidad total de adoptantes antes de ese período. En efecto, el modelo trata a todos los potenciales adoptantes como actores totalmente indiferenciados que interactúan “aleatoriamente”, es decir que tienen la misma posibilidad de tener contacto con todos los otros miembros del sistema social. Por lo tanto, la teoría se adapta muy bien para cuando el sistema social es una gran sociedad de individuos y el interés académico está en una descripción de nivel macro del proceso de difusión. Ciertamente, si bien todas las relaciones de amistad, de trabajo y de familia en una sociedad garantizan que las interacciones de un individuo con otros miembros de la sociedad no sean aleatorias, cuando se estudia la difusión de un nuevo producto de consumo en una sociedad extensa, por ejemplo, puede ser suficiente emplear un modelo que asuma la interacción aleatoria. Sin embargo, cuando se estudia la difusión de una política en los cincuenta estados, parece menos razonable tratar a los estados como unidades indiferenciadas; sabemos que Misisipi se diferencia en muchos aspectos de Nueva York y nuestra teoría probablemente debería tener en cuenta algunas de estas diferencias. Es también posible que los contactos entre funcionarios de diferentes estados sigan un patrón en lugar de ser aleatorios⁸. Tiene sentido, por ejemplo, que los políticos y burócratas de Nueva York tengan más contacto con sus pares de Nueva Jersey que con funcionarios de Misisipi.

Recientemente, la lógica que subyace en el modelo de interacción nacional ha sido modificada para reflejar el reconocimiento de que las asociaciones profesionales que alientan la interacción entre los funcionarios de los estados incluyen a

algunos estados más que a otros y, por lo tanto, provocan probabilidades de adopción de políticas públicas que varían de un estado a otro. Por ejemplo, Balla (2001) plantea la hipótesis de que era más factible que los estados cuyos comisionados de seguros eran miembros de un comité de la Asociación Nacional de Comisionados de Seguros (NAIC) con competencia en la reglamentación de las Organizaciones para el Cuidado de la Salud (HMO) adoptaran la legislación modelo propuesta por el comité, debido a la mayor centralidad de comisionados en las redes de información que rodean la legislación propuesta.

El modelo de difusión regional

Mientras que el modelo de interacción nacional supone que los estados interactúan entre sí en el ámbito nacional, el modelo de difusión regional plantea que los estados están influenciados principalmente por aquellos estados que se encuentran cerca geográficamente. La mayoría de estos modelos supone que los estados están influenciados exclusivamente por aquellos estados con los que comparten una frontera y, como tales, los denominamos modelos de estados *vecinos*. Específicamente, estos modelos plantean la hipótesis de que la probabilidad de que un estado adopte una política está positivamente relacionada con la cantidad (o proporción) de estados vecinos que ya la hayan adoptado (ejemplo, Berry y Berry 1990; Mintrom 1997; Balla 2001). Otros modelos, a los que llamamos modelos de *región fija*, suponen que la nación está dividida en múltiples regiones (de estados contiguos) y que los estados tienden a emular las políticas de los estados de la misma región (ejemplo, Mooney y Lee 1995).

Tanto el aprendizaje como la competencia pueden ser la base para suponer que los canales de difusión son regionales por naturaleza. Es más probable que los estados aprendan de estados vecinos que de aquellos que están lejos, porque los estados pueden “hacer analogías” con más facilidad con los estados próximos que tienden a compartir los problemas económicos y sociales y comparten ambientes lo suficientemente similares como para que las acciones políticas tengan efectos parecidos (Mooney y Lee 1995; Elazar 1972). Sin embargo, pareciera que la probabilidad de la difusión regional, más que nacional, es mayor cuando las adopciones de políticas públicas son intentos de competir con otros estados. Debido a las limitaciones en la movilidad de la mayoría de las personas y empresas, es más probable que los estados compitan con los estados vecinos que con los estados que se encuentran más lejos. Por ejemplo, aquellos estados que están preocupados por perder ingresos —especialmente los que tienen centros poblacionales importantes cerca de las fronteras— generalmente se interesan en saber si sus vecinos inmediatos tienen sistemas de loterías pero no les preocupan los estados más lejanos. Del mismo modo, los estados que tienen miedo de transformarse en un imán debido a sus programas de bienestar social pueden tener respuestas inmediatas a los cambios de políticas realizados por los estados vecinos con grandes concentraciones de pobres cerca de las fronteras, pero quizá no prestan atención a los ajustes de políticas en estados lejanos (Berry y Baybeck 2005).

Aunque los modelos de región fija y de vecinos son similares en cuanto ponen énfasis en la emulación de los estados cercanos, estos modelos son sutilmente diferentes en cuanto a sus canales específicos de influencia. Los modelos de región fija suponen (aunque sea en forma implícita) que todos los estados dentro de una misma región experimentan los mismos canales de influencia. Por el contrario, los modelos de estados vecinos evitando los agrupamientos regionales fijos de los estados y marcando en cambio la influencia de todos los estados vecinos suponen que cada estado tiene un grupo único de estados referentes de los cuales recibir consejos sobre innovaciones en el sector público. Aunque uno puede distinguir políticas donde un modelo vecino tiene más sentido que una formulación de región fija (por ejemplo, en el caso de las adopciones de sistemas de loterías) y viceversa, ninguno de los modelos por sí mismo es totalmente realista. Los modelos de región fija implican, de manera inverosímil, que algunos estados (aquellos que limitan otra región) no se ven para nada afectados por algunos estados vecinos. Los modelos de estados vecinos suponen que los estados que están cerca pero que no comparten límites (ejemplo, Vermont y Maine), no influyen entre sí. Un modelo de difusión regional más realista podría suponer que los estados están influenciados por sus estados vecinos, pero también por otros estados cercanos. Una simple especificación que es coherente con este supuesto es que el nivel de influencia de un estado sobre otro es proporcional a la distancia entre ellos.

Modelos de líderes y rezagados

Los modelos de líderes y rezagados suponen que ciertos estados son pioneros en la adopción de una política y que los otros estados emulan a estos líderes (Walker 1969: 893). Con frecuencia, los académicos presuponen que el liderazgo es regional, con estados que siguen el ejemplo de uno o más estados pioneros dentro de su región geográfica (Walker 1969, 1973; Grupp y Richards 1975; Foster 1978). Sin embargo, este modelo puede modificarse fácilmente para reflejar la idea de líderes nacionales: estados que, cuando adoptan un nuevo programa, aumentan la probabilidad de que otros estados, sin importar su ubicación geográfica, también lo hagan. Los modelos de líderes y rezagados son coherentes con la presunción de que, en cualquier área de las políticas públicas, algunos de los funcionarios estatales son más admirados por sus pares que los de otros estados y que es más factible que quienes formulan políticas se fijen en estos estados para seguir su ejemplo⁹. De esta forma, estos modelos suponen que los estados emulan a otros estados en un proceso de *aprendizaje* más que por la competencia interestatal o por una presión general para que los emulen¹⁰.

Aunque ciertamente hay razones fuertes para esperar que surjan estados líderes, sentando las bases para la difusión entre líderes y rezagados, dichos modelos generalmente tienen fallas debido a que no identifican *a priori* (1) ni a los estados (incluso a los tipos de estados) que se espera que sean pioneros, ni (2) el orden de adopción esperado de los estados que se espera que los sigan. De hecho, sin una predicción teórica *a priori* sobre cuál/cuales estado/s serán líderes ni del orden

en que los demás estados lo/los seguirán, prácticamente no es falsable un modelo de líderes y rezagados; cualquier patrón de adopción incluirá a algún estado (que podría ser designado pionero en forma retroactiva) que adopte primero alguna política pública y otros estados que la adopten con posterioridad.

Un modelo de líderes y rezagados que claramente especifica los canales de difusión es el modelo *jerárquico* desarrollado por Collier y Messick (1975). Estudiando el patrón de las adopciones relacionadas con la seguridad social por parte de las naciones de todo el mundo, estos autores plantean la hipótesis de que los pioneros en seguridad social fueron las naciones muy desarrolladas (económicamente) y que los programas de seguridad social se difundieron hacia abajo en una jerarquía de naciones desde las más desarrolladas a las menos desarrolladas¹¹. Tal hipótesis especifica (de manera falsable) las características de los líderes (desarrollo económico alto) y un orden claro de adopciones sucesivas (desde los países más desarrollados a los menos desarrollados). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, aunque el modelo jerárquico específicamente plantea la difusión de una política pública entre jurisdicciones, su predicción empírica de una fuerte relación entre el desarrollo económico y la adopción temprana no se puede diferenciar de aquella de un modelo de determinantes internos que supone que no hay influencia de un estado en otro y, por el contrario, plantea que el único determinante de la pensión de un estado a adoptar es su nivel de desarrollo.

Modelos de isomorfismo

Algunos han argumentado que para la adopción de una nueva política pública los estados tienden a seguir el ejemplo de otros estados que son similares, ya que estos proveen la mejor información sobre la naturaleza de dicha política y las probables consecuencias de adoptarla¹². Algunas veces, esto puede llevar a una difusión regional, ya que los estados vecinos tienden a ser similares de varias maneras. Sin embargo, los estados comparten similitudes con estados que no se encuentran próximos geográficamente. Grossback, Nicholson-Crotty y Peterson (2004; véase también Nicholson-Crotty 2004) enfatizan especialmente la importancia de la similitud ideológica y sugieren que el efecto de una adopción de políticas públicas por parte de un estado será mayor en los estados que tienen un parecido ideológico importante (en un continuo liberal conservador). Sin embargo, Volden (2006) considera que las políticas públicas se difunden sobre la base de una amplia gama de “similitudes políticas, demográficas y presupuestarias entre los estados”. Weyland (2004: 256) concluye que las políticas se difunden por “canales de culturas compartidas y conexión histórica” entre las naciones latinoamericanas, y Brooks (2005: 281) cree que las políticas públicas se difunden dentro de “grupos [de naciones] pares, organizadas sobre la base de características geopolíticas y económicas compartidas”.

Modelos de influencia vertical

El modelo de influencia vertical considera que los estados no emulan las políticas de otros estados como parte de un proceso de difusión “horizontal”, sino que emulan las políticas del gobierno nacional. Podría verse este modelo como conceptualmente similar a un modelo de líderes y rezagados, que especifica que hay un solo estado pionero; en efecto, el gobierno nacional cumple el mismo rol que el de un estado pionero. En la medida en que los estados emulan al gobierno nacional, como resultado de un proceso de aprendizaje, la similitud entre los modelos es, en efecto, bastante fuerte; el gobierno nacional es análogo a un estado líder muy respetado. Pero las razones por las cuales el gobierno nacional influye en los estados para que adopten políticas van más allá del aprendizaje. En algunos casos, el gobierno nacional puede simplemente ordenar que los estados realicen ciertas actividades (ejemplo, la *National Voter Registration Act* (Ley Nacional de Registro de Votantes), que solicitaba a los estados que permitieran a las personas registrarse para votar en el momento en el cual registraban sus automóviles). Aunque puede denominarse difusión a ese proceso, es una forma de difusión muy poco interesante, ya que casi toda la discreción estatal se elimina por mandatos desde el nivel nacional. Un proceso teórico más interesante resulta cuando los estados retienen la discreción pero el gobierno nacional provee incentivos para la adopción de una política pública por parte de los estados. Generalmente, existen incentivos financieros que resultan de un programa federal *grant-in-aid* (subsidio estatal), como en el caso de *Medicaid* y las disposiciones administrativas relacionadas. En otro ejemplo, Derthick (1970) demuestra de qué manera la Ley de la Seguridad Social sancionada en 1935 moldeó los programas estatales de bienestar social mediante un subsidio de la AFDC a los estados. Además, Welch y Thompson (1980) consideran que las políticas públicas para las cuales el gobierno federal ofrece incentivos se difunden más rápidamente que aquellas que “protegen a los estados” (véase también Brown 1975; Soss *et al.* 2001; Allen, Pettus y Haider-Markel 2004)¹³.

MODELOS DE DETERMINANTES INTERNOS

Los modelos de determinantes internos suponen que los factores que hacen que un estado adopte un nuevo programa o una política pública son las características políticas, económicas y sociales del estado. Por lo tanto, en su forma pura, estos modelos excluyen los efectos de la difusión en la que un estado se ve influido por las acciones de otros estados o del gobierno nacional.

Por cierto, una vez que un estado adopta una política pública, es muy poco probable que la adopción por parte de otro estado sea *completamente* independiente de la primera. A menos que los dos estados llegaran a la misma política pública (o a una muy similar) por una coincidencia muy improbable, como mínimo debe haber habido alguna difusión de un estado al otro de la *idea* para la política pública. Por lo tanto, creemos que los modelos de determinantes internos deben reconocer que cuando un estado adopta una política pública nueva para

los estados de los Estados Unidos, la cobertura mediática y los canales institucionalizados de comunicación entre los funcionarios oficiales hacen probable que se conozca sobre la política pública en los demás estados¹⁴. Sin embargo, dichos modelos suponen que una vez que un estado tiene conocimiento de la política, las características internas del estado son las que determinan si ocurrirá una adopción y cuándo ocurrirá, más que la presión creada por las adopciones de otros estados o las evaluaciones explícitas de los impactos de la política en los estados pioneros en la adopción.

La elección de una variable dependiente

Una cuestión teórica importante en la construcción de modelos de determinantes internos es cómo se define la variable dependiente la propensión de un estado a adoptar una política o un grupo de políticas. En estudios anteriores a la década de los noventa, la mayoría de los modelos de determinantes internos tomaron al estado de los Estados Unidos como la unidad de análisis y emplearon una variable dependiente que supone que, cuanto antes un estado adopte una política, mayor será su capacidad de “innovación”. El análisis empírico era transversal y la variable dependiente generalmente se medía en el nivel de intervalo por el año de adopción (o por alguna transformación lineal de ese año) o, en el nivel ordinal, por el rango del estado cuando los estados se ordenan por su momento de adopción (Canon y Baum 1981; Glick 1981; Gray 1973a; Walker 1969). Sin embargo, también se utilizó una versión dicotómica de esta variable que indica si un estado ha adoptado una política pública para una fecha determinada (Filer, Moak y Uze 1988; Glick 1981; Regens 1980).

Los estudios más recientes generalmente conceptualizan la disposición de un estado a adoptar una política de manera diferente. La unidad de análisis sigue siendo el estado de los Estados Unidos, pero ahora es el estado en un año en particular. Más precisamente, la unidad de análisis es el estado de los Estados Unidos antes de adoptar la política pública y, por ende, aún apto para adoptarla en un año en particular¹⁵. La variable dependiente es la probabilidad de que un estado apto para adoptar lo haga durante ese año (véase, por ejemplo, Berry y Berry 1990, 1992; Hays y Glick 1997; Mintrom 1997). El análisis empírico se aúna (en series transversales/de tiempo), donde los estados se observan a lo largo de varios años.

Una distinción importante entre las dos variables dependientes es que la *probabilidad de adopción* es un concepto que es (1) definido para cada estado en cualquier momento en el tiempo y (2) abierto a cambiar en el tiempo, mientras que la *adopción temprana* asume un único valor fijo para cada estado, determinado por el año en que adopta. Una segunda distinción es que, si bien el momento de la adopción por parte de un estado en relación con otros estados es fundamental para su puntaje en la variable de “adopción temprana”, el momento relativo no es necesariamente relevante para determinar la propensión de un estado a adoptar cuando se utiliza una noción de “probabilidad de adopción”. No se considera necesariamente que un estado que adopta una política pública décadas más tarde

haya tenido una propensión baja (estable) a adoptar; es posible que el estado tuviera una baja probabilidad durante muchos años pero que las condiciones cambiantes lo llevaran a una mayor probabilidad de adopción.

Aunque somos renuentes a declarar cualquiera de estas dos variables dependientes —adopción temprana o probabilidad de adopción— como claramente la mejor para los modelos determinantes internos, creemos que los grandes avances han venido de modelos que utilizan la última variable dependiente; elaboraremos más adelante esta postura. Además, nuestra discusión de la teoría que subyace a los modelos determinantes internos de esta sección enfatizará las conceptualizaciones en las que la variable dependiente es la probabilidad de adopción.

Cuando la disposición a adoptar se concibe como la probabilidad de adopción, el foco de la investigación debe estar en una única política pública¹⁶. Sin embargo, cuando se estudia la innovación de los estados como reflejada por su prontitud en la adopción, la atención puede enfocarse en una política o en un grupo de políticas. En un extremo están los estudios diseñados para explicar las adopciones por parte de los estados de una única política o programa (ejemplo, el análisis del sistema de lotería de Berry y Berry (1990) y la investigación relativa a la legislación de los estados sobre los testamentos en vida de Hays y Glick (1997). Otros modelos de determinantes internos se han centrado en instrumentos de múltiples políticas públicas en una sola área temática (ejemplo, el estudio de Sigelman y Smith (1980) sobre defensa del consumidor, abarcando veintiocho tipos diferentes de leyes relativas al consumidor). En el otro extremo está el análisis de Walker (1969) sobre el índice de innovación de un estado, que refleja lo temprano de la adopción de un grupo de ochenta y ocho políticas que abarcan una amplia variedad de campos de investigación económicos y sociales y la medida de innovación de Savage (1978) basada en sesenta y nueve políticas públicas.

Está implícito en las medidas de innovación de Walker y Savage que es razonable concebir una *proclividad general* de un estado para innovar en una gran variedad de campos de investigación. Algunos son escépticos respecto de esta pretensión; en un intercambio habitual con Walker, Gray (1973a, 1973b) sostiene que los estados pueden ser muy innovadores en un área, pero menos innovadores en otras, haciendo de este modo inútil todo puntaje general sobre innovación. Por supuesto es una cuestión empírica si los estados por lo general son innovadores y si lo son en una variedad de áreas de políticas. Además, si las pruebas son respaldatorias es útil desarrollar modelos que expliquen la innovación genérica.

Pero aunque la variación ya documentada en la innovación de los estados en todas las áreas temáticas evidencia que, para cualquier política individual, la inclinación de los estados a adoptar la política pública no puede explicarse completamente por una propensión general a innovar (Gray 1973a). Por este motivo, aun si la innovación genérica es un concepto útil, no deberíamos tratarla como la variable dependiente *fundamental*. Una buena alternativa es seguir el curso de Mooney y Lee (1995), Hays y Glick (1997), y Soule y Earl (2001), quienes imaginan la propensión general de un estado a la innovación como solo una de un conjun-

to de variables independientes que influye en la probabilidad de que un estado adopte una política pública en particular. La idea es que los estados varían en su receptividad general a las nuevas ideas, y que este es un factor que justifica las diferentes probabilidades de adoptar un programa específico. La importancia del rol que juega la receptividad general en relación con otros determinantes específicos de la probabilidad de adopción se evalúa empíricamente.

Hipótesis de los modelos de determinantes internos

Gran parte de la teoría que subyace en los modelos de determinantes internos de innovación de los gobiernos estatales puede rastrearse hasta la investigación sobre las causas de innovación en el ámbito individual. Por ejemplo, se ha generado un enorme nivel de apoyo a favor de la proposición de que las personas con un nivel socioeconómico mayor —mejores niveles de educación, ingresos y riqueza— son más proclives a innovar que las personas con un nivel social inferior¹⁷. Un alto grado de educación ofrece a los individuos acceso al conocimiento sobre prácticas de innovación y apertura a nuevas ideas. Muchas innovaciones tienen un costo monetario o involucran riesgos financieros para aquellos que las adoptan; un mayor ingreso y riqueza constituyen los recursos necesarios para que las personas absorban estos costos. Se han desarrollado hipótesis similares sobre la innovación en las organizaciones. Se supone que las organizaciones de mayor tamaño y con mayores niveles de “recursos holgados” son más innovadoras que las organizaciones más pequeñas y que aquellas con menos recursos (Rogers 1983; Cyert y March 1963; Berry 1994a). A su vez, Walker (1969: 883-884) explícitamente recurre a estas proposiciones en el nivel organizacional para respaldar la hipótesis de que los estados más grandes, más ricos y más desarrollados económicamente son más innovadores.

En efecto, podemos recurrir a las publicaciones sobre innovación organizativa a fin de obtener un marco útil para evaluar la variedad de determinantes internos que pueden influir en la probabilidad de que los estados innoven. Lawrence Mohr (1969: 114) propone que la probabilidad de que una organización innove está inversamente relacionada con la fuerza de los obstáculos para la innovación, y directamente relacionada con (1) la motivación para innovar y (2) la disponibilidad de recursos para superar los obstáculos. Esta proposición sugiere un dispositivo organizativo valioso, ya que entre las hipótesis que con frecuencia se reflejan en los modelos determinantes internos están aquellos relacionados con la motivación para innovar, como también los obstáculos para la innovación y los recursos disponibles para superarlos.

Revisaremos estas hipótesis, poniendo énfasis en aquellas que parecen aplicables a una amplia variedad de políticas. Sin embargo, reconocemos que explicar la adopción de cualquier política específica seguramente requerirá la atención de un conjunto de variables que son *ad hoc* desde el punto de vista de la teoría de la innovación, pero críticas dado el carácter de las políticas que rodean el campo de investigación en cuestión. Por ejemplo, es menos probable que los estados con fuertes sindicatos docentes adopten reformas sobre la elección de la escuela (Min-

trom 1997) y los estados con grandes poblaciones fundamentalistas son los menos propensos a adoptar varias políticas que muchos fundamentalistas consideran inmorales: las reformas estatales (en el período anterior a Roe) que hacen más accesibles los abortos y los sistemas de loterías estatales (Mooney y Lee 1995; Berry y Berry 1990). Una presencia fuerte de fundamentalistas religiosos en un estado no disminuye la probabilidad de adopciones de cada política, solo de aquellas que plantean temas morales centrales a sus creencias religiosas.

Una explicación de la adopción de cualquier política pública específica también requerirá probablemente variables independientes que son relevantes, no porque sean determinantes de la propensión de un estado a adoptar una *nueva* política pública, sino porque influyen en las preferencias de los formuladores de políticas, respecto de los temas fundamentales planteados por la nueva política pública.

Por ejemplo, la respuesta de un legislador a una propuesta de un nuevo programa de bienestar social debería ser parcialmente impulsada por los mismos factores que determinan la reacción del legislador a una propuesta de un cambio incremental en programas de bienestar social vigentes, como el aumento de los niveles de beneficio. En otro ejemplo, los estudios realizados por Berry y Berry (1992, 1994) sobre las políticas relativas a los impuestos estatales encontraron que los factores que explican la adopción por parte de los estados de nuevos instrumentos impositivos son prácticamente idénticos a las variables que justifican las decisiones de aumentar las tasas impositivas vigentes —a pesar del hecho de que la imposición de un impuesto nuevo en un estado claramente puede definirse como una innovación de políticas, mientras que el aumento de la tasa para un impuesto existente probablemente se vería como una elección de políticas incrementales. Lo que parece guiar las políticas impositivas en los estados de los Estados Unidos es la impopularidad de los impuestos, la cual afecta tanto la adopción como los aumentos de impuestos¹⁸.

Nuestra revisión de las hipótesis de teorías de determinantes internos de innovación gubernamental pondrá énfasis en las variables que parecen especialmente relevantes para explicar la adopción de nuevos programas. Esto significa que no trataremos una amplia variedad de factores que comúnmente se considera que influyen en la formulación de políticas, tanto innovadoras como de rutina¹⁹. Por ejemplo, con frecuencia se plantea como hipótesis que la ideología de los ciudadanos y de las elites influye en la adopción de muchos programas que reflejan clivajes tradicionales liberales-conservadores (ejemplo, Mooney y Lee 1995; Berry y Berry 1992; Sapat 2004). Sin embargo, su influencia no es relevante para la comprensión de la innovación en las políticas per se, ya que la ideología en generalmente percibida como un factor que influye también en las elecciones incrementales o de rutina. (Hill, Leighly y Andersson 1995; Clingermayer y Wood 1995)²⁰.

Factores que reflejan la motivación para innovar. Muchos académicos han formulado hipótesis que sostienen que la gravedad del problema es un determinante importante en la motivación para innovar. La gravedad del problema puede in-

fluir en la motivación de los funcionarios del estado para adoptar una política en forma directa dejando en claro la necesidad de esa política, o en forma indirecta estimulando la demanda de la política por parte de grupos de la sociedad. Por ejemplo, Allard (2004: 529) sostiene que las malas condiciones económicas han contribuido a la adopción de programas *Mothers' Aid* (programas de ayuda a madres) al aumentar “la demanda y la necesidad de ayuda”. En forma similar, Stream (1999) propone que el porcentaje de personas que carecen de seguro entre la población de un estado influye en la posibilidad de que el estado adopte un conjunto de reformas en los seguros de salud. Además, Mintrom y Vergari (1998: 135) alegan que cuanto mayor es el ratio del financiamiento de la educación estatal frente al financiamiento local, es más probable que la legislatura estatal considere “reformas sistémicas como la elección de la escuela”.

Generalmente, los cientistas sociales suponen que el objetivo principal de los funcionarios electos es ganar la reelección (véase, por ejemplo, Mayhew 1974; Kiewiet y McCubbins 1985). A pesar de que este supuesto sugiere que los funcionarios electos deberían responder a la opinión pública en el momento de decidir si se adopta una nueva política, la respuesta debería variar con el nivel de seguridad electoral que tengan los funcionarios estatales. Cuanto más inseguros se sienten, (1) es más probable que adopten políticas nuevas que son populares dentro del electorado, y (2) es menos probable que adopten políticas nuevas que sean altamente impopulares, o al menos lo suficientemente impopulares dentro de algún sector del electorado como para que se consideren controvertidas. Se han introducido con frecuencia dos corolarios de este supuesto en las publicaciones sobre innovación estatal. Uno se relaciona con la competencia partidaria. Walker (1969) afirma que los políticos que anticipan elecciones muy reñidas tienden a apoyar nuevos programas para tratar de ampliar su apoyo electoral. En forma implícita puede verse en esta hipótesis que los programas nuevos son populares para el público. En el caso de los programas impopulares (como la imposición de un nuevo impuesto), la competencia electoral tiende a reducir la probabilidad de que los políticos de un estado apoyen el programa.

Los niveles de seguridad electoral de los políticos también varían de acuerdo con la cantidad de tiempo restante hasta su próxima elección. Un razonamiento similar al anterior sugiere que, cuanto más se acerca la próxima elección estatal, más tiende un estado a adoptar un nuevo programa popular y menos son las probabilidades de que adopte una política nueva impopular o que sea altamente controvertida. Esta propuesta ha recibido apoyo en el caso de loterías estatales muy populares (Berry y Berry 1990), impuestos obligatorios poco populares (Mikesell 1978; Berry y Berry 1992) y controvertidas iniciativas de elección de la escuela (Mintrom 1997).

Obstáculos para la innovación y recursos disponibles para superarlos. Las teorías de innovación de individuos y de organizaciones han acentuado la importancia de los recursos financieros (es decir, los niveles de riqueza e ingresos para las personas y “recursos holgados” para las organizaciones) y otras características

(por ejemplo, un alto nivel de educación para las personas y gran tamaño para las organizaciones) que reflejan la capacidad del posible adoptante para innovar. Los tipos similares de recursos generalmente se consideran críticos para la innovación del gobierno.

Algunos programas gubernamentales nuevos requieren gastos importantes y, por lo tanto, la disponibilidad de recursos financieros es un requisito previo para la adopción. De esta manera, pueden elaborarse hipótesis que establezcan que la salud fiscal de un gobierno estatal muchas veces tiene un impacto positivo en la probabilidad de que un estado adopte una nueva política (Allard 2004; Lowry 2005)²¹. En forma análoga a la noción de individuos u organizaciones altamente capacitadas está el concepto de estados con una fuerte capacidad gubernamental. Walker (1969), Sigelman y Smith (1980), Andrews (2000), McLendon, Heller y Young (2005) sostienen que los estados que poseen legislaturas que proveen a sus miembros un generoso apoyo al personal y amplias instalaciones para la investigación deberían ser más propensas a adoptar políticas nuevas que los estados que poseen legislaturas menos profesionales, y Brooks (2005) propone que la fragmentación partidaria está inversamente relacionada a la probabilidad de innovar²². Como alternativa se puede argumentar que la capacidad de la economía de un estado para financiar servicios públicos de envergadura es el determinante fundamental de la inclinación del estado a innovar (Daley y Garand 2005). Tal capacidad se refleja a través de varias medidas de desarrollo económico comunes en las publicaciones, que incluyen el ingreso *per capita*, el producto bruto interno y el nivel de urbanización.

Walker (1969: 884) sugiere que es más probable que los estados con altos niveles de desarrollo económico adopten incluso aquellas políticas que no requieren grandes presupuestos (por ejemplo, permitir la legislación para la zonificación en las ciudades o un consejo estatal para las artes), en parte debido a su mayor capacidad de adaptación y tolerancia al cambio. Además, Wagner (1877; véase también Mann 1980; Berry y Lowery 1987) elabora hipótesis que plantean que el desarrollo económico propone un aumento en la demanda de servicios gubernamentales. Los mayores ingresos personales por parte de los ciudadanos estatales los lleva a exigir servicios gubernamentales que podrían considerarse lujos cuando los ingresos personales son bajos. En forma similar, la mayor urbanización y la industrialización conducen a problemas sociales que generalmente requieren soluciones gubernamentales “colectivas” (Hofferbert 1966).

Otros han argumentado que, a pesar de que los recursos financieros adecuados constituyen un requisito previo para la innovación gubernamental, las personas que apoyan las ideas políticas y que están dispuestas a utilizar sus energías para impulsar estas ideas, pueden ser críticas para la adopción de una nueva política. Casi toda la atención del campo académico a la importancia de los llamados emprendedores políticos, tanto dentro como fuera del gobierno, se ha centrado en su rol en la definición de la agenda (Kingdon 1984; Baumgartner y Jones 1993; Schneider, Teske y Mintrom 1995). Sin embargo, recientemente Mintrom (1997; véase

también Mintrom y Vergari 1996) ha ofrecido pruebas de la importancia que tienen los emprendedores políticos para facilitar la adopción de iniciativas para la elección de la escuela en los estados²³. En forma similar, Sabatier y Jenkins-Smith (2006) argumentan que las *coaliciones promotoras* —grupos coordinados de funcionarios del gobierno, activistas, periodistas, investigadores y analistas políticos— pueden ser cruciales para allanar el camino de las adopciones de políticas²⁴.

En efecto, varios teóricos que reconocen la poca frecuencia de las innovaciones del gobierno, han argumentado que se puede esperar que haya innovación únicamente en el caso inusual en el que varias condiciones independientes ocurran en forma simultánea. Kingdon (1984, capítulo 8) hace referencia a las ventanas de oportunidad política —períodos poco comunes de oportunidades para la innovación— que se crean cuando una nueva autoridad política asume un cargo, la presidencia de una importante comisión del Congreso cambia de manos, y/o algún evento o crisis genera un nivel poco común de atención pública a un determinado problema. Kingdon señala que los emprendedores políticos esperan en forma consciente que tales ventanas de oportunidad empujen sus demandas políticas. En sus estudios sobre adopciones impositivas, Berry y Berry (1992; véase también Hansen 1983) afirman que los impuestos tienden a adoptarse cuando varias condiciones políticas y fiscales no relacionadas convergen para crear una extraña “oportunidad política”; por ejemplo, la presencia de una crisis fiscal en el gobierno ocurre cuando las próximas elecciones no están cerca y cuando uno o más estados vecinos han adoptado recientemente un nuevo impuesto.

UN MODELO UNIFICADO DE LA INNOVACIÓN DEL GOBIERNO ESTATAL QUE REFLEJA LOS DETERMINANTES INTERNOS Y LA DIFUSIÓN

Proponemos que los modelos de innovación del gobierno estatal deberían tener la siguiente forma general:

$$ADOPTAR_{i,t} = f(MOTIVACION_{i,t}, t', RECURSOS/OBSTACULOS_{i,t}, t', OTRASPOLITICAS_{i,t}, t', EXTERNO_{i,t}) \text{ [Ecuación 3]}$$

La unidad de análisis para esta ecuación es el estado de los Estados Unidos apto para adoptar una política en un año determinado (t). La variable dependiente — $ADOPTAR_{i,t}$ — es la probabilidad de que el estado i adopte la política pública en el año t . $EXTERNO_{i,t}$ denota variables que reflejan los efectos de difusión sobre el estado i en el momento t ; de esta manera, estas variables deberían medir la conducta de los otros estados (o de los gobiernos nacionales o locales) en el momento t , o en el pasado reciente.

El resto de los términos en la función f son determinantes internos. $MOTIVACION_{i,t}$ representa las variables que indican la motivación de los funcionarios públicos en el estado i en el momento t para adoptar la política pública; estas variables incluirían la gravedad del problema que motiva el tratamiento de

la política, el carácter de opinión pública y la competencia electoral en el estado, y otros factores de motivación que van surgiendo. *RECURSOS/OBSTACULOS_{i,t}* denota variables que reflejan los obstáculos a la innovación y los recursos disponibles para superarlos. Para muchas políticas, el nivel de desarrollo económico de un estado y el profesionalismo de su legislatura estarían dentro de las variables incluidas. Los factores que indican la presencia (y la habilidad) de los emprendedores interesados en las políticas públicas o la fuerza de las coaliciones promotoras en un estado también podrían incluirse²⁵. Finalmente, *OTRASPOLÍTICAS_{i,t}* es un conjunto de variables dicotómicas que indican la presencia o ausencia en el estado *i* de otras políticas que tienen implicancias en la posibilidad de que el estado adopte la nueva política.

Los impactos de las elecciones anteriores de políticas sobre la probabilidad de adoptar una nueva política han sido virtualmente ignorados en las publicaciones empíricas sobre las innovaciones de gobiernos estatales, pero sostenemos que los modelos de innovación de políticas deben reconocer los efectos de una elección de políticas sobre otra. Mahajan y Peterson (1985: 39-40) identifican cuatro tipos de “interrelaciones de innovación”: las innovaciones pueden ser (1) independientes, (2) complementarias, (3) contingentes, o (4) sustitutas. Esta tipología tiene relevancia al explicar las adopciones de políticas estatales.

Si buscamos explicar la adopción de la política B, y la política A es en gran medida independiente de B (en el sentido de que la probabilidad de que un estado adopte B no se ve afectada por el hecho de que ya haya adoptado A), obviamente, no necesitamos preocuparnos para nada por la política A. Sin embargo, los otros tres tipos de políticas públicas no se pueden ignorar con tanta tranquilidad. Algunas veces dos políticas son complementarias: la adopción de la política A aumenta la probabilidad de que un estado adopte la política B. Por ejemplo, un estado que previamente ha elegido un tipo de médicos clínicos auxiliares (tal como los asistentes de médicos) puede haber creado un antecedente que hará más posible que tengan éxito las recomendaciones de aceptar otro personal auxiliar (por ejemplo, enfermeras profesionales). De ser así, un modelo diseñado para explicar la concesión de una licencia por parte del estado de un tipo de profesional médico debería incluir una variable explicativa que indicara si un estado ha adoptado previamente licencias para algún otro tipo de personal médico auxiliar.

Téngase en cuenta que una relación positiva entre la probabilidad de adopción de la política B y la presencia de la política A puede existir sin que A y B sean complementarias si la relación es espuria —lo que resulta de que ambas adopciones de políticas estén influenciadas por un grupo de variables comunes. Por ejemplo, si la probabilidad de que un estado adopte un tipo de reforma de bienestar social se encuentra definitivamente en relación con la presencia de otro tipo de reforma similar, pero esa relación se debe exclusivamente al hecho de que los mismos tipos de fuerzas causales están trabajando en la adopción de ambas políticas, las dos reformas de bienestar social no deberían considerarse complementarias. Solo cuando la adopción de una política cambia las condiciones en un estado para ha-

cer que el estado sea más receptivo a la otra política decimos que las dos políticas son complementarias.

Otra posibilidad es que la adopción de la política B esté sujeta a la adopción previa de la política A, en cuyo caso la probabilidad de que un estado adopte B es cero hasta que adopte la política A. Brace y Barrilleaux (1995) presentan una teoría de reforma de políticas estatales diseñada para explicar los cambios en los programas vigentes en varias áreas de políticas. La adopción de muchos de estos cambios de políticas está sujeta a la adopción previa en el estado del programa que se está reformando. En este caso, las unidades de análisis deben excluir a cada estado en todos los años anteriores a su adopción de la legislación inicial²⁶.

Una alternativa final es que la política A sea un sustituto de la política B. Cuando A es un sustituto *exacto* de B, descartando completamente la posibilidad de adoptar B, la solución es excluir de las unidades de análisis a aquellos años-estado en los que A esté presente. Sin embargo, los sustitutos exactos de políticas no son frecuentes; los sustitutos parciales son más probables. En este caso, la adopción de A no excluye la adopción de B; solo reduce su probabilidad. Por ejemplo, puede ser que diferentes planes de “elección de la escuela” que los estados estén considerando actualmente sean sustitutos parciales. Una posibilidad es que los estados funden escuelas “*charter*” (escuela autónoma subsidiada por el gobierno) con la intención de disminuir la posibilidad de que se adopte un programa más “radical”—como las escuelas de pago con vouchers. En este caso, la adopción previa por parte del estado de un programa de escuelas “*charter*” reduciría la probabilidad de que el estado establezca un programa de escuelas de pago con *vouchers*²⁷.

El reconocimiento de que algunas políticas son sustitutas sugiere que también deberíamos considerar modelos que involucren variables dependientes más complejas que la probabilidad de que una política individual sea adoptada (ADOP-TAR, en la ecuación 3). Algunas veces podría ser mejor asumir que un estado hace una elección entre varias alternativas. Por ejemplo, Berry y Berry (1992) estudiaron la adopción del impuesto a las ventas y del impuesto a las ganancias en forma independiente, asumiendo para ambos que los estados sin el impuesto podrían optar por adoptarlo o no en algún momento. Sin embargo, se reflejaría con más precisión el proceso de toma de decisiones si se conceptualizara a los estados que carecen de ambos impuestos en determinado momento como poseedores de tres opciones: adoptar un impuesto a las ventas, adoptar un impuesto a las ganancias, o no adoptar ninguno de los dos²⁸.

Otra manera en la que una conceptualización de una variable dependiente puede simplificar excesivamente la realidad es no distinguir entre aquello a lo que Glick y Hays (1991: 836; véase también Downs y Mohr 1976) se refieren como adopción “superficial” y “profunda”. Por ejemplo, dos estados podrían adoptar un programa antidiscriminación (en las viviendas o en el lugar de trabajo), uno de los cuales sea en gran medida simbólico, mientras que el otro involucre un amplio compromiso mediante acciones de investigación y de ejecución. Al denominar a ambos programas antidiscriminación y tratarlos como funcionalmente equiva-

lentes se puede ocultar una variación esencial para poder comprender el proceso de innovación que está ocurriendo.

Parte de la variación en la “profundidad” de una adopción de una política puede deberse a lo que Glick y Hays (1991; véase también Clark 1985) denominan *reinención* de políticas públicas. Hay un modelo de difusión implícito en la noción de reinención que justifica la emulación por parte de un estado de las políticas de otro estado asumiendo que los estados aprenden unos de otros. Sin embargo, este modelo de aprendizaje es más sofisticado que aquellos discutidos anteriormente porque se supone que los estados utilizan la información sobre los impactos de una política en otros estados no solo para que los asista en la decisión de adoptar la política, sino también, para que los ayude a perfeccionar la política a la luz de las experiencias de los otros estados. A su vez, los adoptantes precursores pueden reformar sus políticas para tomar ventaja de las experiencias de adoptantes tardíos que aprobaron versiones modificadas de la política inicial²⁹.

PRIMEROS ENFOQUES PARA PROBAR LOS DETERMINANTES INTERNOS Y LOS MODELOS DE DIFUSIÓN

Antes de 1990, las publicaciones sobre la innovación de los gobiernos estatales estaba dominada por estudios empíricos que probaban: (1) explicaciones de determinantes internos que suponen que no ocurre ninguna difusión o (2) modelos de difusión que suponen que no hay efectos de determinantes internos. Berry (1994b) argumenta que cada uno de los tres principales modelos de innovación de gobierno —determinantes internos, interacción nacional y difusión regional— está asociado con una metodología definida para la comprobación empírica y explora la capacidad de estas técnicas para detectar el verdadero proceso de innovación que subyace a las adopciones de las políticas públicas. Berry hace esto aplicando las metodologías a los datos generados por procesos simulados de innovación con características conocidas. Los resultados de Berry que resumimos aquí, muestran un cuadro muy pesimista de la capacidad de las metodologías tradicionales para ayudarnos a comprender las innovaciones del gobierno estatal³⁰.

Comprobación empírica de modelos de determinantes internos

Los modelos de determinantes internos eran tradicionalmente comprobados con análisis de regresión transversal (o probit o discriminante) (por ejemplo, Regens 1980; Glick 1981; Canon y Baum 1981; Filer, Moak y Uze 1988). La variable dependiente era una medida de cuán temprano un estado adoptaba una o más políticas (o si alguna política había sido adoptada para determinada fecha o no), mientras que las variables independientes eran características políticas y socioeconómicas de los estados.

Se advierten inmediatamente varios problemas con esta estrategia de regresión transversal. El primero se refiere al año en que se observan las variables independientes. Si se miden las variables independientes en un año posterior a las

adopciones hechas en algunos estados, se termina tratando de explicar los comportamientos de estos estados con variables medidas después de que ocurrió ese comportamiento. Por lo tanto, la única alternativa lógica es medir las variables independientes en el año en que el *primer* estado adopta (o algún año anterior). Sin embargo, cuando las adopciones de las políticas se extienden durante muchos años, este enfoque exige un supuesto poco convincente de que la conducta de los estados que adoptan en forma tardía puede explicarse por las características de aquellos estados muchos años antes. Además, el enfoque transversal para probar un modelo de determinantes internos no permite una evaluación de los efectos de variables que cambian sustancialmente con el tiempo; cada estado es un caso único en el análisis, con un valor fijo para cada variable independiente. Finalmente, aunque el enfoque transversal es apropiado para probar un modelo de determinantes internos en el que la propensión a adoptar está definida como la “prontitud en la adopción”, un modelo transversal no puede utilizarse si la variable dependiente está conceptualizada como la probabilidad de adopción en un año en particular.

Además de estas limitaciones, Berry demuestra que el enfoque transversal para probar los modelos de determinantes internos no se puede confiar para discernir si las adopciones de una política por parte de los estados se generan realmente por determinantes internos. Por ejemplo, demuestra que las adopciones simuladas de políticas generadas por un proceso de difusión puramente regional —sin impacto alguno de las características internas del estado— tienden a mostrar pruebas de determinantes internos cuando se estima un modelo transversal tradicional que contiene variables independientes utilizadas con frecuencia en las publicaciones. El problema empírico es que los estados cercanos entre sí, tienden a tener valores similares en muchas características políticas y socioeconómicas de los estados. Por lo tanto, las políticas que se difunden regionalmente —por ejemplo, por transmitirse a estados vecinos— tienden a producir un orden de adopción por parte de los estados que se correlaciona mucho con estas características internas.

Comprobación empírica del modelo de interacción nacional

Como se señaló anteriormente, el modelo de interacción nacional fue tradicionalmente probado utilizando la regresión con datos de series de tiempo para estimar un modelo en la forma de la ecuación 2. Sin embargo, Berry demuestra que este enfoque de regresión no puede discernir de manera confiable si las adopciones de una política son el resultado de interacción nacional. En particular, cuando los datos para las adopciones simuladas de políticas, generados ya sea por (1) un proceso de difusión puramente regional o (2) únicamente como resultado de determinantes internos se utilizan para calcular la ecuación 2, los resultados muchas veces respaldan la hipótesis de que las políticas se difundieron mediante un proceso de interacción nacional.

El problema empírico aquí es que, para cualquier política para la cual un gráfico de la proporción acumulada de estados que han adoptado en el tiempo, se

aproxima a una curva en forma de S similar a la de la figura 8.1, el enfoque de regresión generará un respaldo para el modelo de interacción nacional. Desafortunadamente, esta forma en S será el resultado de *cualquier* proceso que produzca un período de adopciones no frecuentes seguido de un período de adopciones más frecuentes (que es inevitablemente seguido de una disminución del porcentaje de adopciones a medida que decrece la cantidad de potenciales adoptantes restantes). Las políticas que se difunden regionalmente pueden producir este patrón de adopción. Pueden hacerlo incluso las políticas que se adoptan como respuestas independientes a las condiciones estatales internas. Debemos considerar, por ejemplo, una política que probablemente sea adoptada por los estados con economías más prósperas; si un ciclo de crecimiento económico nacional mejora las economías de todos los estados, las adopciones de todos los estados podrían agruparse y producir un período de adopciones frecuentes intercalado entre períodos con adopciones menos frecuentes.

Comprobación empírica de los modelos regionales de difusión

El enfoque clásico para probar los modelos regionales de difusión fue la técnica del análisis factorial de Walker (1969; véase también Canon y Baum 1981). Walker utilizó el análisis factorial para aislar las agrupaciones de estados que tienen órdenes de adopción similares para ochenta y ocho políticas. Luego observó que los agrupamientos coincidían con *clusters* regionales de estados, que interpretó como una prueba empírica de la difusión regional.

Berry simula adopciones de estados de 144 políticas públicas, cada una difundándose regionalmente, basadas en un modelo de estados vecinos. Cuando los datos para estas 144 políticas públicas se analizan factorialmente de acuerdo con el procedimiento de Walker, hay un fuerte respaldo de la proposición de difusión regional. De este modo, Berry encuentra pruebas de que la metodología de Walker identifica correctamente la difusión de vecino a vecino cuando esta existe. Intuimos que la metodología también demuestra satisfactoriamente el respaldo de la hipótesis de la difusión regional cuando se emplea con políticas que se difunden mediante la difusión de región fija. Si estamos en lo correcto, la buena noticia sería que el análisis factorial detecta en forma confiable la difusión cuando esta existe, de alguna de las dos maneras prototípicas siguientes: vecino a vecino o en regiones fijas. Pero la mala noticia sería que la técnica no puede distinguir los dos tipos similares —pero sin embargo diferentes— de difusión regional. Aún más desconcertante es que Berry encuentra que la metodología de Walker respalda la hipótesis de difusión regional cuando se aplica a políticas simuladas que se sabe se difunden por medio de un modelo de interacción puramente nacional, sin elementos regionales de ningún tipo. También encuentra pruebas de que las adopciones de políticas generadas simplemente como resultado de determinantes internos pueden indicar la presencia de difusión regional cuando se utiliza una metodología alternativa de explicación única³¹.

COMPROBACIÓN EMPÍRICA DE UN MODELO UNIFICADO DE LA INNOVACIÓN DE GOBIERNOS ESTATALES QUE REFLEJA TANTO LOS DETERMINANTES INTERNOS COMO LA DIFUSIÓN, UTILIZANDO EL ANÁLISIS HISTÓRICO DE EVENTOS

Los académicos que estudian las políticas de estado han desarrollado una cantidad de explicaciones para las adopciones de nuevas políticas por parte de los estados de los Estados Unidos. Entre estas están los modelos de determinantes internos y una variedad de modelos de difusión que señalan la influencia de los estados entre sí. Remontándose a los estudios precursores de la innovación de políticas públicas y la difusión de Walker (1969) y Gray (1973a), los académicos han reconocido que estos diversos modelos no son mutuamente excluyentes, sino que por el contrario un estado puede adoptar una nueva política como respuesta a las condiciones internas del estado y a las acciones de otros estados. Sin embargo, antes de 1990, cuando realizaron análisis empíricos, estos mismos académicos ignoraron la naturaleza no excluyente de estas explicaciones analizándolas en forma aislada. Por supuesto, los analistas no especificaron erróneamente sus modelos en forma deliberada; más bien, el arsenal de métodos comúnmente utilizados por los científicos sociales antes de la década de los noventa no permitió una apropiada especificación.

Desafortunadamente, los resultados de la simulación de Berry (1994b) demuestran que el enfoque compartimentado de la disciplina anterior a 1990 para evaluar las diversas explicaciones de innovaciones de gobierno, cuestiona la evidencia empírica de estas explicaciones desde esta era. Berry no encuentra evidencias de “falsos negativos”, es decir, ninguna razón para creer que las primeras comprobaciones de la presencia de la difusión regional, la interacción nacional y el impacto de los determinantes internos no discernen estos procesos cuando están presentes. Sin embargo, encuentra un patrón alarmante de “falsos positivos” —una tendencia para que las metodologías encuentren difusión regional, interacción nacional o el efecto de determinantes internos cuando dicha influencia en realidad no existe. En 1990, Berry y Berry desarrollaron un modelo de la adopción de sistemas de loterías estatales tomando la forma de la ecuación 3, planteando que la propensión de un estado para adoptar un sistema de lotería está influenciada por fuerzas tanto externas como internas de los estados, y lo probaron mediante el análisis histórico de eventos. En la próxima sección resumimos el modelo de análisis histórico de eventos de Berry y Berry. Luego examinamos una variedad de mejoras importantes que otros académicos han introducido a medida que los trabajos se han ido desarrollando. Desde 1990 —pero especialmente desde el cambio de siglo— se ha empleado el análisis histórico de eventos en una amplia variedad de arenas de políticas para evaluar un modelo de innovación de los estados que refleja tanto los determinantes internos como la difusión entre estados; en el anexo se muestra una lista con algunos de estos estudios³².

El modelo de análisis histórico de eventos de Berry y Berry (1990)

El análisis histórico de eventos es una metodología ideal para estimar los coeficientes de un modelo de innovación que toma la forma de la ecuación 3 (Box-Steffensmeier y Jones 2004). En el análisis histórico de eventos, concebimos un conjunto de riesgo, los estados que (en algún punto en el tiempo) están en riesgo de adoptar la política en cuestión. En un modelo con tiempo discreto, el período de análisis se divide en un conjunto de períodos discretos de tiempo, generalmente en años. La variable dependiente —la probabilidad de que un estado en el conjunto de riesgo adopte una política durante el año t — no se percibe directamente. Sin embargo, podemos observar para cada estado en el conjunto de riesgo, si el estado adopta la política en el año dado (generalmente codificado 1) o no (con puntuación 0). Para aquellas políticas públicas que solo pueden adoptarse una vez, los estados quedan fuera del *conjunto de riesgo* una vez que adoptan la política; entonces, para cada estado que adopta durante el período de análisis, la serie de tiempo para la variable dependiente es una cadena de ceros seguida de un único 1 en el año de adopción. Dados los datos para los estados en el conjunto de riesgo durante un período de años, el modelo histórico de eventos, con una variable dicotómica observada, puede calcularse mediante técnicas de máxima verosimilitud logit/probit³³.

Las estimaciones de máxima verosimilitud de los coeficientes para las variables independientes en el modelo histórico de eventos brindan información sobre los impactos pronosticados de estas variables en la propensión de los estados en el conjunto de riesgo a adoptar la política. Utilizando los procedimientos comunes en el análisis de resultados logit/probit, las estimaciones de coeficientes pueden usarse, a su vez, para generar predicciones de la probabilidad de que un estado, con una combinación específica de valores en las variables independientes adopte la política en un año dado. Además, puede estimarse el cambio de la probabilidad de adopción asociada con un aumento específico en el valor de alguna variable independiente cuando las demás variables independientes se mantienen constantes (Tomz, Wittenberg y King 2003). Dichos cambios estimados de la probabilidad ofrecen estimaciones fácilmente comprensibles sobre la envergadura del efecto de la variable independiente.

Berry y Berry (1990) emplean el análisis histórico de eventos para probar un modelo de adopciones del sistema de loterías estatales. Su modelo incluye determinantes internos que reflejan la motivación de los políticos para adoptar un sistema de lotería (ejemplo, la proximidad de las elecciones), los obstáculos para la innovación (ejemplo, la presencia de una población considerable de fundamentalistas religiosos), y la presencia de recursos para superar los obstáculos (ejemplo, si hay un control unificado del partido político del gobierno), como también una variable que especifique la difusión entre estados —la cantidad de estados vecinos que adoptaron previamente.

Mejoras recientes al modelo histórico de eventos sobre la innovación de políticas estatales

En los estudios históricos de eventos sobre la innovación de políticas estatales realizados desde 1990, la inclusión entre las variables independientes de la cantidad (o porcentaje) de estados contiguos que han adoptado previamente una política continúa siendo la especificación más común de la difusión (ejemplo, Mintrom 1997; Hill 2000; Balla 2001; Allard 2004; Chamberlain y Haider-Markel 2005; Langer y Brace 2005; Allen 2005). Sin embargo, los análisis históricos de eventos recientes han especificado varias formas alternativas de difusión. Mooney y Lee (1995), Andrews (2000) y Allen, Pettus y Haider-Markel (2004) han tomado como modelo la difusión de región fija definiendo las regiones del país e incluyendo una medida del porcentaje (o de la cantidad) de estados de una región de estados que adoptó previamente. Balla (2001) incluye una medida sobre si un comisionado de seguros de un estado presidía una comisión con competencia sobre la reglamentación de las organizaciones de administración de la salud en un modelo que predice la adopción de la legislación modelo propuesta por la comisión. El estudio de Allen, Pettus y Haider-Markel (2004) sobre la adopción de leyes relativas a la veracidad en las sentencias especifica una influencia vertical con una variable que indica si el gobierno nacional aprobó la legislación de 1994 que creó incentivos financieros para que los estados la adoptaran.

El análisis histórico de eventos es lo suficientemente flexible como para modelar también otras formas de difusión de políticas. Nuestra sugerencia anterior de permitir la mayor influencia de los vecinos i , aunque también algo de influencia de otros estados cercanos (un efecto que se reduce con la distancia desde i), puede operacionalizarse construyendo una variable *dummy* para cada estado (1 si un estado ha adoptado la política, 0 si no lo ha hecho) y tomando un promedio ponderado de estas variables ficticias entre los estados, en donde las ponderaciones son proporcionales a la distancia desde el estado i . La difusión de líderes rezagados puede modelarse con una variable *dummy* que indique si el “líder” supuesto del estado i ya adoptó la política. Incluso la cuidadosa mezcla de estados asumida por el modelo de interacción nacional puede especificarse en un modelo de análisis histórico de eventos; las variables independientes incluirían el porcentaje de los cincuenta estados que han adoptado la política previamente. Sin embargo, no recomendamos este enfoque porque preferimos que los académicos desarrollen formulaciones más realistas de la interacción nacional.

Aunque las especificaciones del análisis histórico de eventos de difusión antes mencionadas reflejan una variedad de canales de influencia intergubernamental, el respaldo empírico para estas especificaciones no esclarece las razones por las que un gobierno emula las acciones de otro. Dos artículos recientes han intentado superar esta debilidad diseñando modelos para determinar si la difusión interestatal se debe al aprendizaje de políticas o a la competencia económica. En un estudio sobre innovaciones en los juegos de azar de los indios, Boehmke y Witmer (2004) sostienen que el *aprendizaje* debería influir en la suscripción por parte de

un estado del primer acuerdo sobre juegos de azar de los indios, pero no la posterior expansión de estos acuerdos. Por el contrario, la competencia debería tener influencia sobre la suscripción inicial de un acuerdo como en su consiguiente ampliación. Boehmke y Witmer utilizan la regresión de conteo de eventos para calcular los modelos de la cantidad de pactos suscritos por un estado en un año y encuentran evidencias tanto de aprendizaje como de competencia. Berry y Baybeck (2005) expresan que si un estado adopta un sistema de lotería debido al aprendizaje de políticas públicas, su respuesta a las adopciones de los estados vecinos será la misma, sin importar la ubicación de la población del estado dentro de sus límites. Sin embargo, si el estado adopta un sistema de lotería para evitar una pérdida en los ingresos cuando los residentes cruzan los límites estatales para jugar en las loterías de otros estados (es decir, la competencia), su respuesta a las adopciones de estados vecinos variará según la distancia a la que se encuentren los residentes de otros estados que tienen loterías (y, por lo tanto, la facilidad con la que los residentes pueden viajar a los otros estados). Berry y Baybeck utilizan *software* de sistemas de información geográfica (GIS) para medir la preocupación de los funcionarios del estado sobre los residentes que van a otros estados a jugar a la lotería, sobre la base de la ubicación de la población del estado, y emplean esta variable en un modelo del estado sobre adopción de un sistema de lotería para evaluar la presencia de competencia económica. Su análisis empírico demuestra que la difusión de la lotería sucede debido a la competencia más que al aprendizaje de las políticas.

Nuestro modelo general de innovación estatal —ecuación 3— incluye un conjunto de variables ($OTRASPOLÍTICAS_{it}$) que indica la presencia o ausencia de otras políticas que influyen en la probabilidad de que un estado adopte la nueva política, pero las primeras aplicaciones del análisis histórico de eventos no incorporaron este aspecto de la ecuación 3. Varios estudios recientes han puesto a prueba algunos modelos incorporando los impactos de otras políticas. El análisis de Balla (2001) sobre la adopción de la Ley Modelo de Organizaciones para el Cuidado de la Salud incluye una variable que indica si un estado adoptó previamente otra ley modelo complementaria de la legislación sobre organizaciones para el cuidado de la salud. Soule y Earl (2001) prueban si la propensión de un estado a adoptar una ley sobre crímenes de odio está influenciada por el hecho de que el estado haya adoptado otras leyes sobre crímenes de odio.

Las primeras aplicaciones de Berry y Berry (1990, 1992, 1994) del análisis histórico de eventos al estudio de la innovación en las políticas estatales suponían que la probabilidad de adopción es constante en el tiempo. Sin embargo, es poco probable que el verdadero proceso de las políticas públicas que se da en los estados, se ajuste a este supuesto. Por ejemplo, la presión ejercida para adoptar una nueva política pública —y, por lo tanto, la probabilidad de adopción— puede aumentar gradualmente en el tiempo en la medida en que se construyan las coaliciones diseñadas para promover la política. Del mismo modo, cuando los esfuerzos intensos para asegurar la adopción fracasan en un año, la probabilidad de adopción puede

reducirse el año siguiente cuando los defensores de las políticas cansados de la batalla deciden ordenar sus recursos para el futuro. Los estudios más recientes han permitido que la probabilidad de adopción variara en el tiempo (es decir, han permitido la “dependencia de la duración”) utilizando las estrategias sugeridas por Beck, Katz y Tucker (1998), y Buckley y Westerland (2004); incluyen variables *dummy* para los periodos, o un contador de tiempo (o alguna transformación del tiempo —por ejemplo, el logaritmo natural o *splines* cúbicos para suavizar) entre las variables independientes.

La vasta mayoría de estudios de innovación histórica de eventos han limitado su atención a un hecho no repetible —la adopción de una política o programa que solo puede ocurrir una vez— de modo que, luego de que un estado adopta, ya no corre riesgos de adopción. Jones y Branton (2005) observan que el análisis histórico de eventos también puede aplicarse para modelar la innovación de los estados cuando pueden adoptarse varias políticas, de modo que los estados quedan en riesgo de adopción luego de su primera adopción. Berry y Berry (1992) ofrecen un ejemplo de esta forma de análisis histórico de eventos sobre eventos repetidos, en su estudio de innovaciones en los impuestos estatales, en el que la variable dependiente observable es un indicador dicotómico de si algún nuevo impuesto se adopta ese año. Boehmke y Witmer (2004) especifican un modelo de innovación en el que varios eventos (ejemplo, un estado que firma un acuerdo sobre juegos de azar con los indios) pueden suceder en el mismo año y lo estiman con la regresión de conteo de eventos en general. Esta alternativa al análisis histórico de eventos es adecuada cuando es razonable asumir que la variación en la cantidad de adopciones en un año da como resultado información sustancialmente significativa sobre el “alcance” o “grado” de la adopción.

Volden (2006) recientemente presentó un análisis histórico de eventos de díada dirigida en el estudio de innovaciones de políticas estatales. En el análisis histórico de eventos tradicional, la unidad de análisis es el año-estado y cada estado se incluye en el conjunto de datos durante cada año en que está en riesgo de adoptar la política. Con el análisis histórico de eventos de díada dirigida la unidad de análisis es el año-díada —donde díada se refiere a un par de estados— y la variable dependiente mide si un estado del par emula la política pública del otro estado. En consecuencia, el análisis histórico de eventos de díada dirigida puede ser muy valioso para buscar la forma en que una política se difunde de un estado a otro.

CONCLUSIÓN

Durante las últimas tres décadas, los cientistas sociales han propuesto numerosas teorías para explicar las adopciones de políticas por parte de los estados de los Estados Unidos. Estas teorías incluyen explicaciones de determinantes internos y una variedad de modelos de difusión que señalan canales de influencia entre los estados. Cuando se presentan en forma aislada, estas teorías son modelos excesivamente simplificados de innovaciones de políticas públicas. Antes de 1990, estos modelos se probaban empíricamente en forma individual, usando técnicas con tendencia a obtener conclusiones engañosas (Berry 1994b). Sin embargo, la

lógica de los modelos determinantes internos y las diversas explicaciones de la difusión no son incompatibles. En la última década y media, los académicos han desarrollado modelos que tienen en cuenta los impactos simultáneos de las características políticas, económicas y sociales internas de los estados, como también varios canales de influencia entre ellos, tanto regionales como nacionales —y luego probaron estos modelos utilizando el análisis histórico de eventos. (En el anexo figuran numerosos estudios de adopciones de políticas por parte de los estados de los Estados Unidos que han desarrollado y probado dichos modelos).

Además, desde el cambio de siglo los académicos que estudian las políticas públicas comenzaron a desarrollar modelos similares para explicar las adopciones de políticas por parte de otros tipos de gobiernos. Algunos han examinado los gobiernos subnacionales de los Estados Unidos y del exterior (estudio de Lubell *et al.* [2002] de asociaciones de cuencas hidrográficas locales; estudio de administraciones de condados en Carolina del Norte de Hoyman y Weinberg [2006]; análisis de prefectos japoneses de Ito [2001]). También ha habido numerosas aplicaciones por parte de comparativistas que buscaban explicar la difusión de la liberalización económica entre las naciones en América Latina (Mesequer 2004; Jordana y Levi-Faur 2005), en Europa occidental (Gilardi 2005), o en el mundo (Simmons 2000; Simmons y Elkins 2004; Brooks 2005; Way 2005). Este trabajo reciente muestra la amplia aplicabilidad de un modelo que adopte la forma de la ecuación 3. En este ensayo proponemos un marco de análisis para guiar el desarrollo y la mejora de dichos modelos.

Sin embargo, aun alcanzando el mayor éxito que pueda imaginarse en el desarrollo y prueba de modelos de innovaciones tomando la forma de la ecuación 3, no se lograría una teoría satisfactoria del proceso global de formulación de políticas. Esto puede diferenciar el enfoque que proponemos de la innovación en las políticas e investigación de la difusión de algunos de los otros enfoques teóricos tratados en este libro, especialmente del Marco de las Coaliciones Promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith 2006). Proponiendo que los modelos de innovación toman la forma de la ecuación 3, recomendamos que los académicos resten importancia al concepto global de innovación en una amplia variedad de políticas y centren su atención en explicar la propensión de los estados a adoptar políticas y programas *específicos*. Si bien creemos que las explicaciones de las adopciones deben reconocer la complejidad del proceso de las políticas (la importancia de las influencias entre gobiernos y los roles claves que juegan los activistas de políticas dentro y fuera del gobierno), nuestro enfoque es inherentemente más específico que el enfoque del marco de las coaliciones promotoras en el análisis global de los subsistemas de políticas.

¿Nuestro restringido enfoque es una ventaja o una desventaja? El debate solo se resolverá en la medida en que los académicos realicen los estudios de la formulación de políticas en distintos niveles de generalidad y veamos qué apreciaciones arrojan los distintos enfoques. Sin embargo, notaremos que la complejidad que enfrentan quienes estudian las formulaciones de políticas no es exclusiva. Por

ejemplo, no existe una teoría general ampliamente aceptada del comportamiento político de los ciudadanos como individuos. Sería difícil argumentar que la elección de un individuo por medio del voto en una única elección (si vota, y si lo hace, por quién lo hace) es un hecho aislado independiente de un proceso lineal mayor de desarrollo de actitud en el que cambian la ideología, la identificación partidaria, las evaluaciones de los candidatos y las posturas sobre los temas específicos. Sin embargo, este reconocimiento no evita que los académicos investiguen los factores que influyen en la elección del voto mediante el estudio de elecciones individuales específicas. Del mismo modo, el hecho de que los eventos discretos de adopción de políticas por parte de los estados no sea independiente de un proceso de formulación de políticas lineal, mayor e intergubernamental, no debería impedirnos el estudio de adopciones discretas de políticas como modo de comprender el proceso más amplio.

Cuando se prueban los modelos en la forma de la ecuación 3, estos son capaces de responder importantes preguntas sobre las condiciones que promueven e impiden la adopción de nuevas políticas de gobierno. Por ejemplo, aquellos interesados en el impacto de la seguridad electoral en el comportamiento de formulación de políticas por parte de funcionarios públicos saben por el análisis de Berry y Berry (1992) de la innovación de impuestos estatales que, cuando otras variables independientes se mantienen constantes en valores centrales dentro de sus distribuciones, la probabilidad de que un estado adopte un impuesto al combustible es solo un 0,03 durante un año de elecciones gubernamentales pero crece al 0,42 en el año inmediatamente posterior a la elección³⁴. Esta es una prueba importante, cuando se acompaña de otras conclusiones similares sobre la adopción de otros tipos de impuestos, de que los funcionarios elegidos establecen sus políticas impositivas con la mirada puesta en la seguridad electoral. Además, la conclusión empírica específica sobre probabilidades de adopción ofrece una medida fácilmente interpretable de la *fuerza* del efecto de la seguridad electoral de los políticos sobre las políticas impositivas del estado.

Reconocemos que los requisitos de datos para nuestro enfoque de estudios de innovación son considerables. Para probar un modelo en la forma de la ecuación 3 se requiere una combinación de datos; las variables independientes para cada estado en cada año deben observarse durante el período que se analiza. La recolección de datos constituye un desafío especialmente cuando las variables independientes van más allá de las características agregadas de los estados, e incluyen la naturaleza y el comportamiento de los emprendedores de políticas, grupos de interés y coaliciones promotoras. Sin embargo, el trabajo de investigación realizado por Mintrom (1997) explica que los costos de recolección no son insuperables. Además, el anexo muestra que varios académicos han superado el obstáculo impuesto por la necesidad de datos combinados utilizando el análisis histórico de eventos y analizando decenas de políticas y programas diferentes.

¿Qué deberíamos hacer cuando los conceptos claves fundamentales de la propia teoría de innovaciones de gobierno no se pueden observar para todos los estados en

un período determinado de años? Los resultados de la simulación de Berry muestran claramente que es inaceptable una vuelta a las estrategias más tradicionales. Aunque las metodologías tradicionales (análisis transversal para evaluar modelos de determinantes internos, regresión con datos de series de tiempo (*time series regression*) para evaluar los modelos de interacción nacional y el análisis factorial para evaluar los modelos de difusión regional) son menos exigentes en su necesidad de datos, producen resultados empíricos poco confiables. Cuando no es factible medir las variables importantes para tantas unidades como el análisis combinado de los estados requiere, la única alternativa posible es sacrificar los beneficios que ofrecen los estudios cuantitativos de grandes muestras por las ganancias garantizadas de los análisis de una pequeña cantidad de casos intensivos mediante estudios de casos o diseños comparativos de muestras pequeñas. Las teorías no necesitan cambiar, solo debe cambiar el enfoque de la comprobación empírica.

NOTAS

1. Para una revisión de las publicaciones sobre toma de decisiones incrementales, véase Berry (1990).

2. Rogers (1983, capítulo 2) analiza numerosos ejemplos de estudios de investigación sobre la innovación en el nivel del individuo.

3. Walker denomina lo que llamamos su "modelo de determinantes internos" un análisis de los "correlatos de innovación".

4. Richard Rose (1993) se refiere al aprendizaje como "*lesson-drawing*". Para un debate que haga reflexionar sobre el papel del aprendizaje en la difusión de la política social a través de las naciones occidentales, véase Hecla (1974).

5. Son cuestiones empíricas si las empresas realmente se mueven respondiendo a varios incentivos financieros y los individuos pobres en realidad se mueven en busca de más beneficios del bienestar social. Debe tenerse en cuenta que los funcionarios estatales pueden *percibir* que dichos comportamientos ocurren y hacen elecciones de políticas por este motivo, aun si los comportamientos no ocurren.

6. Como ΔN_t denota la proporción de nuevos adoptantes durante un período t y $L - N_{t-1}$ es la proporción de potenciales adoptantes que aún no han adoptado al comienzo del período t , bN_{t-1} debe representar la proporción restante de adoptantes potenciales que realmente adoptaron en el período t . O bien, bN_{t-1} puede verse como la probabilidad de que un individuo que aún no ha adoptado antes del período t lo haga durante t . Quienes están familiarizados con los cálculos pueden notar que la ecuación 1 puede formularse en términos continuos, definiendo $N(t)$ como la cantidad acumulada de adoptantes en el período t , definiendo L como la cantidad total de adoptantes potenciales y especificando que $dN(t)/dt = bN(t-1) [L - N(t)]$ (véase Mahajan y Peterson 1985).

7. Como no hay un término "constante" en la ecuación 2, el modelo predice que el intercepto de la regresión es cero.

8. Gray (1973b) reconoce que el supuesto de una minuciosa mezcla de estados en el modelo de interacción nacional no es realista, pero adopta una posición de nominalismo metodológico (Friedman 1953), argumentando que el tema esencial no es si el supuesto es realista sino si se aproxima lo suficiente a la realidad como para ser útil como explicación.

9. Grupp y Richards (1975) observaron esta "desigualdad de estima" entre los estados en su estudio sobre administradores estatales de alto nivel.

10. Volden (2006) sostiene que es más probable que las políticas exitosas se difundan entre los estados que las que han fallado. Esta propuesta se basa en una lógica similar a la del modelo de líderes conservadores. Supuestamente los estados admirados se perciben como aquellos que más probablemente adoptarán políticas exitosas.

11. Los modelos jerárquicos —basados en la población más que en el desarrollo económico— tuvieron su origen en las teorías de los geógrafos sobre la difusión del producto y de las innovaciones culturales entre los individuos. Los modelos predijeron que dichas innovaciones tienden a fluir de ciudades más pobladas a áreas rurales menos pobladas (Hagerstrand 1967; Blaikie 1978).

12. Este razonamiento es igual a los modelos de difusión en el ámbito del individuo que suponen que las personas tienden a emular las innovaciones de otras personas que comparten creencias, educación y posición social (Rogers 1983, págs. 274-275).

13. Nathan (1989, págs. 16-17) presenta implícitamente un modelo de influencia vertical alternativa que cambia radicalmente la dirección de influencia estándar y señala que varios programas nacionales del *New Deal* fueron copias de programas estatales de 1930. Rockefeller (1968) y Boeckelman (1992) también utilizan la evidencia histórica para respaldar el reclamo de que el gobierno federal usa a los estados como laboratorios de aprendizaje.

14. Rogers (1983, pág. 20) ve al *conocimiento* como la primera etapa en el “proceso de decisiones sobre innovaciones”.

15. Usando la terminología tradicional de análisis histórico de eventos, la unidad de análisis es el estado de los Estados Unidos *en riesgo* de adoptar.

16. Esto también es cierto respecto de los modelos de difusión que por su propia naturaleza se centran en la divulgación de una única política.

17. Para una revisión de la investigación sobre los determinantes de innovación individual, véase Rogers (1983, págs. 251-263).

18. Los impuestos pueden ser únicos en este aspecto. La adopción de un nuevo instrumento impositivo puede estar más cerca de la formulación de políticas de rutina que el adoptar la mayoría de las demás nuevas políticas principales, ya que casi todas las propuestas de nuevas políticas enfrentan la difícil tarea de encontrar un lugar en una poblada agenda gubernamental; la necesidad de ingresos que tienen los gobiernos hace que el tema de políticas impositivas siempre tenga un lugar en la agenda.

19. Para una revisión de una variedad de factores que se considera que influyen en los resultados de las políticas estatales en los estudios cuantitativos transversales, véase el capítulo de Blomquist (2006) de este libro.

20. Además, el efecto de la ideología sobre la innovación varía de una política a otra. Por ejemplo, un alto nivel de liberalismo debería promover la adopción de nuevas iniciativas de bienestar social pero impedir la adopción de programas conservadores de justicia delictiva que no conciben con la ideología liberal.

21. Brooks (2005) hace una propuesta similar en un estudio de toda la nación sobre privatización jubilaria. Para algunas políticas, sin embargo, es en realidad la *pobre* salud fiscal la que contribuye a un aumento en la probabilidad de adopción. Dichas situaciones han ocurrido con impuestos estatales (Berry y Berry 1992) y políticas industriales diseñadas para atraer nuevos negocios al estado (Gray y Lowery 1990). Para definiciones conceptuales y operativas de “salud fiscal”, véase Reeves (1986), Ladd y Yinger (1989), y Berry y Berry (1990).

22. Del mismo modo, Sapat (2004) plantea la hipótesis de que el nivel de profesionalismo administrativo influye en la probabilidad de adopción de innovaciones en las políticas ambientales por parte de los organismos administrativos de los estados, y Kim y Gerber (2005)

proponen que la capacidad de una comisión de servicios públicos de un estado —tal como se refleja por la capacidad de discreción otorgada a esa comisión— influye en su probabilidad de adoptar reformas regulatorias.

23. Téngase en cuenta también el estudio de Allen (2005) sobre el impacto de los grupos de interés que no se centran en lo económico en la adopción de leyes estatales sobre delitos de maltrato a animales, el estudio de investigación de Soule y Earl (2001) sobre el impacto de la presencia de la Liga Antidifamación en un estado con la posibilidad de la adopción de leyes sobre crímenes de odio, y el análisis de Allard (2004) del impacto de las actividades de los grupos femeninos para la adopción de programas estatales *Mothers' Aid* (programas de ayuda a madres) a principios del siglo XX.

24. El carácter y las actividades de las coaliciones promotoras —que se presume constan de numerosos individuos en todos los estados de los Estados Unidos— podrían concebirse como factores que influyen en la innovación de los gobiernos estatales que no son ni puramente “internos” ni puramente “externos” de los estados.

25. Algunos podrían argumentar que no es factible medir de manera precisa la presencia o la fuerza de los emprendedores ni de las coaliciones promotoras cuando se realiza un análisis de los cincuenta estados. Sin embargo, Mintrom (1997) desarrolla dichas medidas para los emprendedores de elección de la escuela en los estados de los Estados Unidos.

26. Mintrom (1997) muestra un razonamiento similar formulando una ecuación que predice la probabilidad de que un estado *considere* una propuesta de elección de la escuela y luego una segunda ecuación que predice la probabilidad de que un estado que considere la propuesta realmente la *adopte*. En nuestra terminología, Mintrom supone que la adopción de políticas es contingente respecto de la consideración preliminar de las políticas.

27. Una propuesta alternativa es que un programa de escuelas *charter* y una política de escuelas de pago con *vouchers* son complementarios: cuando un estado adopta un tipo de reforma de elección de la escuela, el entorno político cambia y el estado queda más dispuesto a aceptar otras iniciativas de elección de la escuela. Supuestamente, el análisis empírico podría resolver estas hipótesis opuestas.

28. Los procesos de innovación que permiten una elección entre tres o más políticas pueden especificarse mediante un modelo logit multinomial (Greene 1993) o una variante del modelo de duración de Cox (Jones y Branton 2005).

29. Los modelos que permiten la variación entre los estados y en el tiempo, no solo en la probabilidad de adopción de una política sino también en el contenido de esa política, están más allá de los límites del marco de investigación que se muestra en la ecuación 3.

30. El resto de esta sección se basa en gran medida en los resultados de Berry (1994b).

31. El método es un modelo histórico de eventos (como aquellos descritos en la próxima sección de este artículo) con una única variable independiente: la cantidad de estados vecinos que han adoptado previamente.

32. El alto nivel de actividad reciente en este subcampo se refleja en el hecho de que treinta y tres de los cuarenta y dos artículos que figuran en el anexo aún no habían sido publicados cuando estábamos preparando este artículo para la primera edición de este volumen en 1997.

33. Para un debate más detallado del análisis histórico de eventos, véase Box-Steffensmeier y Jones (2004), Allison (1984), y Buckley y Westerland (2004).

34. El período de análisis es histórico: 1919-1929.

BIBLIOGRAFÍA

AIKEN, Michael y Robert R. Alford (1970) "Community Structure and Innovation: The Case of Public Housing", *American Political Science Review*, 64, págs. 843-864.

ALLARD, Scott W. (2004) "Competitive Pressures and the Emergence of Mothers' Aid Programs in the United States", *Policy Studies Journal*, 32, págs. 521-544.

ALLEN, Mahalley D. (2005) "Laying Down the Law? Interest Group Influence on State Adoption of Animal Cruelty Felony Laws", *Policy Studies Journal*, 33, págs. 443-457.

ALLEN, Mahalley D., Carrie Pettus y Donald Haider-Markel (2004) "Making the National Local: Specifying the Conditions for National Government Influence on State Policy-making", *State Politics and Policy Quarterly*, 4, págs. 318-344.

ALLISON, Paul D. (1984) *Event History Analysis Data*. Beverly Hills: Publicaciones Sage.

ALM, James, Michael McKee y Mark Skidmore (1993) "Fiscal Pressure, Tax Competition and the Introduction of State Lotteries", *National Tax Journal*, 46, págs. 463-476.

ANDREWS, Clinton J. (2000) "Diffusion Pathways for Electricity Deregulation". *Publius*, 30, págs. 17-34.

BAILEY, Michael A. y Mark Carl Rom (2004) "A Wider Race: Interstate Competition across Health and Welfare Programs", *Journal of Politics*, 66, págs. 326-347.

BALI, Valentina A. y Brian D. Silver (2006) "Politics, Race, and American State Electoral Reforms after Election 2000", *State Politics and Policy Quarterly*, 6, págs. 21-48.

BALLA, Steven J. (2001) "Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations", *American Politics Research*, 29, págs. 221-245.

BAUMGARTNER, Frank R. y Bryan D. Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

BECK, Nathaniel, Jonathan N. Katz y Richard Tucker (1998) "Taking Time Seriously: Time Series-Cross-Section Analysis with a Binary Dependent Variable", *American Journal of Political Science*, 42, págs. 1260-1288.

BERRY, Frances Stokes (1994a) "Innovation in Public Management: The Adoption of State Strategic Planning", *Public Administration Review*, 54, págs. 322-329.

____ (1994b) "Sizing Up State Policy Innovation Research", *Policy Studies Journal*, 22, págs. 442-456.

BERRY, Frances Stokes y William D. Berry (1990) "State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis", *American Political Science Review* 84 págs. 395-415.

____ (1992) "Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity", *American Journal of Political Science*, 36, págs. 715-742.

____ (1994) "The Politics of Tax Increases in the States", *American Journal of Political Science*, 38, págs. 855-859.

BERRY, William D. (1990) "The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept?" *Journal of Politics*, 52, págs. 167-196.

BERRY, William D. y Brady Baybeck (2005) "Using Geographic Information Systems to Study Interstate Competition", *American Political Science Review*, 99, págs. 505-519.

BERRY, William D., Richard C. Fording y Russell L. Hanson (2003) "Reassessing the 'Race to the Bottom' in State Welfare Policy: Resolving the Conflict between Individual-Level and Aggregate Research", *Journal of Politics*, 65, págs. 327-349.

BERRY, William D. y David Lowery (1987) *Understanding United States Government Growth: An Empirical Assessment of the Postwar Era*. Nueva York: Praeger.

BINGHAM, Richard D. (1977) "The Diffusion of Innovation among Local Governments", *Urban Affairs Quarterly*, 13, págs. 223-232.

BLAIKIE, P. (1978) "The Theory of the Spatial Diffusion of Innovativeness: A Spacious Cul de Sac", *Progress in Human Geography*, 2, págs. 268-295.

BLOMQUIST, William (2006) "The Policy Process and Large-N Comparative Studies", en Paul A. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

BOECKELMAN, Keith (1992) "The Influence of States on Federal Policy Adoptions", *Policy Studies Journal*, 20, págs. 365-375.

BOEHMKE, Frederick J. y Richard Witmer (2004) "Disentangling Diffusion: The Effects of Social Learning and Economic Competition on State Policy Innovation and Expansion", *Political Research Quarterly*, 57, págs. 39-51.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet M. y Bradford S. Jones (2004) *Event History Modeling: A Guide for Social Scientists*. Cambridge: Cambridge University Press.

BRACE, Paul y Charles Barrilleaux (1995) "A Model of Policy Reform in the American States". Artículo presentado en la reunión anual de la *American Political Science Association* (Asociación de Ciencia Política de los Estados Unidos), Chicago, Illinois.

BRACE, Paul, Melinda Gann Hall y Laura Langer (1999) "Judicial Choice and the Politics of Abortion: Institutions, Context, and the Autonomy of Courts", *Albany Law Review*, 62, págs. 1265-1302.

BROOKS, Sarah M. (2005) "Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization around the World", *International Studies Quarterly*, 49, págs. 273-294.

BROWN, L., R. Schneider, M. Harvey y B. Ridell (1979) "Innovation Diffusion and Development in a Third World Setting: The Cooperative Movement in Sierra Leone", *Social Science Quarterly*, 60, págs. 249-268.

BROWN, L. A. (1975) "The Market and Infrastructure Context of Adoption: A Spatial Perspective on the Diffusion of Innovations", *Economic Geography*, 51, págs. 185-216.

BROWN, L. A. y K. Cox (1971) "Empirical Regularities in the Diffusion of Innovation", *Annals of the Association of American Geographers*, 61, págs. 551-559.

BUCKLEY, Jack y Chad Westerland (2004) "Duration Dependence, Functional Form, and Correct Standard Errors: Improving EHA Models of State Policy Diffusion", *State Politics and Policy Quarterly*, 4, págs. 94-114.

CANON, Bradley C y Lawrence Baum (1981) "Patterns of Adoption of Tort Law Innovations", *American Political Science Review*, 75, págs. 975-987.

CAUDILL, Steven B., Jon M. Ford, Franklin G. Mixon Jr. y Ter Chao Peng (1995) "A Discrete-Time Hazard Model of Lottery Adoption", *Applied Economics*, 27, págs. 555-561.

CHAMBERLAIN, Robert y Donald P. Haider-Markel (2005) "'Lien on me': State Policy Innovation in Response to Paper Terrorism", *Political Research Quarterly*, 58, págs. 449-460.

CLARK, Jill (1985) "Policy Diffusion and Program Scope: Research Directions", *Publius*, 15, págs. 61-70.

CLINGERMAYER, James y B. Dan Wood (1995) "Disentangling Patterns of State Debt Financing", *American Political Science Review*, 89, págs. 108-120.

COLLIER, David y Richard E. Messick (1975) "Prerequisites Versus Diffusion: Testing Explanations of Social Security Adoption", *American Political Science Review*, 69, págs. 1299-1315.

CRAIN, Robert L. (1966) "Fluoridation: The Diffusion of Innovation among Cities", *Social Forces*, 44, págs. 467-476.

CYERT, Richard M. y James G. March (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall.

DALEY, Dorothy M. y James C. Garand (2005) "Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989-1998", *American Politics Research*, 33, págs. 615-644.

DERTHICK, Martha (1970) *The Influence of Federal Grants*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

DIMAGGIO, Paul J. y W. W. Powell (1983) "The Iron Cage Revisited: Institutionalism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48, págs. 147-160.

DOWNS, George W., Jr. y Lawrence B. Mohr (1976) "Conceptual Issues in the Study of Innovation", *Administrative Science Quarterly*, 21, págs. 700-713.

ELAZAR, Daniel (1972) *American Federalism: A View from the States*. Nueva York: Thomas Crowell.

EREKSON, O. Homer, Glenn Platt, Christopher Whistler y Andrea Ziegert (1999) "Factors Influencing the Adoption of State Lotteries", *Applied Economics*, 31, págs. 875-884.

FILER, John E., Donald L. Moak y Barry Uze (1988) "Why Some States Adopt Lotteries and Others Don't", *Public Finance Quarterly*, 16, págs. 259-283.

FOSTER, John (1978) "Regionalism and Innovation in the American States", *Journal of Politics*, 40, págs. 179-187.

FRIEDMAN, Milton (1953) *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press.

GILARDI, Fabrizio (2005) "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe", *Annals of the American Academy of Social and Political Sciences*, 598, págs. 84-101.

GLICK, Henry R. (1981) "Innovation in State Judicial Administration: Effects on Court Management and Organization", *American Politics Quarterly*, 9, págs. 49-69.

GLICK, Henry R. y Scott P. Hays (1991) "Innovation and Reinvention in State Policymaking: Theory and the Evolution of Living Will Laws", *Journal of Politics*, 53, págs. 835-850.

GRATTET, Ryken, Valerie Jenness y Theodore R. Curry (1998) "The Homogenization and Differentiation of Hate Crime Law in the United States, 1978 to 1995: Innovation and Diffusion in the Criminalization of Bigotry", *American Sociological Review*, 63, págs. 286-307.

GRAY, Virginia (1973a) "Innovation in the States: A Diffusion Study", *American Political Science Review*, 67, págs. 1174-1185.

_____ (1973b) "Rejoinder to 'Comment' by Jack L. Walker", *American Political Science Review*, 67, págs. 1192-1193.

_____ (1994) "Competition, Emulation and Policy Innovation", en Lawrence Dodd and Calvin Jillson, eds., *New Perspectives in American Politics*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.

GRAY, Virginia y David Lowery (1990) "The Corporatist Foundations of State Industrial Policy", *Social Science Quarterly*, 71, págs. 3-24.

GREENE, William H. (1993) *Econometric Analysis*, 2^{da}. ed. Nueva York: Macmillan.

GROSSBACK, Lawrence J., Sean Nicholson-Crotty y David A. M. Peterson (2004) "Ideology and Learning in Policy Diffusion", *American Politics Research*, 32, págs. 521-545.

GRUPP, Fred W., Jr. y Alan R. Richards (1975) "Variations in Elite Perceptions of American States as Referents for Public Policy Making", *American Political Science Review*, 69, págs. 850-858.

HAGERSTRAND, T. (1967) *Innovation Diffusion as a Spatial Process*. Chicago: University of Chicago Press.

HAIDER-MARKEL, Donald P. (2001) "Policy Diffusion as a Geographical Expansion of the Scope of Political Conflict: Same Sex Marriage Bans in the 1990s", *State Politics and Policy Quarterly*, 1, págs. 5-26.

- HANSEN, Susan (1983) *The Politics of Taxation*. Westport, CT: Praeger.
- HAYS, Scott P. y Henry R. Glick (1997) "The Role of Agenda Setting in Policy Innovation: An Event History Analysis of Living Will Laws", *American Politics Quarterly*, 25, págs. 497-516.
- HECLO, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.
- HILL, Kim Quaile y Carl Klarner (2002) "The Many Faces of Elite Power in the 'System of 1896'", *Journal of Politics*, 64, págs. 115-136.
- HILL, Kim Quaile, Jan Leighly y Angela Hinton-Andersson (1995) "Lower Class Mobilization and Policy Linkage in the United States", *American Journal of Political Science*, 39, págs. 75-86.
- HILL, Twyla J. (2000) "Legally Extending the Family: An Event History Analysis of Grandparent Visitation Rights Laws", *Journal of Family Issues*, 21, págs. 246-261.
- HOFFERBERT, Richard (1966) "The Relation between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States", *American Political Science Review*, 60, págs. 83-92.
- HOYMAN, Michele y Micah Weinberg (2006) "The Process of Policy Innovation: Prison Sittings in Rural North Carolina", *Policy Studies Journal*, 34, págs. 95-112.
- JONES, Bradford S. y Regina P. Branton (2005) "Beyond Logit and Probit: Cox Duration Models of Single, Repeating and Competing Events for State Policy Adoption", *State Politics and Policy Quarterly*, 5, págs. 420-443.
- JORDANA, Jacinct y David Levi-Faur (2005) "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, págs. 102-124.
- ITO, Shuichiro (2001) "Shaping Policy Diffusion: Event History Analyses of Regional Laws in Japanese Prefectures", *Japanese Journal of Political Science*, 2, págs. 211-235.
- KA, Sangjoon y Paul Teske (2002) "Ideology and Professionalism: Electricity Regulation and Deregulation over Time in the American States", *American Politics Research*, 30, págs. 323-343.
- KIEWIET, D. Roderick y Matthew D. McCubbins (1985) "Congressional Appropriations and the Electoral Connection", *Journal of Politics*, 47, págs. 59-82.
- KIM, Junseok y Brian Gerber (2005) "Bureaucratic Leverage over Policy Choice: Explaining the Dynamics of State-Level Reforms in Telecommunications Regulation", *Policy Studies Journal*, 33, págs. 613-633.
- KINGDON, John W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- KRAEMER, Kenneth I., Vijay Gurbaxani y John Leslie King (1992) "Economic Development, Government Policy, and the Diffusion of Computing in Asia-Pacific Countries", *Public Administration Review*, 52, págs. 146-156.
- LADD, Helen F. y John L. Yinger (1989) *America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LANGER, Laura y Paul Brace (2005) "The Preemptive Power of State Supreme Courts: Adoption of Abortion and Death Penalty Legislation", *Policy Studies Journal*, 33, págs. 317-340.
- LINDBLOM, Charles E. (1965) *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. Nueva York: Free Press.
- LOWRY, William R. (2005) "Policy Reversal and Changing Politics: State Governments and Dam Removals", *State Politics and Policy Quarterly*, 5, págs. 394-419.
- LUBELL, Mark, Mark Schneider, John T. Scholz Y Mihriye Mete (2002) "Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions", *American Journal of Political Science*, 46, págs. 148-163.

MAHAJAN, V. y R. A. Peterson (1985) *Models for Innovation Diffusion*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc.

MANN, Arthur J. (1980) "Wagner's Law: An Econometric Test for Mexico: 1925-1976", *National Tax Journal*, 33, págs. 189-201.

MAYHEW, David (1974) *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

MCLENDON, Michael K., Donald E. Heller y Steven P. Young (2005) "State Postsecondary Policy Innovation: Politics, Competition, and the Interstate Migration of Policy Ideas". *Journal of Higher Education*, 76, págs. 363-382.

MENZEL, Donald C y Irwin Feller (1977) "Leadership and Interaction Patterns in the Diffusion of Innovations among the American States", *Western Political Quarterly*, 30, págs. 528-536.

MESEGUER, Covadonga (2004) "What Role for Learning? The Diffusion of Privatisation in OECD and Latin American Countries", *Journal of Public Policy*, 24, págs. 299-325.

_____ (2005a) "Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, págs. 67-81.

_____ (2005b) "Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovation", University of Notre Dame Documentos de trabajo N.º 316.

MIDLARSKY, Manus I. (1978) "Analyzing Diffusion and Contagion Effects: The Urban Disorders of the 1960s", *American Political Science Review*, 72, págs. 996-1008.

MIKESELL, John L. (1978) "Election Periods and State Tax Policy Cycles", *Public Choice*, 33, págs. 99-105.

MILLER, Edward Alan (2006) "Bureaucratic Policy Making on Trial: Medicaid Nursing Facility Reimbursement, 1988-1998", *Medical Care Research and Review*, 63, págs. 189-216.

MINTROM, Michael (1997) "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation", *American Journal of Political Science*, 41, págs. 738-770.

MINTROM, Michael y Sandra Vergari (1996) "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change", *Policy Studies Journal*, 24, págs. 420-434.

_____ (1998) "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms", *Journal of Politics*, 60, págs. 126-148.

MOHR, Lawrence (1969) "Determinants of Innovation in Organizations", *American Political Science Review*, 75, págs. 111-126.

MOONEY, Christopher Z. (2001) "Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion", *Political Research Quarterly*, 54, págs. 103-124.

MOONEY, Christopher Z. y Mei-Hsien Lee (1995) "Legislating Morality in the American States: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform", *American Journal of Political Science*, 39, págs. 599-627.

_____ (2000) "The Influence of Values on Consensus and Contentious Morality Policy: U.S. Death Penalty Reform, 1956-82", *Journal of Politics*, 62, págs. 223-239.

MOSSBERGER, Karen (2000) *The Politics of Ideas and the Spread of Enterprise Zones*. Washington DC: Georgetown University Press.

NATHAN, Richard P. (1989) "The Role of the States in American Federalism", en Carl Van Horn, ed., *The State of the States*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.

NICHOLSON-CROTTY, Sean (2004) "The Politics and Administration of Privatization: Contracting Out for Corrections Management in the United States", *Policy Studies Journal*, 32, págs. 41-57.

PETERSON, Paul E. y Mark C. Rom (1990) *Welfare Magnets*. Washington DC: Brookings.

- PIERCE, Patrick A. y Donald E. Miller (1999) "Variations in the Diffusion of State Lottery Adoptions: How Revenue Dedication Changes Morality Politics", *Policy Studies Journal*, 27, págs. 696-706.
- PREUHS, Robert R. (2005) "Descriptive Representation, Legislative Leadership, and Direct Democracy: Latino Influence on English Only Laws in the States, 1984-2002", *State Politics and Policy Quarterly*, 5, págs. 204-224.
- PRICE, Byron E. y Norma M. Riccucci (2005) "Exploring the Determinants of Decisions to Privatize State Prisons", *The American Review of Public Administration*, 35, págs. 223-235.
- REEVES, H. Clyde (1986) *Measuring Fiscal Capacity*. Boston: Oelgeschlager, Gunn and Hain.
- REGENS, James L. (1980) "State Policy Responses to the Energy Issue", *Social Science Quarterly*, 61, págs. 44-57.
- ROCKEFELLER, N. A. (1968) *The Future of Federalism*. Nueva York: Atheneum.
- ROGERS, Everett M. (1983) *Diffusion of Innovations*. Nueva York: The Free Press.
- ROGERS, Everett M. y F. Floyd Shoemaker (1971) *Communication of Innovations: A Cross-Cultural Approach*. Nueva York: The Free Press.
- ROSE, Richard (1993) *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham, NJ: Chatham House.
- ROSENSON, Beth A. (2003) "Against Their Apparent Self-Interest: The Authorization of Independent State Legislative Ethics Commissions, 1973-96", *State Politics and Policy Quarterly*, 3, págs. 42-65.
- SABATIER, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith (2006) "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en Paul A. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- SAPAT, Alka (2004) "Devolution and Innovation: The Adoption of State Environmental Policy Innovations by Administrative Agencies", *Public Administration Review*, 64, págs. 141-151.
- SATTERTHWAITE, Shad B. (2002) "Innovation and Diffusion of Managed Care in Medicaid Programs", *State and Local Government Review*, 34, págs. 116-126.
- SAVAGE, Robert L. (1978) "Policy Innovativeness as a Trait of American States", *Journal of Politics*, 40, págs. 212-224.
- SCHNEIDER, Mark, Paul Teske y Michael Mintrom (1995) *Public Entrepreneurs*. Princeton: Princeton University Press.
- SIGELMAN, Lee y Roland E. Smith (1980) "Consumer Legislation in the American States: An Attempt at Explanation", *Social Science Quarterly*, 61, págs. 58-69.
- SIMMONS, Beth A. (2000) "International Law and State Behavior: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs", *American Political Science Review*, 94, págs. 819-835.
- SIMMONS, Beth A. y Zachary Elkins (2004) "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy", *American Political Science Review*, 98, págs. 171-189.
- SIMON, Herbert (1947) *Administrative Behavior*. Nueva York: Macmillan.
- SOSS, Joe, Sanford F. Schram, Thomas P. Vartanian y Erin O'Brien (2001) "Setting the Terms of Relief: Explaining State Policy Choices in the Devolution Revolution", *American Journal of Political Science*, 45, págs. 378-395.
- SOULE, Sarah A. y Jennifer Earl (2001) "The Enactment of State-Level Hate Crime Law in the United States: Intrastate and Interstate Factors", *Sociological Perspectives*, 44, págs. 281-305.
- STREAM, Christopher (1999) "Health Reform in the States: A Model of State Small Group Health Insurance Market Reform", *Political Research Quarterly*, 52, págs. 499-525.
- TOLBERT, Pamela y Lynne Zucker (1983) "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935", *Administrative Science Quarterly*, 28, págs. 22-39.

TOMZ, Michael, Jason Wittenberg y Gary King (2003) "CLARIFY: Software for Interpreting and Presenting Statistical Results", Versión 2.1. Stanford University, University of Wisconsin y Harvard University. <http://gking.harvard.edu> (5 de enero de 2003).

VOLDEN, Craig (2002) "The Politics of Competitive Federalism: A Race to the Bottom in Welfare Benefits?" *American Journal of Political Science*, 46, págs. 352-363.

_____ (2006) "States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children's Health Insurance Program", *American Journal of Political Science*, 50, págs. 294-312.

WAGNER, Adolph (1877) *Finanzwissenschaft*, pt. 1. Leipzig: C. F. Winter.

WALKER, Jack L. (1969) "The Diffusion of Innovations among the American States", *American Political Science Review*, 63, págs. 880-899.

_____ (1973) "Comment", *American Political Science Review*, 67, págs. 1186-1191.

WAY, Christopher R. (2005) "Political Insecurity and the Diffusion of Financial Market Regulation", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, págs. 125-144.

WELCH, Susan y Kay Thompson (1980) "The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovations", *American Journal of Political Science*, 24, págs. 715-729.

WEYLAND, Kurt, ed. (2004) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.

WONG, Kenneth K. y Francis X. Shen (2002) "Politics of State-Led Reform in Education: Market Competition and Electoral Dynamics", *Educational Policy*, 16, págs. 161-192.

Anexo

Estudios publicados que utilizaron el análisis histórico de eventos (EHA) para probar un modelo de innovación que reflejara tanto los determinantes internos como la difusión intergubernamental.

Berry y Berry (1990): loterías.

Berry y Berry (1992): impuestos.

Alm, McKee y Skidmore (1993): loterías.

Berry (1994a): planeamiento estratégico de organismos estatales.

Berry y Berry (1994): aumentos de tarifas impositivas.

Caudill et al. (1995): loterías.

Mooney y Lee (1995): reforma en la reglamentación del aborto.

Hays y Glick (1997): leyes sobre testamentos en vida.

Mintrom (1997): elección de la escuela.

Grattet, Jenness y Curry (1998): leyes estatales sobre crímenes de odio.

Mintrom y Vergari (1998): elección de la escuela.

Brace, Hall y Langer (1999): si la corte suprema estatal entiende en una objeción de una ley estatal sobre el acceso al aborto o su financiación.

Erekson et al. (1999): loterías.

Pierce y Miller (1999): loterías.

Andrews (2000): reformas regulatorias del sector eléctrico.

Hill (2000): leyes sobre el derecho de visita de abuelos.

Mooney y Lee (2000): reforma de la pena de muerte.

*Simmons (2000): aceptación de las normas del Fondo Monetario Internacional (Artículo VIII) por parte de las naciones.

(continúa)

(sigue)

Balla (2001): Ley Modelo sobre Organizaciones para el Cuidado de la Salud (HMO).

Haider-Markel (2001): prohibición del matrimonio entre personas de un mismo sexo.

*Ito (2001): varias leyes aprobadas por gobiernos japoneses de prefecturas, relacionadas con el ambiente, la libertad de información y ciudadanos con discapacidades.

Mooney (2001): loterías, adopciones de impuestos.

Soule y Earl (2001): leyes sobre crímenes de odio

Hill y Klarner (2002): reformas de democracia directa.

Ka y Teske (2002): desregulación de la electricidad.

*Lubell et al. (2002):] asociaciones de cuencas hidrográficas locales.

Satterthwaite (2002): administración del cuidado de la salud de programas Medicaid.

Wong y Shen (2002): leyes sobre escuelas *charter*.

Rosenson (2003): autorización de comisiones de ética estatales legislativas e independientes.

Allard (2004): programas de ayuda a madres.

Allen, Pettus y Haider-Markel (2004): leyes sobre veracidad en las sentencias.

Boehmke y Witmer (2004): firma de acuerdos sobre los juegos de azar de los indios.

Buckley y Westerland (2004): loterías.

Grossback, Nicholson-Crotty y Peterson (2004): loterías, leyes académicas sobre quiebras, directrices sobre el dictado de sentencias.

*Meseguer (2004): privatizaciones en países latinoamericanos.

Nicholson-Crotty (2004): privatización del servicio correccional.

Sapat (2004): innovaciones de políticas ambientales por parte de organismos administrativos estatales.

*Simmons y Elkins (2004): adopción de políticas de liberalización económica por parte de naciones del Fondo Monetario Internacional.

Allen (2005): leyes sobre delitos de maltrato a animales.

Berry y Baybeck (2005): loterías.

*Brooks (2005): adopciones de privatización de jubilaciones por parte de las naciones.

Chamberlain y Haider-Markel (2005): leyes contra el uso de gravámenes infundados.

*Gilardi (2005): creación de organismos regulatorios independientes en naciones europeas occidentales.

Jones y Branton (2005): leyes restrictivas sobre aborto, leyes relativas a obsesiones.

*Jordana y Levi-Faur (2005): creación de organismos regulatorios en las naciones de América Latina.

Kim y Gerber (2005): reforma de regulación telefónica.

Langer y Brace (2005): leyes que restringen el aborto; pena de muerte.

McLendon, Heller y Young (2005): reformas de la educación superior.

Preuhs (2005): leyes sobre el inglés como única lengua.

(sigue)

*Way (2005): liberalización del sistema financiero por parte de las naciones.

Bali y Silver (2006): reforma electoral.

*Hoyman y Weinberg (2006): escenarios de prisión en condados rurales de Carolina del Norte.

Miller (2006): reforma de reembolso de los centros de enfermería de *Medicaid*.

Volden (2006): Programa de Seguro de Salud de los Niños.

Nota: A menos que se indique lo contrario, un estudio analiza la adopción de una política o programa por parte de los estados de los EE.UU. por medio de la legislación. Los estudios marcados con un asterisco (*) analizan adopciones de políticas realizadas por gobiernos que no son los de estados de los Estados Unidos (gobiernos nacionales, locales o regionales de los Estados Unidos, o gobiernos subnacionales de otras naciones).

PARTE TRES

Redes y subsistemas de políticas

Cambio a lo largo del tiempo

El enfoque de redes

SILKE ADAM Y HANSPETER KRIESI

Las políticas se formulan en subsistemas de dominio específico de políticas que funcionan en forma paralela y más o menos independiente uno del otro. Los subsistemas de políticas consisten en gran cantidad de actores que tratan cuestiones políticas específicas. Los procesos políticos en estos subsistemas no están controlados únicamente por actores del estado, se caracterizan más bien por interacciones entre actores públicos y privados. El interés por una mayor variedad de actores y sus interacciones ha dado importancia a varios conceptos, según la tradición de investigación en cuestión. En el Reino Unido, se hablaba de “comunidades de políticas”, en los Estados Unidos de “triángulos de hierro” o “redes temáticas”; en la investigación sobre grupos de interés en ambos lados del Atlántico se hacía referencia a arreglos pluralistas o (neo) corporativistas.

El concepto de red de políticas es un agregado más reciente a esta lista. Posee varias raíces. En principio, tuvo mucha influencia de la teoría interorganizativa (Thompson 1967; Benson 1978; Scharpf 1978; Aldrich 1979) que pone énfasis en el hecho de que los actores dependen unos de otros ya que necesitan de los recursos de cada uno para poder alcanzar sus objetivos. Esta idea central se encuentra en el centro de la mayoría de los enfoques de redes. Al mismo tiempo, un desarrollo virtualmente independiente ocurría en la ciencia política, en donde el concepto de redes de políticas surgía de la investigación de los grupos de interés y de la definición de la agenda (Dowding 1995; Klijn 1997; Marsh 1998; Thatcher 1998; Marsh y Smith 2000).

El concepto de redes de políticas representa una metáfora intuitivamente comprensible. La comunicación regular y el intercambio frecuente de información conllevan al establecimiento de relaciones estables entre los actores y a la coordinación de sus intereses mutuos. Sin embargo, tal como lo establece Jegen (2003) esta intuición no nos conduce muy lejos: las dificultades ya comienzan con la definición de redes de políticas y termina con la confusión que se crea por la gran cantidad de autores que utilizan este concepto de maneras muy distintas. De

hecho, el enfoque de redes se ve obstaculizado por un verdadero caos conceptual babilónico (Börzel 1998). Además de emplear el concepto como una metáfora con ambición analítica o explicativa limitada, se puede distinguir entre al menos tres enfoques del uso del concepto de red.

En primer lugar, hay un enfoque que utiliza el concepto de redes de políticas para referirse a una *estructura de gobierno nueva y bien definida*, que por un lado se puede distinguir de las formas jerárquicas organizadas en forma vertical y, por el otro, de las estructuras de mercado organizadas en forma horizontal. Los autores de este enfoque ponen el acento en la coordinación horizontal y autoorganizativa entre los actores privados y públicos que están involucrados en la negociación conjunta y en la resolución de problemas. Conforme a este punto de vista, los gobiernos no solo se enfrentan con mercados o jerarquías, sino también con redes. Lo más importante es que las redes son autoorganizativas, lo que quiere decir que son autónomas y autogobernantes y pueden resistir las directivas del gobierno (Rhodes 1997: xii).

Una segunda forma de utilizar el concepto es aplicarlo en forma genérica a diferentes tipos de patrones de interacción empíricamente posibles entre actores públicos y privados en subsistemas de políticas específicos. De acuerdo con este enfoque, las redes de políticas no constituyen una estructura de gobierno nueva específica, sino que existe una amplia variedad de patrones de interacción entre los actores públicos y privados en el ámbito de la formulación de políticas. En otras palabras, hay una gran variedad de redes de políticas, y los autores asociados con este enfoque han desarrollado varias tipologías de redes de políticas para captar las diferentes formas de relaciones entre los actores públicos y privados. Estas tipologías generalmente se apoyan en la distinción clásica entre sistemas pluralistas y corporatistas de la intermediación de intereses. Mientras que los conceptos pluralistas ponen énfasis en el amplio rango de actores involucrados en la formulación de políticas y la competencia resultante entre estos, los conceptos corporatistas hacen referencia a la cooperación entre unos pocos actores centrales.

En tercer lugar, existe el enfoque formalizado cuantitativo del análisis de redes sociales. Este enfoque utiliza los instrumentos del análisis de redes desarrollados en otro sitio para analizar el patrón complejo de interacciones entre actores públicos y privados en los procesos de toma de decisiones políticas (Marin y Mayntz 1991; Knoke et al. 1996). Se centra en las relaciones entre los actores, pero no en sus características. El análisis cuantitativo de las redes da como resultado imágenes de las estructuras de redes e índices de resúmenes, lo que permite la caracterización de sus aspectos clave (grado de centralización, conectividad, densidad, etc.). La interpretación de las estructuras emergentes se basa generalmente en conceptos que se han tomado de la investigación de los grupos de interés (Knoke et al. 1996; Kriesi 1982; Sciarini 1995). No obstante, tal como con las descripciones y tipologías de redes, estos análisis estructurales no ofrecen una gran comprensión de los orígenes o del cambio dinámico de las redes.

La proliferación de los estudios de redes desde la década de los noventa señala la ambición teórica de la investigación de redes. Sin embargo, los enfoques de redes han sido criticados por su base teórica inestable. Conforme a la crítica de Dowding (1995), la clasificación de la realidad política en términos de redes no nos ha permitido realizar muchos progresos teóricos. El desafío de Dowding ha generado un debate más amplio, y su escepticismo no es compartido por todos los observadores. De esta manera, Thatcher (1998: 404-406) identifica nuevas y prometedoras tendencias: en primer lugar, los análisis de redes han sido ampliados al prestar más atención a factores previamente omitidos. En particular, la tendencia estática del análisis de redes está siendo superada por la introducción de preguntas relacionadas al cambio político y al impacto de las redes de políticas en resultados y procesos. Además, los factores externos como las instituciones, las ideas, los valores, y las tecnologías ahora también se consideran determinantes independientes de las estructuras de redes. En segundo lugar, hay intentos de unir el análisis de las redes de políticas con otros enfoques analíticos; los enfoques de redes de políticas incorporan modelos previamente definidos o se incorporan ellos mismos a dichos modelos.

Autores tales como Dowding (1995), Peters (1998) y Thatcher (1998) atribuyen el potencial mayor al análisis de redes formalizado que se ha utilizado hasta ahora únicamente en forma marginal para el análisis de las políticas. Creemos que la forma más prometedora de proceder es unir el análisis cuantitativo de estructuras de redes a los enfoques establecidos de análisis de políticas discutidos en este volumen. La unión del sistema de interacción específico de políticas a los factores específicos acentuados por estos otros enfoques teóricos –sistemas de creencias, imágenes políticas, instituciones, shocks exógenos– no solo permite incorporar elementos más dinámicos en el enfoque de redes, sino que también permite la clarificación de la base estructural de los demás enfoques. Sin embargo, el análisis de redes debería procurar no exceder sus posibilidades: los análisis cualitativos deberían limitarse a la descripción metafórica de las redes, mientras que los análisis cuantitativos deberían modelar sus características estructurales.

En lo que resta de este capítulo, presentamos primero los tres enfoques descriptivos de las redes de políticas con más detalle. En segundo lugar presentaremos las redes concebidas como variables dependientes. Analizamos la influencia de los factores externos en el patrón de interacciones entre actores, deducimos hipótesis sobre sus orígenes en otros enfoques teóricos y los evaluamos según el caso. En tercer lugar, introducimos las redes como variables independientes; tales estudios analizan la influencia de las estructuras de redes en las políticas y sus logros.

DESCRIPCIONES DE LAS REDES DE POLÍTICAS

Las redes de políticas como una forma específica de gobernanza

Según Kenis y Schneider (1991), las redes de políticas constituyen una nueva forma de gobernanza caracterizada por el predominio de relaciones horizontales,

informales y descentralizadas. Definido de esta manera, el concepto destaca que el proceso político no está completa y exclusivamente estructurado por arreglos institucionales formales. De acuerdo con esto, las organizaciones gubernamentales ya no son los actores centrales que conducen el proceso político. Kenis y Schneider atribuyen la aparición del concepto de redes a los desarrollos conceptuales y metodológicos y, sobre todo, a la transformación empírica del proceso de formulación de políticas en el período de posguerra. Observan que crece el alcance, la sectorización, la descentralización, la fragmentación, la informatización (aumentando la importancia de la información) y la transnacionalización de la formulación de políticas. Además, observan que las fronteras entre las esferas públicas y privadas son difusas. Todos estos desarrollos apuntan a la posibilidad de que los actores que son formalmente responsables de las decisiones políticas en realidad no son los únicos o incluso los más influyentes en el momento de tomar decisiones en el proceso de formulación e implementación de políticas.

Mientras que es más probable que la discrepancia entre las estructuras de formulación de políticas formales e informales se haya expandido como resultado de los desarrollos anteriormente mencionados, no debemos asumir que tal discrepancia constituye un fenómeno novedoso. El modelo de una estructura de toma de decisiones políticas jerárquica, unitaria y centrada en los estados, siempre ha sido una ficción bastante distante de la toma de decisiones de la vida real. Además, el alcance con el que las tendencias mencionadas anteriormente pueden considerarse como nuevas, varía en forma considerable de un contexto institucional al otro. Por ejemplo, la ausencia de una distinción clara entre las esferas privada y pública ha sido por mucho tiempo una característica de estados débiles que no poseen los recursos necesarios para la formulación de políticas y que, por lo tanto, siempre han sido forzados a delegar muchas competencias públicas a actores privados tales como asociaciones de interés o empresas privadas —a “gobiernos de interés privado” como han sido acertadamente denominados por Streeck y Schmitter (1985). Conforme a esto, el fenómeno que debe captar el concepto de redes de políticas no es ni nuevo ni único como lo han sugerido algunos de sus promotores.

Las redes de políticas, en esta perspectiva, constituyen “patrones (más o menos) estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas de políticas y/o programas de políticas” (Kickert, Klijn y Koppenjan 1997b: 6). Los representantes del gobierno no ocupan una posición dominante dentro de estas redes, y no son capaces de imponer en forma unilateral su voluntad, pero pueden intentar manejar las relaciones interdependientes para promover la solución conjunta de problemas en la formulación de políticas (Kickert, Klijn y Koppenjan 1997a). La *Administración de Redes* es una forma de administración pública que consiste en “coordinar estrategias de actores con diferentes objetivos y preferencias en relación a determinado problema o decisión de política pública dentro de una red de relaciones interorganizacionales”. En contraste con la coordinación democrática, jerárquica o de mercado, la administración de redes es una forma “débil” de gobernanza que promueve el ajuste mu-

tuo de la conducta de los actores en la forma de negociación y consulta tratando de influenciar sus estrategias. Intenta dirigir iniciando y facilitando procesos de interacción mediante la negociación y mediación de conflictos y dándoles forma a las estructuras de redes (Kickert y Koppenjan 1997: 46-53).

Conforme a Kickert y Koppenjan (1997: 53-58), el éxito de la administración de redes depende de un número de condiciones. En primer lugar, muchos autores consideran la *cantidad de actores* como una condición principal: cuantos menos sean los actores involucrados en los procesos de interacción, más fácil se puede llegar a un acuerdo. Sin embargo, Kickert y Koppenjan no creen que este factor tenga tanta importancia. Después de todo, el dilema del prisionero surge con solo dos actores. La *complejidad* de las redes de políticas constituye otro factor clave para su administración, un factor relacionado con la cantidad de actores involucrados. En este aspecto, uno debería tener en cuenta que un aumento en la cantidad de actores y en la diversidad de su composición, no solo aumenta la complejidad de las redes de políticas sino también la cantidad de opciones para una solución adecuada al problema presente. El *grado* en que las redes son *autoreferenciales* constituye el tercer aspecto clave para la administración de redes. Si las redes son sumamente autoreferenciales, las oportunidades para la intervención desde fuera serán limitadas, dado que tales redes no advierten las señales de conducción externas. En cuarto lugar, la *ausencia de conflictos de intereses intensos* también es considerada, por la mayoría de los autores, como una precondition para la administración de redes. Dado que los intereses no son un hecho objetivo, sino que se forman en el curso de las interacciones, Kickert y Koppenjan (1997: 56) alegan, sin embargo, que “el ámbito para encontrar una solución conjunta es mucho más amplio de lo que se puede inferir de las referencias a los conflictos”. Finalmente, cuanto mayor son los *costos* involucrados, menos actores estarán predispuestos a asumir el ejercicio de la administración de redes.

Tipologías de la estructuras de redes en un subsistema de políticas

Muchos autores tienen un criterio mucho más abarcador de las redes de políticas y consideran el concepto en forma genérica. Generalmente proponen tipologías que permiten la caracterización de los diferentes tipos de configuraciones estructurales en los subsistemas de políticas. Desafortunadamente, las diversas tipologías son apenas comparables. Como lo ha establecido van Waarden (1992a: 49): “diferentes autores han utilizado etiquetas similares para describir distintos fenómenos, o se han utilizado diferentes etiquetas para fenómenos similares. Lo que un autor considera como corporativismo, otro lo denomina clientelismo o pluralismo patrocinado. Como resultado, las diferencias de opinión pueden simplemente reflejar diferencias de definición”.

Proponemos recomenzar con una tipología bidimensional propia que consideramos que capta las características esenciales de las redes (véase Kriesi, Adam y Jochum 2006). Las redes sociales consisten de dos elementos básicos: un conjunto de actores y las relaciones entre pares de actores. En consecuencia, las redes se

caracterizan por dos tipos de variables (Wassermann y Fausto 1999, pág. 29): las variables de composición (que se refieren a los atributos del actor) y las estructurales (que se refieren a los tipos específicos de relaciones entre los actores). Las dos dimensiones de nuestra tipología corresponden a estos dos aspectos fundamentales de las redes sociales. En nuestra tipología, los atributos de los actores se combinan en forma sistemática con los modos de interacción (para un enfoque similar, véase Scharpf 1997: 43-49).

La primera dimensión se refiere a los atributos de los actores. Los actores tienen capacidades, percepciones y preferencias específicas. Elegimos el aspecto de *capacidades*, que consideramos fundamental para el modo en que funcionan las redes de políticas. Para caracterizar una red, nos interesa la distribución de capacidades entre el conjunto de actores, es decir, la *estructura de poder* dentro de un subsistema de políticas (para el aspecto del poder, véase Atkinson y Coleman 1989; Rhodes y Marsh 1992; van Waarden 1992a). La distribución de poder constituye la primera dimensión de nuestra tipología de estructuras de redes. Esta dimensión se interesa sobre todo en si el poder está *concentrado* en manos de un actor o coalición de actores dominante, o si es *compartido* entre actores o coaliciones de actores. Siguiendo la comprensión básica del enfoque de las coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith 1999) se asume que en un determinado momento, en un subsistema dado, el conjunto de actores tiende a organizarse en una cantidad limitada de coaliciones con distinto poder sobre los procesos políticos dentro del subsistema. Constituye una pregunta empírica si la formulación de políticas de dominio específico está dominada por una de estas coaliciones, empleando lo que Baumgartner y Jones (1993) han denominado “monopolio de políticas”.

Las publicaciones existentes también se refieren generalmente a la relativa porción de poder que comparten los diferentes *tipos de actores*. Consideramos este aspecto como un elemento secundario que califica la distribución global de poder. Cuando se considera la composición de las diversas coaliciones debemos distinguir entre los actores del estado por un lado, y tres tipos de actores en el sistema de intermediación de intereses (partidos políticos, grupos de interés y organizaciones no gubernamentales [ONG] / organizaciones de movimientos sociales) por otro lado. Los actores del estado constituyen un tipo especial porque “tienen acceso a un recurso muy particular: sus decisiones se consideran vinculantes para la sociedad y están respaldadas por la posibilidad del uso legítimo de la fuerza” (Coleman y Perl 1999: 696). Sin embargo, las redes de políticas públicas por lo general también involucran actores de las tres partes del sistema de intermediación de intereses. Debemos extender el foco de las publicaciones sobre pluralismo-corporativismo más allá de los grupos de interés y considerar que existe un rango mayor de participantes en el proceso de las políticas públicas. Las coaliciones pueden estar compuestas de un único tipo de actores (homogéneas) o pueden incorporar distintos tipos de actores (heterogéneas). El hecho de incluir este aspecto en la primera dimensión —la distribución de poder— permite una explicación diferenciada de la estructura de poder dentro del proceso político.

La segunda dimensión de nuestra tipología trata la modalidad de interacción en las redes de políticas, que hace referencia al *grado de cooperación* entre los actores y las coaliciones de actores. Proponemos una distinción entre tres formas: (predominio del) conflicto/competencia, (predominio del) trueque/negociación, y (predominio de) la cooperación. La negociación constituye un tipo intermedio o ambivalente caracterizado tanto por el conflicto/competencia como por la cooperación. La incorporación de esta dimensión debería permitirnos conectar mejor las configuraciones particulares de las redes de políticas públicas con la dinámica de las políticas, una conexión que el análisis de redes de políticas públicas ha tenido dificultad para establecer hasta este momento (véase, por ejemplo, Thatcher 1998: 397).

Al combinar las dos dimensiones, (1) la distribución básica del poder (sin considerar los aspectos secundarios de los tipos de actores) y (2) el tipo de interacción, se pueden derivar seis clases de redes de políticas públicas (véase figura 5.1). Tal como se argumenta a continuación, se espera que los seis tipos determinen el potencial para el cambio de políticas y el tipo de cambio de políticas. La distribución de poder califica los modos de interacción en cada caso: la concentración de poder introduce un elemento jerárquico en el patrón de interacciones. En caso de conflicto, distinguimos entre una situación de *dominio*, en donde una coalición dominante junto con un monopolio de políticas es desafiada por una coalición de minoría periférica, y una situación que denominamos *competencia*, donde la diferencia de poder entre los rivales y las coaliciones (previamente) dominantes está menos marcada. En relación con la negociación, distinguimos entre negociación *simétrica* y *asimétrica*, según la distribución de poder. En forma similar, hay una distinción entre *cooperación horizontal* y *jerárquica*. En ambos casos, seguimos la sugerencia de Scharpf (1997: 197- 205) de que el trueque/la negociación o la cooperación “a la sombra de la jerarquía” se realiza en condiciones muy diferentes de las que existen entre los actores que gozan de un poder más o menos similar.

Distribución del Poder	Tipo de Interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentración	Dominio	Negociación asimétrica	Cooperación jerárquica
Fragmentación	Competencia	Negociación simétrica	Cooperación horizontal

FIGURA 5.1 Tipología de estructuras de redes

Análisis de redes formales

Existen procedimientos estándar para analizar las estructuras de las redes (Wasserman y Faust 1999). Para el análisis formal de redes de políticas, es fundamental reconocer que las redes constituyen un sistema de actores. Para analizar este tipo de sistema, el enfoque “basado en variables” comienza especificando los límites

del sistema, es decir, determinando el conjunto de actores relevantes que pertenecen al sistema. Los miembros relevantes de las redes de políticas generalmente se consideran como las organizaciones formales o actores corporativos que participan en el proceso de formulación de políticas públicas de dominio específico (Laumann y Knoke 1987). Podríamos considerar también a los actores individuales que representan estas organizaciones formales (ejemplo, Kriesi y Jegen 2001). El siguiente paso es recolectar datos para los atributos de todo el conjunto de actores y las relaciones que se obtienen entre ellos. Sin entrar mucho en detalles, destaquemos que se pueden medir las dos dimensiones de nuestra tipología con las preguntas clásicas hechas en entrevistas o con información basada en análisis cualitativos de estudios de casos de políticas. La *distribución de poder* puede operacionalizarse a través de indicadores de reputación, de posición o basados en la participación, que se desarrollaron inicialmente en estudios de poder de comunidades de elites políticas locales (Aiken y Mott 1970; Laumann y Pappi 1976; Kriesi 1980). La operacionalización de las *interacciones* entre los actores involucrados en redes de políticas basadas en datos obtenidos en entrevistas también se inspira en trabajos previos sobre elites políticas y su participación en áreas políticas específicas (Laumann y Pappi 1976; Knoke *et al.* 1996; Kriesi 1980; Kriesi y Jegen 2001; Kriesi, Adam y Jochum 2006). Para estudios de casos cualitativos, Serdült y Hirschy (2004) presentan un procedimiento de dos pasos útil para el análisis/la operacionalización de las interacciones: el esquema denominado APES (esquema actor- proceso-evento) (véase también Klöti *et al.* 2005).

Los procedimientos formales de los análisis de redes también permiten la identificación de las estructuras de coaliciones. Existen dos técnicas imperantes para identificar tales estructuras: la equivalencia estructural y la cohesión de subgrupos (Laumann y Knoke 1987: 12). En el primer enfoque, dos o más actores ocupan en forma conjunta una posición estructuralmente equivalente, a tal punto que poseen patrones de vínculos similares con otros actores, sin importar sus vínculos directos entre sí. El criterio de cohesión de subgrupos, por el contrario, agrega actores que mantienen estrechas interacciones mutuas como “grupos elitistas”. El primer enfoque se implementa mediante un modelado de bloque, técnicas de escalado multidimensional o técnicas de agrupamiento (Wassermann y Faust 1999, capítulos 9 y 10), y el segundo enfoque generalmente utiliza gráficos teóricos o técnicas de escalado multidimensional (Wassermann y Faust 1999, capítulo 7). Existe un software estándar para el análisis formal de redes (ejemplo, UCINET, Pajek GRADAP y VISONI).

En oposición al enfoque basado en variables, el enfoque generativo no especifica en forma previa el sistema de interacción (Macy y Willer 2002, Cederman 2005). En cambio, especifica los mecanismos encargados de generar las interacciones entre los agentes y luego simula la construcción del sistema de interacción basándose en supuestos teóricos sobre mecanismos generativos. En otras palabras, el enfoque generativo modela las interacciones entre los actores en forma directa. En este enfoque, “el valor explicativo reside en la especificación de mecanismos

(generalmente no observados) y la reconstrucción de un proceso dentro de los cuales están insertos” (Cederman 2005: 867 y sig.). La prueba del modelo recae en la comparación entre la configuración que surge de una simulación basada en los modelos del sistema de interacción con la configuración del sistema observado empíricamente. El conocido trabajo de Axelrod (1984) sobre la cooperación y el modelo clásico de segregación de Schelling (1978) ilustran este enfoque denominado *enfoque basado en el agente*. Axelrod muestra los mecanismos que permiten el surgimiento de la cooperación en escenarios anárquicos; el modelo de Schelling genera una configuración espacial de actores que poseen rasgos “étnicos” dicotómicos. Este tipo de enfoque permite la “endogenización de las oportunidades de interacción” y el estudio de la dinámica de redes (Watts 2003). La tecnología moderna de software ha abierto el camino para la construcción de modelos basados en los agentes.

DETERMINANTES DE REDES DE POLÍTICAS

La reconstrucción descriptiva de las redes es una condición previa para poder entender sus orígenes. Identificar los determinantes de las redes de políticas y conectar estos determinantes con las características específicas de las redes de políticas es todavía un gran deseo de la investigación (Thatcher 1998: 396 y sig.; Coleman y Perl 1999: 697). Los investigadores han señalado varios factores que podrían influir en el surgimiento y la forma de las redes de políticas. Los factores relevantes varían con las especificidades territoriales y funcionales de la red política que se estudia. Las redes existen en el nivel transnacional, europeo, nacional, regional y local y se pueden distinguir según su alcance macropolítico o de dominio específico. En caso de que, por ejemplo, uno busque analizar las redes de políticas en los países europeos por sectores, donde las competencias han sido derivadas a la Unión Europea, se necesita considerar los contextos europeos, internos y de dominio específico. En consecuencia, distinguimos determinantes de redes de políticas en diferentes niveles territoriales y con distintos alcances.

Contextos transnacionales

Hoy en día, por lo general no es suficiente considerar solo el contexto interno al tratar de explicar el surgimiento y la forma de las redes de políticas (ejemplo, Coleman y Perl 1999, Richardson 2000, Kriesi, Adam y Jochum 2006, Rhodes y Marsh 1992). Los “ambientes políticos internacionalizados” (Coleman y Perl 1999: 700) pueden influir en las redes de políticas de toda la nación redistribuyendo recursos, abriendo nuevos puntos de acceso, y creando nuevos escenarios que permitan reabrir temas que han sido previamente acordados en el nivel nacional. También podrían ofrecer la oportunidad de crear nuevas redes de políticas transnacionales. La mayor parte del trabajo sobre entornos políticos internacionalizados como determinantes de las redes de políticas tratan sobre la Unión Europea (ejemplo, Kriesi, Adam y Jochum 2006, Peterson 1995, 2003, Kassim 1994, Hériter

1993a, Ansell, Parsons y Dardern 1997). La integración europea a lo largo de la última década ha llevado a la creación de un tipo de organización política sin precedentes, una gobernanza de múltiples niveles que abarca varias instituciones autorizadas en los niveles supranacional, nacional y subnacional del proceso de las políticas (Jachtenfuchs y Kohler-Koch 2003, Hooghe y Marks 2001, Cowles, Caporaso y Risse 2001). La Unión Europea no es ni un régimen internacional basado en las negociaciones intergubernamentales ni un estado federal, sino una estructura particular de gobernanza. Sin embargo, Coleman y Perl (1999: 701 y sig.) destacan que la Unión Europea no es el único ambiente político internacionalizado: además de las estructuras de gobernanza de múltiples niveles del tipo de las que se encuentran en la Unión Europea, distinguen “régimenes privados”, “negociaciones intergubernamentales” y “asociaciones flexibles” internacionales que afectan las redes de políticas.

Kriesi, Adam y Jochum (2006) confirman la importancia del contexto europeo para dar forma a las redes de políticas internas en la agricultura, política de asilo, e integración europea. Tal como ellos lo muestran, su impacto depende de si un país es o no miembro de la Unión Europea como también del grado de traslado de poder hacia el nivel supranacional relacionado con un tema en particular. Knill y Lehmkuhl (2002) reclaman que el impacto del contexto europeo varía según el mecanismo de “europeización” que se utiliza: En los casos en que la Unión Europea prescribe un modelo institucional, existe menos libertad en el ámbito interno que cuando las reglamentaciones buscan cambiar las estructuras de oportunidad internas o las creencias y expectativas. En su estudio comparativo de regulaciones bancarias, Coleman (1994) alega en forma similar que la convergencia de la regulación en el nivel nacional depende de la fuerza de las estructuras internacionales o intergubernamentales: con una armonización de objetivos políticos, la convergencia de las redes es menos probable que con la armonización de instrumentos políticos.

Sin embargo, los factores del contexto transnacional no son suficientes para explicar el surgimiento y la forma de las redes de políticas internas (ejemplo, Cowles, Caporaso y Risse 2001, Hériter y Knill 2001). Comparando las redes de políticas en siete países europeos, Kriesi, Adam y Jochum (2006) demuestran, por ejemplo, que a pesar de existir un marco europeo común, las redes nacionales difieren en forma considerable en cuanto al grado de cooperación dentro del mismo ámbito de las políticas. Por lo tanto, la investigación se ha centrado en factores internos que filtran o intervienen en el impacto del contexto transnacional (ejemplo, Hériter y Knill 2001; Knill y Lehmkuhl 2002; Cowles, Caporaso y Risse 2001). En esta perspectiva, los contextos transnacionales sirven como una estructura de oportunidades macropolíticas que agrega nuevas oportunidades y límites a los actores internos. En consecuencia, estos contextos modifican la distribución de poder en el ámbito interno, permitiendo que algunos actores exploten las nuevas oportunidades para poder mejorar sus posiciones relativas en conflictos internos al tiempo que generan desventajas para otros (Hériter y Knill 2001: 259).

Contextos nacionales

El contexto nacional puede relacionarse en forma sistemática con la distribución de poder y el tipo de interacción dentro de los subsistemas de políticas, es decir, con las dos dimensiones de nuestra tipología de redes. De esta manera, la *estructura institucional nacional formal* influye en ambos aspectos claves de las redes de políticas. La tipología de Lijphart (1999) sobre las democracias nos permite distinguir entre estructuras institucionales de un país específico de acuerdo con el grado de concentración de poder. Lijphart hace una distinción entre “democracias de consenso”, es decir, países que comparten el poder entre varias instituciones y entre diferentes fuerzas políticas dentro de cada institución, y “democracias mayoritarias”, democracias que concentran el poder en las manos de unos pocos actores políticos e instituciones. Basándonos en la evaluación de Lijphart con relación a la forma de compartir el poder, podemos a grandes rasgos dividir los países en tres grupos: el grupo de democracias de consenso federales (como Suiza o Alemania), el grupo de las democracias más mayoritarias-unitarias (como Francia o el Reino Unido) y las del tipo intermedio, ya sea unitarias de consenso (como los países escandinavos, los Países Bajos o Italia) o las mayormente federales (como los Estados Unidos o España). Esperamos que el compartir el poder institucional en las democracias consensuadas contribuya a la fragmentación del poder dentro de las redes, pero que las democracias mayoritarias estén más cerca de redes donde el poder se concentra en manos de unos pocos actores. Además, *ceteris paribus*, esperamos que los patrones de interacción sean más cooperativos en las democracias de consenso y más competitivos en las democracias mayoritarias.

Coleman (1991) presenta una ilustración que vincula la distribución macropolítica del poder con los acuerdos para formular e implementar políticas. Su comparación de la política monetaria de los Estados Unidos y del Canadá revela diferencias que corresponden a las restricciones macropolíticas: dentro del sistema parlamentario de Westminster en el Canadá, el banco central está relacionado formalmente con el ministro de finanzas sin redes informales que acompañen esta relación. Por el contrario, en los Estados Unidos, esta relación se caracteriza por una independencia formal, pero lazos informales muy fuertes. El autor concluye que las instituciones macropolíticas deben incorporarse en el análisis comparativo.

La tipología de Lijphart caracteriza principalmente el contexto de la arena parlamentaria nacional, pero no dice mucho sobre la *arena administrativa*, la cual se espera que constituya el principal contexto para las interacciones entre los grupos de interés y el estado. El contexto de esta segunda arena depende principalmente de la autonomía y centralización del estado por un lado, y del sistema de asociaciones de interés por el otro (Katzenstein 1978; Atkinson y Coleman 1989; Kriesi 1994: 395; Lehner 1988; Heinz *et al.* 1993). Como lo argumentó Katzenstein (1978), la cantidad de centralización en la sociedad y en el estado, y el grado de diferenciación entre los dos son las variables fundamentales en el establecimiento de las redes de políticas. Cuanto más centralizado y autónomo

es el estado, mayor será su capacidad de intervención, es decir, más fuerte será. Del mismo modo, cuánto más centralizadas y autónomas (de sus miembros) son las principales asociaciones de intereses, es decir, cuánto más fuerte son, mayor es su capacidad de negociar y de pactar acuerdos vinculantes entre sí y con sus interlocutores estatales. Las principales asociaciones constituyen un elemento fundamental del modelo corporativista conforme a lo establecido por Schmitter (1979). Sin embargo, la combinación de las dos partes es lo fundamental para la distribución de poder y para el tipo de interacción en las redes de políticas: si ambas partes son igualmente fuertes, es decir, si el poder se concentra en ambas, los patrones de interacción están más centralizados y orientados al consenso. Esta es la hipótesis fundamental de la literatura neocorporativista (Schmitter 1981) confirmada por la experiencia de las pequeñas democracias europeas (ejemplo, Katzenstein 1984 y 1985; Lehmbruch y Schmitter 1982; Schmitter y Lehmbruch 1979). Si ambas partes son igualmente débiles, el poder está más fragmentado y se espera que los patrones de interacción sean más simétricos y competitivos. Por ejemplo, esto ha sido ilustrado por el fracaso de la cooperación jerárquica (o concertación neocorporativista) en las relaciones industriales británicas de la década de los setenta (Cox y Hayward 1983; Regini 1987). En caso de que el estado sea mucho más fuerte que los actores sociales, las intervenciones unilaterales de los actores estatales se convierten en una posibilidad particular, tal como lo ilustra el caso de Francia (Wilson 1987; Wilsford 1988) y, en caso de que las asociaciones de interés sean mucho más fuertes, los esquemas autoregulatorios son el resultado más factible, tal como lo demuestran varios ejemplos de Suiza (Kriesi 1998: 264-271) y del sector agropecuario. Al explicar las redes de políticas en las políticas industriales, Atkinson y Coleman (1989: 65) señalan que una tradición estatal débil, la posición central de la legislatura, y la presencia de una cultura industrial firmemente centrada “hacen difícil cumplir con los requisitos organizativos para la concertación, y para redes dirigidas por el estado y corporatistas”. Al comparar los patrones de las redes de políticas entre el estado y la industria, van Waarden (1992b) demuestra que las redes pluralistas en los Estados Unidos son consecuencia de un estado débil y una sociedad civil débilmente organizada, mientras que las redes corporatistas en los Países Bajos son producto de un estado fuerte y de una sociedad civil fuerte. Boase (1996) también ve que las redes pluralistas del sector de las políticas de salud de los Estados Unidos son el resultado de la debilidad del estado y las redes corporatistas del Canadá surgen como el resultado de la fortaleza del estado. Combinar las tipologías de las dos arenas en una única arena es una tarea fundamental para la especificación de las condiciones del contexto político nacional con el que cuentan las redes de políticas (véase Kriesi 1994: 400). Los sociólogos organizacionales han insistido por mucho tiempo en la diferencia entre el lado formal y el lado informal de la estructura. En forma análoga, deberíamos considerar la distinción entre la estructura institucional formal y las *prácticas y procedimientos informales* (véase Scharpf 1984, pág. 260 y Kriesi *et al.* 1995: 33 y sig.) De manera similar, podemos distinguir aquí entre contextos

políticos según el grado en que pueden inducir a los actores políticos a *cooperar en forma informal*. Por supuesto, existe la idea de que las democracias de consenso y las estructuras corporativistas ofrecen fuertes incentivos para la cooperación informal entre los actores políticos, mientras que las democracias mayoritarias y las estructuras pluralistas van juntas con un estilo de formulación de políticas más competitivo o unilateral. Sin embargo, no hay necesariamente una relación uno a uno entre los dos aspectos de la estructura de oportunidades políticas. De esta manera, el estilo británico de formulación de políticas es conocido por “poner énfasis en el consenso y por el deseo de evitar la imposición de soluciones en sectores de la sociedad” (Jordan y Richardson 1982: 81); en Gran Bretaña la concentración de poder ha sido utilizada tradicionalmente (excepto por el gobierno conservador de Margaret Thatcher) con una cierta restricción informal (Punnett 1989: 208; Budge *et al.* 1998: 188-190). Por otro lado, el estilo italiano de formulación de políticas aparenta ser más unilateral, a pesar de que el país tiene instituciones que parecen ser más del tipo de consenso democrático.

Kenis (1991) señala la importancia de las estructuras internas informales para el desarrollo de redes específicas en Alemania, Italia y el Reino Unido en el sector de las fibras químicas. Entre los aspectos relevantes del contexto nacional incluye la orientación política tradicional hacia la economía, la coherencia en la forma en que se maneja la adaptación industrial, el grado hasta el cual la adaptación industrial se ha politizado, y el rol que juegan las agencias públicas (Kenis 1991: 307). Kriesi, Adam y Jochum (2006) demuestran que las democracias de consenso y mayoritarias con distintos estilos informales de formulación de políticas han generado las redes de políticas esperadas en siete países europeos —excepto Gran Bretaña, donde las redes resultaron ser fragmentadas, imitando a las de las democracias consensuadas y resaltando de esta manera la importancia de prácticas y procedimientos informales. Knoke *et al.* (1996) también enfatizan la importancia de escenarios institucionales formales e informales para explicar el carácter de las políticas laborales en Alemania, Japón y los Estados Unidos. En Japón, con su sistema parlamentario y un centro único de poder informal ocupados conjuntamente por las máximas organizaciones gubernamentales, políticas, laborales y comerciales, la política laboral puede caracterizarse como un área de políticas coordinadas. En esta área “todos los principales solicitantes tendrían que buscar la inclusión dentro del único centro de poder o arriesgarse a no ser escuchados para la toma de decisiones políticas nacionales” (Knoke *et al.* 1996: 220). Por el contrario, en Alemania y en los Estados Unidos hay varios centros de poder: los conservadores están aliados con las asociaciones comerciales, mientras que los partidos liberales o socialistas se asocian a los sindicatos. En Alemania, estos múltiples centros de poder informales concurren en un sistema parlamentario formal en donde los rivales colaboran cuando resulta posible. En los Estados Unidos, sin embargo, los múltiples centros de poder funcionan dentro de un sistema presidencial donde los “rivales enfrentados a muerte... buscan desplazarse el uno al otro en el centro de la formulación de políticas” (Knoke *et al.* 1996: 220).

No obstante, una mirada más detallada a las diferencias entre los ámbitos de las políticas dentro de los países muestra las limitaciones de las características generales de un país, para explicar las variaciones de las estructuras de las redes: las configuraciones de un país específico varían en forma considerable de un ámbito de las políticas a otro (Kriesi, Adam y Jochum 2006; Schneider 1992; Coleman, Skogstad y Atkinson 1997; Atkinson y Coleman 1985). Por ejemplo, Atkinson y Coleman (1985) demuestran que dentro de un mismo país las redes de políticas pueden diferir de un sector a otro. En el sector de procesamiento de productos lácteos del Canadá, por ejemplo, los autores identifican redes corporativistas, mientras se encuentran redes pluralistas en el sector farmacéutico. Consecuentemente, algunos investigadores señalan la necesidad de mirar de forma más detallada la influencia de estructuras internas: cada país puede ceder el paso a distintas estructuras internas en diferentes sectores en distintos momentos (Cawson 1985: 224; Atkinson y Coleman 1989: 66; Boase 1996: 294). Sin embargo, las consideraciones macroinstitucionales siguen siendo relevantes: es probable que las instituciones macropolíticas favorezcan el dominio de un tipo particular de redes de políticas en un país determinado (Atkinson y Coleman 1989: 67).

Contextos de políticas específicas y áreas específicas

Como las redes de políticas varían dentro de los estados nacionales, los factores de políticas específicas o áreas específicas deben considerarse para explicar el surgimiento y la forma de las redes de políticas en determinados subsistemas de políticas. Además de los arreglos institucionales formales e informales nacionales, los investigadores han identificado variables *generales* de políticas específicas (ejemplo, Kenis 1991: 307; Coleman *et al.* 1997: 276 y sig.; Schneider 1992: 126) y variables de políticas específicas *situacionales* (ejemplo, Dudley y Richardson 1996; Rhodes y Marsh 1992: 193 y sig.; Kenis 1991) que afectan la estructura y el cambio de las redes de políticas. Coleman *et al.* (1997: 276 y sig.) argumentan que las características específicas de una política tiene influencia sobre la forma de las redes de políticas. Las políticas difieren según los incentivos y recursos que proveen para la formación de grupos, las expectativas que generan entre los grupos o las masas, su notoriedad/relevancia para los públicos de masas y la trazabilidad de sus efectos. Relacionando estos factores con nuestra tipología de redes de políticas, puede elaborarse una hipótesis estableciendo que las políticas que invitan a la formación de grupos producen redes con estructuras de redes fragmentadas. Los tres factores restantes pueden influir en el tipo de interacción de estas redes: las políticas que se caracterizan por altas expectativas, una alta notoriedad/relevancia y fácil trazabilidad de efectos políticos pueden generar relaciones conflictivas, ya que los actores estatales deben defender sus posiciones frente a grupos importantes y el público masivo. Por el contrario, cuanto más periférica es una cuestión y más limitado es el rango de intereses afectados, mayor es la capacidad que tiene una red de conducir sus propias relaciones sin politización (Rhodes y Marsh 1992: 196). Schneider (1992: 126) también relaciona las características de

las políticas con los tipos específicos de redes. Afirmar que la red pluralista en el sector de la telecomunicación alemana es un resultado del carácter distributivo de esta política y del desarrollo de su estructura de interés.

Las variables de políticas específicas o áreas específicas *situacionales* se centran en las razones del cambio dentro de las redes de políticas. De acuerdo con Baumgartner y Jones (1993, 2002) suponemos que el monopolio de políticas de una coalición dominante permanece intacto mientras no se vea desestabilizado por choques exógenos y/o la movilización de coaliciones en competencia. Los procesos de retroalimentación negativa, tales como las adaptaciones incrementales y las contramovilizaciones, sirven para estabilizar una configuración determinada de poder en un subsistema de políticas. Sin embargo, la estabilización puede no ser siempre posible. Los procesos de retroalimentación positiva, tales como la imitación y “cambios seriales” pueden desestabilizar la configuración del poder en un determinado sistema al punto que ya no pueda repararse. Al decir “cambios seriales”, Baumgartner y Jones hacen referencia al cambio de atención que enfoca el debate del público general y a la “macropolítica” en un determinado subsistema y con características particulares del proceso político dentro de ese sistema. En etapas con cambios seriales se supone que las redes de políticas muestran un alto grado de interacción conflictiva (Kriesi, Adam y Jochum 2006). Los choques exógenos que dan origen a cambios seriales pueden tener diferentes orígenes. Además de los cambios en los contextos nacional y transnacional, los *desarrollos económicos y tecnológicos* proveen otro conjunto de factores ambientales que tienen el potencial para influir en la forma de las redes de políticas (ejemplo Sabatier 1988; Jansen 1991; Richardson, Maloney y Rüdig 1992; Marsh y Rhodes 1992; Dudley y Richardson 1996; Thatcher 1998: 405). Richardson, Maloney y Rüdig (1992), por ejemplo, argumentan que la transformación de comunidades de políticas en las áreas de privatización del agua en Gran Bretaña fue provocada por factores tecnológicos diseñados para resolver el problema de suministro de agua. Jansen (1991) explora la nueva estructura de oportunidades ofrecida por el cambio científico y tecnológico en el área de superconductores de alta tecnología en Alemania, que afectó la estructura de la red establecida.

Otro origen posible de los shocks exógenos para las redes de políticas son *ideas, valores y conocimiento* (ejemplo, Hériter y Knill 2001; Thatcher 1998: 405, Richardson 2000; Howlett 2002; Dudley y Richardson 1996). De esta manera, Richardson (2000: 1017 y sig.) observa que “los cambios exógenos en la moda política, en las ideas o en los marcos políticos presentan un serio desafío para las comunidades y las redes de políticas existentes. Las ideas nuevas tienen una cualidad de tipo viral y la capacidad de desestabilizar los sistemas políticos existentes, las relaciones de poder y las políticas públicas”. Las ideas nuevas, el conocimiento o los valores pueden conducir a la disolución de las relaciones establecidas entre los actores en una red política, al nacimiento de nuevos actores o a la adopción de nuevas cuestiones por parte de actores ya establecidos. En un intento particular, Jegen (2003) estudia en forma sistemática la relación entre el elemento estructural

y el elemento ideacional de las coaliciones promotoras sobre la base de las redes de políticas en las políticas energéticas de Suiza. Demuestra que en conjunto en esta área de políticas existe una correspondencia entre los sistemas de creencias y el lado estructural de la configuración de las coaliciones, que confirma perfectamente las expectativas basadas en la teoría de Sabatier. Pero en el caso específico del subsistema de políticas que trata sobre la liberalización del mercado energético suizo, la correspondencia resultó ser menos coherente de lo esperado. En este caso, se disuelve la polarización general entre la coalición de crecimiento y la coalición ecológica que impregna el área de políticas en cuestión y se hacen posibles los acuerdos para una nueva coalición. Durante su estudio esto era una cuestión muy nueva que, al menos en parte, marcaba un sesgo en las configuraciones de coalición conocidas, cuestionando los monopolios de políticas establecidos. Su análisis no deja en claro si estamos tratando aquí con una nueva cuestión que eventualmente se insertará en la estructura arraigada o si esta nueva cuestión generará una interrupción que conducirá a un nuevo equilibrio en la estructura de coalición. En cualquier caso, indica que nuevas cuestiones introducen nuevas ideas en las redes de políticas, y éstas tienen el potencial para una reestructuración de las coaliciones.

Sin embargo, sería erróneo alegar que las variables de *políticas específicas* afectan las redes de políticas de la misma manera, independientemente del contexto nacional. Ciertas investigaciones referidas a la Unión Europea han dejado en claro que las mismas políticas tienen un significado diferente en distintos países (ejemplo Cowles, Caporaso y Risse 2001; Hériter y Knill 2001; Kriesi, Adam y Jochum 2006). La tesis de Lowi (1972: 299) establece que “las políticas públicas determinan la política” y ha sido criticada exactamente por esas razones (véase resumen en Heinelt 2003).

Generalmente, los resultados señalan el hecho de que no existe un único determinante de redes de políticas (Dudley y Richardson 1996; Atkinson y Coleman 1989; Kenis 1991; Kriesi, Adam y Jochum 2006). Por lo contrario, se debe considerar una compleja combinación de factores para entender las variaciones en las redes de políticas. Kenis (1991: 323) concluye: “Si miramos con más detalle las relaciones entre los diferentes factores que explican el surgimiento de las redes de políticas, se puede ver que no todos los factores tienen el mismo peso, que algunos de estos factores condicionan a otros y que algunos de los factores están muy interrelacionados”. Por lo tanto, las futuras investigaciones deben tratar las complejas interacciones de contextos transnacionales con elementos de países o políticas específicos para explicar las redes de políticas como variables dependientes. Esto implica que las futuras investigaciones ya no deberán tener como objetivo las generalizaciones en el ámbito nacional de todas las áreas, ni generalizaciones de cuestiones específicas en todos los países, sino que, por el contrario, deberán atender el impacto combinado de diferentes tipos de determinantes.

EL IMPACTO DE LAS REDES DE POLÍTICAS

Finalmente, aunque no menos importante, las redes de políticas pueden vincularse con los cambios de políticas. Tales cambios, como los entendemos, no son independientes de las redes de políticas (Stones 1992). Como observan Marsh y Smith (2000: 8) el “alcance y la velocidad del cambio se ve claramente influenciado por la capacidad de la red de mediar, y a menudo de minimizar, los efectos de ese cambio”. En consecuencia, el cambio de políticas no puede entenderse como un simple “modelo de respuesta de las redes de políticas y de los estímulos ambientales” (Stones 1992). Las redes juegan un papel decisivo al dar forma y construir las respuestas a los factores externos (véase también Peterson 1995; Hériter y Knill 2001).

En un principio, los investigadores resaltaron las relaciones entre las estructuras de los subsistemas y los cambios de políticas. Los triángulos de hierro, con su carácter cerrado, fueron asociados con la formulación de políticas estables y de rutina. Por el contrario, se suponía que las redes temáticas eran más abiertas a políticas innovadoras (ver resumen en Howlett 2002: 238 y sig.). En una etapa más avanzada, los investigadores buscaron analizar con más detalle esta relación entre la estructura y el cambio. Atkinson y Coleman (1989: 60 y sig.), por ejemplo, alegan que las redes pluralistas de presión producen políticas industriales de reacción que se organizan alrededor de las necesidades inmediatas de empresas específicas, mientras que las redes concertadas están íntimamente relacionadas con políticas industriales de tipo previsoras. Boase (1996) llega a una conclusión similar sobre la base de su comparación de los sectores de salud de los Estados Unidos y del Canadá. La falta de un seguro de salud universal en los Estados Unidos se interpreta como el resultado de la existencia de un estado débil dentro de la red pluralista que únicamente permite elecciones de políticas reaccionarias. Analizando las redes agrícolas en los Estados Unidos, el Canadá y Australia, Coleman *et al.* (1997) señalan el hecho de que las redes pluralistas tienden a cambiar las políticas abruptamente, mientras que las redes corporativistas están muy interrelacionadas con el cambio negociado. En este último caso, pueden existir límites en cuanto a la magnitud del cambio. Alegan que los análisis más profundos deben demostrar si las distintas modalidades de cambio tienen un impacto en el eventual éxito del diseño y en la implementación de los instrumentos de las políticas (Coleman *et al.* 1997: 299). Otros autores estudian el impacto de tipos específicos de redes de políticas sobre cuestiones de implementación (ejemplo, Atkinson y Coleman 1985; Schneider 1985). Afirman que las redes corporativistas permiten que los actores del estado compartan la carga para la implementación. En su comparación de la Ley alemana sobre Productos Químicos y la Ley de Control de Sustancias Tóxicas de los Estados Unidos, Schneider (1985) alega que las redes de políticas de cooperación alemanas permiten considerar las cuestiones de implementación dentro de la fase de formulación, mientras que el carácter competitivo en los Estados Unidos conduce a la postergación de conflictos y a que el Congreso sancione el esquema de reglamentaciones. Döhler (1991) también relaciona las redes con el éxito de las políticas de reforma. Sugiere que las estruc-

turas de redes muy fragmentadas y muy centralizadas facilitan la formulación e implementación de políticas de reforma neoconservadoras en el sector de la salud en Alemania, Gran Bretaña y los Estados Unidos. Por el contrario, los ámbitos de las políticas que se caracterizan por un autogobierno prominente y legítimo tienden a resistir políticas que podrían cambiar su modo básico de operar.

Howlett (2002) conecta el aislamiento de las redes de políticas y la simetría entre las redes de interés y de discurso con la cuestión del cambio. A partir de cuatro casos de estudio sobre políticas canadienses, concluye que los sectores con redes no aisladas y una baja simetría entre las redes de interés y de discurso están más abiertas a nuevos actores e ideas y, por lo tanto, muestran cambios en los objetivos y programas de políticas. Sin embargo, en sectores con redes aisladas y una alta simetría entre los dos tipos de redes, el cambio se limitaba a alteraciones en los tipos de instrumentos y componentes, ya que los nuevos actores e ideas no podían penetrar los subsistemas de políticas. Finalmente, Josselin (1996) conecta la estructura de las redes internas con los modos en los que los intereses nacionales se promueven en las negociaciones dentro de la Unión Europea. Concluye que las distribuciones de poder en las redes internas determinan si los intereses privados están representados por los actores del estado en el ámbito europeo o si los actores privados buscan sus propias estrategias.

Esta primera mirada al impacto de las redes de políticas muestra claramente que las estructuras de las redes no están solamente vinculadas con los resultados de las políticas (“qué”) sino también con el tipo de cambio (“cómo”) que trae aparejados estos resultados. Un análisis sistemático del impacto de las redes de políticas requiere que vinculemos los tipos de redes con los tipos de cambios que generan diferentes resultados. Por lo tanto, proponemos conectar cada categoría de nuestra tipología de red con un determinado potencial para el cambio de políticas y tipo de cambio de políticas. Nos gustaría sugerir que el *tipo de interacción* dentro de una red de políticas determina la *forma* del cambio de políticas. En situaciones de conflicto esperamos cambios rápidos (seriales) de políticas, mientras que los cambios graduales se dan más en situaciones de negociación. Las estructuras de políticas de cooperación tienden a mantener el *statu quo*. Se espera que el *grado de concentración* de poder determine el *potencial* para el cambio: asumimos que el potencial para cada tipo de cambio es mayor si el poder se fragmenta. Si lo hace, las balanzas se inclinan más fácilmente a favor de la coalición de actores desafiantes. Por el contrario, si el poder está concentrado, los actores desafiantes carecen de recursos para quebrar el “monopolio de políticas”. Por lo tanto, esperamos que el potencial para cambios seriales sea mayor en situaciones en las cuales el poder esté fragmentado y las interacciones sean competitivas. Hériter y Knill (2001) confirman estas expectativas cuando analizan de qué manera los estados-nación intervienen en el impacto del aporte europeo en la política ferroviaria y de transporte: es más fácil que la reforma se vea impulsada por leyes europeas si las constelaciones internas son disputadas y caracterizadas por estructuras de poder desiguales. La figura 5.2 resume este argumento.

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

FIGURA 5.2 Potencial y tipo de cambio de políticas

Con su distinción de diferentes tipos de cambio, esta tipología se vincula con las ideas de Hall (1993), que propone tres órdenes de cambio de políticas. El cambio de primer orden implica cambios en los escenarios de instrumentos de políticas, que probablemente refleja en forma aproximada nuestro mantenimiento del *statu quo*. El cambio de segundo orden se caracteriza por el reemplazo de un instrumento de políticas por otro. Este tipo de cambio tiene un carácter gradual. El cambio de tercer orden implica un giro drástico en los objetivos de las políticas, acompañado por un nuevo paradigma ideológico. Hemos denominado este cambio de tercer orden como giro serial. Hériter y Knill (2001: 259 y sig.) también distinguen entre tres tipos de cambio: un alto grado de cambio involucra una ruptura en la totalidad de la ideología de resolución de problemas, un grado medio de cambio se caracteriza por una mezcla de elementos de políticas viejos y nuevos y un bajo nivel de cambio deja las viejas medidas sustancialmente en su lugar.

CONCLUSIÓN

El enfoque de las redes de políticas es más una caja de herramientas analítica que una teoría (Knill 2000: 122; Scott 2000: 37; Wasserman y Faust 1999: 17; Börzel 1998: 254; Dowding 1995: 157). Su valor analítico recae en el hecho de que conceptualiza la formulación de políticas como un proceso que involucra una *diversidad* de actores que son mutuamente *interdependientes*. Tomando en cuenta el rol del estado y de los actores sociales en el proceso de las políticas, sintetiza los enfoques centrados en el estado y en la sociedad (Boase 1996), yendo más allá de una descripción formal del proceso de las políticas (Héritier 1993b). Si el estado o los actores sociales dominan, este proceso se convierte en una cuestión empírica (Knill 2000). Sin embargo, los enfoques de redes no solo incluyen varios tipos de actores, sino también requieren que se tomen en cuenta las interacciones entre ellos. “La diferencia fundamental entre la explicación de la red social y una explicación de no-red de un proceso es la inclusión de conceptos e información sobre las *relaciones* entre las unidades en un estudio” (Wasserman y Faust 1999: 6).

Esto implica un cambio de perspectiva: los actores ya no son considerados como atomizados y aislados, sino como mutuamente vinculados. Tal perspectiva permite la combinación de un enfoque centrado en los actores con una perspectiva estructural global. El enfoque de redes como una caja de herramientas analítica gana fuerza, a tal punto que permite operacionalizar conceptos asociados apoyándose en un análisis de red formalizado. El enfoque matemático del análisis de redes tiene el potencial para definir las propiedades estructurales de las redes y los atributos estructurales de los actores en términos más que metafóricos (Wasserman y Faust 1999: 17) .

Como el enfoque de redes no es una teoría per se, necesita apropiarse de hipótesis y modelos de otras teorías (Thatcher 1998: 406 y sig.; Knill 2000: 122; Hériter 1993b: 143 y sig.). Estos otros enfoques ayudan a identificar las dimensiones que son relevantes para describir los diferentes tipos de redes de políticas. También ayudan a identificar factores que podrían determinar el surgimiento y la forma de las redes de políticas. Además, estos enfoques se necesitan para entender cómo se comportan los actores dentro de las redes y como los factores exógenos y endógenos se conectan al determinar los resultados y el cambio de políticas. Al mismo tiempo, los enfoques de redes pueden esclarecer las características estructurales de otros enfoques, dejando atrás la suposición generalmente implícita de que los actores se pueden considerar como aislados y no interdependientes unos de otros.

Este enfoque analítico con su perspectiva peculiar sobre el proceso político, sus fuertes raíces metodológicas, y sus hipótesis tomadas de otros enfoques, tiene algunos puntos débiles. En primer lugar, el potencial de las técnicas matemáticas formales del análisis de redes no ha sido ampliamente explorado en el campo del análisis político hasta el día de hoy (Knill 2000; Börzel 1998). Uno de los mayores problemas del análisis de redes es la falta de conexión adecuada entre los conceptos teóricos y una sólida operacionalización metodológica (Trezzi 1998: 379). Quienes proponen la metodología suelen carecer de conocimientos sobre las ciencias sociales, mientras que aquellos que emplean el enfoque de redes en las ciencias sociales por lo general no utilizan sus técnicas formales o no lo hacen correctamente.

En segundo lugar, el análisis empírico todavía debe probar que “las redes no solamente *existen* en la formulación de políticas europea y nacional sino que también son *relevantes* para los procesos y resultados de las políticas” (Börzel 1998: 267). Tal como hemos tratado de sostener, los investigadores están en vías de desenmarañar las relaciones entre los determinantes exógenos de las redes, la dinámica de redes endógenas y los resultados de políticas. Sin embargo, existen también voces críticas que alegan que las redes de políticas no son los factores más importantes para explicar el cambio de políticas. Por ejemplo, Daguerre (2000: 256) demuestra que en el ámbito de las políticas sobre el cuidado de los niños, una innovación de políticas importante ocurrió en Francia y en el Reino Unido, sin reestructurar radicalmente las comunidades de políticas. La autora atribuye más poder explicativo a presiones financieras en el Reino Unido y a tradiciones

culturales en Francia que a las redes. Richardson (2000) también encuentra difícil explicar el cambio de políticas en términos de comunidades y redes. Argumenta que para comprender los giros radicales debe mirarse en cualquier otra parte para encontrar las razones (Richardson 2000: 1022). En consecuencia, una de las áreas principales de las futuras investigaciones es demostrar si el análisis de redes mejora nuestro entendimiento de los resultados y los cambios en las políticas y de qué manera lo hace.

En tercer lugar, un enfoque que necesita apropiarse de hipótesis de otros enfoques corre el riesgo de depender solamente de una lista de factores que se incorporan en forma arbitraria (Thatcher 1998: 407 y sig.). Además, los fundamentos metodológicos del enfoque de redes y enfoques incorporados, generalmente no se examinan en forma cuidadosa y no se controla su compatibilidad. En consecuencia, generalmente queda poco claro si los enfoques se complementan o se oponen. Si se oponen, deberían ser puestos a prueba entre sí. Sin embargo, en caso de que se complementen unos con otros, debe mostrarse cómo y por qué estos enfoques pueden combinarse (véase Thatcher 1998: 409). Estos problemas de incorporar otros enfoques lleva a Daguerre (2000: 258) a establecer una división: “A pesar de que el deseo de llenar los vacíos del enfoque de redes de políticas es completamente comprensible desde la perspectiva de sus partidarios, sería mejor reconocer las debilidades obvias del modelo pero también retener su potencial heurístico en el análisis comparativo y temporal”. Si el vínculo de los enfoques se hace en forma cuidadosa, esperamos que esta conexión sea prometedora, aumentando el potencial explicativo de los enfoques de redes.

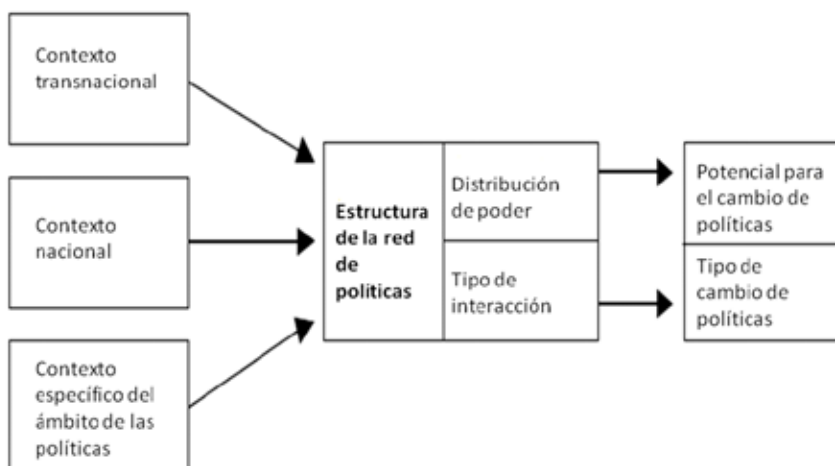


FIGURA 5.3 El enfoque de redes: Resumen

Para fortalecer el enfoque de redes y para superar sus limitaciones, proponemos una tipología descriptiva de las redes de políticas sobre la base de dos dimensiones claves: la distribución de poder y el tipo predominante de interacción. Estas dimensiones captan dos elementos básicos de las redes: los actores y sus relaciones. Hemos indicado que estas dos dimensiones se pueden medir con cuestionarios estándares en entrevistas o con información basada en análisis cualitativos. Aplicar procedimientos analíticos de redes formales a esta información nos permite utilizar nuestra tipología, no solo para actores individuales, sino también para estructuras de coaliciones (véase Kriesi, Adam y Jochum 2006).

Ya que apuntamos a más de una descripción del proceso de las políticas, las dimensiones identificadas pueden vincularse en forma sistemática con los determinantes y con los efectos de las redes de políticas. Los factores transnacionales, nacionales y específicos de las políticas y de un ámbito influyen en la distribución de poder y la estructura de interacción dentro de las redes de políticas. Sin embargo, ninguno de estos determinantes puede verse por separado. Las investigaciones han dejado en claro que no es suficiente centrarse exclusivamente en factores transnacionales, nacionales o específicos de políticas. Deben comprobarse las hipótesis que justifican las complejas interacciones de todos estos determinantes. En consecuencia, las investigaciones ya no deberían apuntar a generalizaciones del ámbito nacional o de cuestiones específicas.

La tipología propuesta de las redes también constituye una variable independiente cuando se trata de explicar el cambio de políticas: el tipo y el potencial del cambio político depende de la distribución de poder y de la estructura de interacción, una hipótesis que ya ha sido respaldada por investigaciones empíricas (véase Hériter y Knill 2001). La figura 5.3 resume nuestro argumento sobre los determinantes y los impactos de las redes de políticas.

Para entender en forma completa el cambio o el mantenimiento de las políticas, esta hipótesis necesita ser probada en más casos y con diferentes estímulos externos. Como el cambio político es una función de los factores endógenos y exógenos (ejemplo, Marsh y Smith 2000: 8; Dudley y Richardson 1996: 66; Daguerre 2000: 258), únicamente un análisis simultáneo de ambos tipos de factores puede demostrar si, y de qué manera, las redes de políticas pueden resistir, alterar o aceptar los estímulos ambientales externos y de esta forma servir como variable central para comprender los resultados de las políticas. Únicamente cuando se mejora la comprensión de la manera en que los factores externos y la dinámica de las redes internas influyen en las políticas y sus cambios podremos especificar qué tipos de redes de políticas aumentan la legitimidad y eficiencia del proceso de las políticas (Börzel 1998: 267) y qué tipos de redes están abiertas para estrategias específicas de administración de redes (Kickert *et al.* 1997a).

BIBLIOGRAFÍA

AIKEN, M. y P. E. Mott, eds. (1970) *The Structure of Community Power*. Nueva York: Random House.

ALDRICH, Howard E. (1979) *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

ANSELL, Christopher, Craig A. Parsons y Keith A. Darden (1997) "Dual Networks in European Regional Development Policy", *Journal of Common Market Studies* 35 (3) págs. 347-375.

ATKINSON, Michael y William D. Coleman (1985) "Corporatism and Industrial Policy", en Alan Cawson, ed., *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, págs. 22-45, Londres: Sage.

_____ (1989) "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economics", *British Journal of Political Science* 19, págs. 48-67.

AXELROD, Robert (1984) *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books.

BAUMGARTNER, Frank R. y Bryan D. Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

_____ (2002) "Positive and Negative Feedback in Politics", en Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones, eds., *Policy Dynamics*, págs. 3-28, Chicago: University of Chicago Press.

BENSON, J.K. (1978) "The Interorganizational Network as a Political Economy", en L. KARPIK, ed., *Organization and Environment: Theory Issues and Reality*, págs. 69-102, Beverly Hills, CA: Sage.

BOASE, Joan Price (1996) "Institutions, Institutionalized Networks and Policy Choices: Health Policy in the US and Canada", *Governance* 9 (3) págs. 287-310.

BÖRZEL, Tanja A. (1998) "Organizing Babylon—On the Different Conceptions of Policy Networks", *Public Administration* 76, págs. 253-273.

BUDGE, Ian, Ivor Crewe, David McKay y Ken Newton (1998) *The New British Politics*. Harlow: Addison-Wesley Longman.

CAWSON, Alan (1985) "Conclusion: Some Implications for State Theory", en Alan Cawson, ed., *Organized Interests and the State: Studies in Meso Corporatism*, págs. 221-227, Londres: Sage.

CEDERMAN, Lars-Erik (2005) "Computational Models of Social Forms: Advancing Generative Process Theory", *American Journal of Sociology* 110 (4) págs. 864-893.

COLEMAN, William (1991) "Fencing Off: Central Banks and Networks in Canada and the United States", en Bernd Marin y Renate Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, págs. 209-234, Frankfurt/Boulder, CO: Campus/ Westview Press.

_____ (1994) "Policy Convergence in Banking: A Comparative Study", *Political Studies* 42 (2) págs. 274-292.

COLEMAN, William D. y Anthony Perl (1999) "International Policy Environments and Policy Network Analysis", *Political Studies* 47, págs. 691-709.

COLEMAN, William D., Grace D. Skogstad y Michael M. Atkinson (1997) "Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture", *Journal of Public Policy* 16 (3) págs. 273-301.

COWLES, Maria Green, James Caporaso y Thomas RISSE, eds. (2001) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY/Londres: Cornell University Press.

COX, Andrew y Jack Hayward (1983) "The Inapplicability of the Corporatist Model in Britain and France. The Case of Labour", *International Political Science Review* 4, págs. 217-240.

DAGUERRE, Anne (2000) "Policy Networks in England and France: the Case of Child Care Policy 1980-1989", *Journal of European Public Policy* 7 (2) págs. 244-260.

DÖHLER, Marian (1991) "Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy", en Bernd Marin y Renate Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, págs. 235-296, Frankfurt/Boulder, CO: Campus/Westview Press.

DOWDING, Keith (1995) "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies* 43 (1) págs. 136-158.

DUDLEY, Geoffrey y Jeremy Richardson (1996) "Why Does Policy Change Over Time? Adversarial Policy Communities, Alternative Policy Arenas, and British Trunk Roads Policy 1945-95", *Journal of European Public Policy* 3 (1) págs. 63-83.

HALL, Peter A. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics* 25, págs. 275-297.

HEINELT, Hubert (2003) "Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?" en Klaus Schubert y Nils C. Bandelow, eds., *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, págs. 239-256, München/Wien: Oldenbourg.

HEINZ, John P., Edward O. Laumann, Robert L. Nelson y Robert H. Salisbury (1993) *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

HÉRITIER, Adrienne (1993a) "Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik", en Adrienne Héritier, ed., *Policy Analyse: Kritik und Neuorientierung*, págs. 432-447, Opladen: Westdeutscher Verlag.

_____ (1993b) "Policy Network Analysis: A Tool for Comparative Political Research", en Hans KEMAN, ed., *Comparative Politics: New Directions in Theory and Method*, págs. 143-160, Amsterdam: VU University Press.

HÉRITIER, Adrienne y Christoph Knill (2001) "Differential Responses to European Policies: A Comparison", en Adrienne Héritier, ed., *Differential Europe: New Opportunities and Restrictions for Member-State Policies*, págs. 257-294, Lanham: Rowman & Littlefield.

HOOGHE, Liesbet y Gary Marks (2001) *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman y Littlefield.

HOWLETT, Michael (2002) "Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000", *Canadian Journal of Political Science* 35 (2) págs. 235-267.

JACHTENFUCHS, Markus y Beate Kohler-Koch (2003) *Europäische Integration*, 2nd ed. Stuttgart: UTB.

JANSEN, Dorothea (1991) "Policy Networks and Change: The Case of High-T Superconductors", en Bernd Marin y Renate Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, págs. 137-174, Frankfurt/Boulder, CO: Campus/Westview Press.

JEGEN, Maya (2003) *Energiepolitische Vernetzung in der Schweiz: Analyse der Kooperationsnetzwerke und Ideensysteme der energiepolitischen Entscheidungsträger*, Basel: Helbing & Lichtenhahn.

JORDAN, Grant y Jeremy Richardson (1982) "The British Policy Style or the Logic of Negotiation?" en Jeremy Richardson, ed., *Policy Styles in Western Europe*, págs. 80-109, Londres: George Allen y Unwin.

JOSSELIN, Daphné (1996) "Domestic Policy Networks and European Negotiations: Evidence from British and French Financial Services", *Journal of European Public Policy* 3 (3) págs. 297-317.

KASSIM, Hussein (1994) "Policy Networks, Networks and European Union Policy Making: A Sceptical View", *West European Politics* 17 (4) págs. 15-27.

KATZENSTEIN, Peter (1978) "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy", en Peter Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, págs. 295-336, Madison, WI: University of Wisconsin Press.

____ (1984) *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

(1985) *Small States in World Markets*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

KENIS, Patrick (1991) "The Preconditions for Policy Networks: Some Findings from a Three-Country Study on Industrial Restructuring", en Bernd Marin y Renate Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, págs. 297-330, Frankfurt/Boulder, CO: Campus/Westview Press.

KENIS, Patrick y Volker Schneider (1991) "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en Bernd MARIN y Renate Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, págs. 25-59, Frankfurt/Boulder, CO: Campus/Westview Press.

KICKERT, Walter J.M., Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan, eds. (1997a) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.

____ (1997b) "A Management Perspective on Policy Networks", en Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan, eds., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, págs. 1-13, Londres: Sage.

KICKERT, Walter J.M. y Joop F.M. Koppenjan (1997) "Public Management and Network Management: An Overview", en Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan, eds., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, págs. 35-61, Londres: Sage.

KLIJN, Erik-Hans (1997) "Policy Networks: An Overview", en Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan, eds., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, págs. 14-34, Londres: Sage.

KLÖTI, Ulrich, Christian Hirschi, Uwe Serdült y Thomas Widmer (2005) *Verkannte Ausenpolitik: Entscheidungsprozesse in der Schweiz*. Zürich/Chur: Rüegger.

KNILL, Christoph (2000) "Policy-Netzwerke. Analytisches Konzept und Erscheinungsform moderner Politiksteuerung", en J. Weyer, ed., *Soziale Netzwerke: Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*, págs. 111-132, München/Wien: Oldenbourg Verlag.

KNILL, Christoph y Dirk Lehmkuhl (2002) "The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms", *European Journal of Political Research* 41, págs. 255-280.

KNOKE, David, Franz U. Pappi, Jeff Broadbent y Y. Tsujinaka (1996) *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

KRIESI, Hanspeter (1980) *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt: Campus.

____ (1982) "The Structure of the Swiss Political System" en G. Lehmbruch and P.C. SCHMITTER, eds., *Corporatist Policy Formation in Comparative Perspective*, págs. 133-62. Londres: Sage.

____ (1994) *Les Démocraties Occidentales: Une Approche Comparée*. París: Economica.

____ (1998) *Le Système Politique Suisse*. 2ª ed. París: Economica.

KRIESI, Hanspeter, Silke ADAM y Margit Jochum (2006) "Comparative Analysis of Policy Networks in Western Europe", *Journal of European Public Policy* 13 (3) págs. 341-361.

KRIESI, Hanspeter y Maya Jegen (2001) "The Swiss Energy Policy Elite: The Actor Constellation of a Policy Domain in Transition", *European Journal of Political Research* 39, págs. 251-287.

KRIESI, Hanspeter, Ruud Koopmans, Jan-Willem Duyvendak y Marco G. Giugni (1995) *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*. Minneapolis, MN: Minnesota University Press.

LAUMANN, Edward O. y David Knoke (1987) *The Organizational State*. Madison, WI: Wisconsin University Press.

LAUMANN, Edward O. y Franz U. Pappi (1976) *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*. Nueva York: Academic Press.

LEHMBRUCH, Gerhard y Philippe C. Schmitter, eds. (1982) *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Londres: Sage.

LEHNER, Franz (1988) "The Political Economy of Distributive Conflict", en Frank Castles, et al., eds., *Managing Mixed Economies*, págs. 54-91, Berlin: De Gruyter.

LIJPHART, Arendt (1999) *Patterns of Democracy*, Londres: Yale University Press.

LOWI, Theodore (1972) "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review* 33, págs. 298-310.

MACY, Michael W. y Robert Willer (2002) "From Factors to Actors: Computational Sociology and Agent-Based Modeling", *Annual Review of Sociology* 28, págs. 143-166.

MARIN, Bernd y Renate Mayntz (1991) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt, Campus.

MARSH, David (1998) *Comparing Policy Networks*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.

MARSH, David y R.A.W. Rhodes (1992) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

MARSH, David y Martin Smith (2000) "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach", *Political Studies* 48, págs. 4-21.

PETERS, Guy (1998) "Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality", en David MARSH, ed., *Comparing Policy Networks*, págs. 21-32, Buckingham: Open University Press.

PETERSON, John (1995) "Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis", *Journal of European Public Policy* 2 (1) págs. 69-93.

(2003) "Policy Networks", *Political Science Series* 90, Institute for Advanced Studies, Vienna.

PUNNETT, Robert M (1989) *British Government and Politics*, 5ª ed. Aldershot, UK: Dartmouth.

REGINI, Marino (1987) "Social Pacts in Italy", en Ilja Scholten, ed., *Political Stability and Neo-Corporatism*, págs. 195-215, Londres: Sage.

RHODES, R.A.W. (1997) "Foreword", en Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan, eds., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, págs. xi-xv, Londres: Sage.

RHODES, R.A.W. y David Marsh (1992) "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research* 21, págs. 181-205.

RICHARDSON, Jeremy (2000) "Government, Interest Groups and Policy Change", *Political Studies* 48, págs. 1006-1025.

RICHARDSON, Jeremy, William A. Maloney y Wolfgang RÜDIG (1992) "The Dynamics for Policy Change: Lobbying and Water Privatization", *Public Administration* 70 (2) págs. 157-175.

SABATIER, Paul A. (1988) "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", *Policy Sciences* 21, págs. 129-168.

SABATIER, Paul. A. y H.C. Jenkins-Smith (1999) "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en Paul A. SABATIER, ed., *Theories of the Policy Process*, págs. 117-166, Boulder, CO: Westview Press.

SCHARPF, Fritz W. (1978) "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives", en K.I. Hanf y F.W. Scharpf, eds., *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, págs. 57-112, Londres: Sage.

_____ (1984) "Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria, and West Germany, 1973-82", en John H. Goldthorpe, ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, págs. 257-90, Nueva York: Oxford University Press.

_____ (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.

SCHELLING, Thomas (1978) *Micromotives and Macrobehavior*. Nueva York: W.W. Norton. Schmitter, Philippe C. (1979) (1974) "Still the Century of Corporatism?" En P.C. Schmitter y G. Lehmbruch, eds., *Trends toward Corporatist Intermediation*, págs. 7-48, Londres: Sage.

_____ (1981) "Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis", en U. von ALEMANN, ed., *Neokorporatismus*, págs. 62-79, Frankfurt: Campus.

SCHMITTER, Philippe C y Gerhard Lehmbruch, eds. (1979) *Trends toward Corporatist Intermediation*. Londres: Sage.

SCHNEIDER, Volker (1985) "Corporatist and Pluralist Patterns of Policy-Making for Chemicals Control: A Comparison between West Germany and the USA", en Alan CAWSON, ed., *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, págs. 174-191, Londres: Sage.

_____ (1992) "The Structure of Policy Networks. A Comparison of the 'Chemicals Control' and Telecommunications' Policy Domains in Germany", *European Journal of Political Research* 21, págs. 109-129.

SCIARINI, Pascal (1995) *La Suisse Face à la Communauté Européenne et au GATT: Le CAS test de la Politique Agricole*. Genève: Georg.

SCOTT, John (2000) *Social Network Analysis*. Londres: Sage.

SERDÜLT, Uwe y Christian Hirschy (2004) "From Process to Structure: Developing a Reliable and Valid Tool for Policy Network Comparison", *Swiss Political Science Review* 10 (2) págs. 137-156.

STONES, R. (1992) "International Monetary Relations, Policy Networks and the Labour Government's Policy of Non-Devaluation 1964-67", en D. Marsh y R.A.W. Rhodes, eds., *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.

STREECK, Wolfgang y Philippe C. Schmitter, eds. (1985) *Private Interest Government: Beyond Market and State*. Londres: Sage.

THATCHER, Mark (1998) "The Development of Policy Network Analyses", *Journal of Theoretical Politics* 10 (4) págs. 389-416.

THOMPSON, James D. (1967) *Organizations in Action*. Nueva York: McGraw-Hill.

TREZZINI, Bruno (1998) "Konzepte und Methoden der Sozialwissenschaftlichen Netzwerk-analyse: Eine Aktuelle Übersicht", *Zeitschrift für Soziologie* 27 (5) págs. 378-394.

VAN WAARDEN, Frans (1992a) "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Political Research* 21, págs. 29-52.

_____ (1992b) "The Historical Institutionalization of Typical National Patterns in Policy Networks between State and Industry", *European Journal of Political Research* 21, págs. 131-162.

WASSERMAN, Stanley y Katherine FAUST (1999) *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

WATTS, Duncan J. (2003) *Six Degrees: The Science of a Connected Age*. Nueva York: W.W. Norton.

WILSFORD, David (1988) "Tactical Advantages versus Administrative Heterogeneity. The Strengths and the Limits of the French State", *Comparative Political Studies* 21, págs. 126-168.

WILSON, Frank L. (1987) *Interest-Group Politics in France*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Teoría del equilibrio interrumpido

Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas públicas

JAMES L. TRUE, BRYAN D. JONES
y FRANK R. BAUMGARTNER

La teoría del equilibrio interrumpido intenta explicar una simple observación: los procesos políticos se caracterizan por lo general por la estabilidad y el incrementalismo, pero de vez en cuando se apartan mucho del pasado. Los estancamientos, más que las crisis, son por lo general una característica de la mayoría de las áreas políticas, pero las crisis suceden. Los grandes cambios de las políticas públicas ocurren constantemente en un área u otra de la política y en la formulación de políticas públicas estadounidenses, al cambiar la percepción de los problemas actuales. A menudo, importantes programas gubernamentales se alteran de manera sorprendente aún si la mayor parte del tiempo continúan como el año anterior. Si bien la estabilidad y el cambio son elementos importantes del proceso de las políticas, la mayoría de los modelos de políticas han sido diseñados para explicar, o al menos han podido explicar muy bien, ya sea la estabilidad o el cambio. La teoría del equilibrio interrumpido comprende ambos.

En años recientes, se hizo evidente que el enfoque general desarrollado a principios de la década de los noventa para explicar la formulación de las políticas de los Estados Unidos se aplica a un numeroso grupo de gobiernos y no únicamente al exclusivo sistema estadounidense en el que se desarrolló el equilibrio interrumpido. Los académicos de todo el mundo han confirmado los aspectos de la teoría en una cantidad de democracias avanzadas. En este capítulo revisamos los aspectos básicos del equilibrio interrumpido, de los nuevos estudios empíricos de los Estados Unidos y de otros países, y tratamos nuevos desarrollos teóricos. Estos desarrollos han extendido la teoría del equilibrio interrumpido para incorporar una teoría general de procesamiento de información en el proceso de formulación de

políticas públicas, un proceso que no logra tratar la nueva información fácilmente y a la perfección, sino que es presa de interrupciones esporádicas.

¿Cómo vamos a explicar las interrupciones y el estancamiento en una sola teoría? Algunos enfoques vagamente relacionados de la ciencia política han observado previamente que, aunque la formulación de políticas a menudo avanza fácilmente con adaptaciones marginales o crecientes, también se quiebra frecuentemente por las sacudidas e importantes desviaciones del pasado incremental (Kingdon 1995; Baumgartner y Jones 1991, 1993; Dodd 1994; Kelly 1994). Un tema que unifica estos enfoques es que el mismo sistema institucional de las organizaciones gubernamentales y sus reglas producen tanto una plétora de pequeñas adaptaciones como una cantidad considerable de desvíos radicales del pasado. La teoría del equilibrio interrumpido amplía estas observaciones ubicando el proceso de formulación de políticas sobre un fundamento doble de instituciones políticas y de toma de decisiones con racionalidad limitada. Resalta dos elementos relacionados del proceso de formulación de políticas: definición del problema y definición de la agenda. Dado que todos los temas se definen en el discurso público de diferentes formas y que todos los temas suben y bajan en la agenda pública, las políticas actuales pueden ser reafirmadas o cuestionadas. La reafirmación crea importantes impedimentos para todo excepto para un cambio modesto, pero el cuestionamiento de las políticas en los niveles más fundamentales crea oportunidades para cambios globales muy importantes en los resultados de las políticas públicas.

La racionalidad limitada, que destaca que los tomadores de decisiones están sujetos a limitaciones cognitivas al hacer elecciones, fue el principal fundamento de las teorías sobre la toma de decisiones incrementales en el proceso presupuestario (Wildavsky 1964). Ni el incrementalismo ni las teorías racionales globales de maximización de preferencia se adaptan bien a las observaciones conjuntas del estancamiento y del cambio drástico, que son el doble foco del enfoque del equilibrio interrumpido. Sin embargo, si agregamos la simple observación de que los períodos de atención son limitados en los gobiernos, al igual que en las personas, entonces tenemos una teoría de la toma de decisiones que concuerda con la teoría del equilibrio interrumpido y con lo que realmente se observa. Dado que la teoría de la definición de la agenda siempre se apoyó en dicho fundamento de toma de decisiones, la teoría del equilibrio interrumpido simplemente amplía las teorías actuales sobre definición de la agenda para tratar el estancamiento de la política pública o el incrementalismo y las interrupciones de las políticas públicas.

Para los autores de este capítulo, la explicación más clara para los cambios marginales y los de gran escala en las políticas está en la interacción de las instituciones políticas de niveles múltiples y la toma de decisiones de conducta, una combinación que crea patrones de estabilidad y movilización o de equilibrios interrumpidos¹. En este capítulo consideramos la teoría del equilibrio interrumpido y sus cimientos en el estudio longitudinal de las instituciones políticas y en la toma de decisiones de políticas (para otras reseñas, véase John 2006b; Robinson 2005, 2006; y McFarland 2004 que pone la teoría en el contexto del desarrollo del pluralismo). Luego

extendemos la teoría del equilibrio interrumpido a la elaboración del presupuesto nacional y brindamos pruebas recientes de interrupciones y equilibrios en el gasto público del gobierno nacional de los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial. Después pasamos al tema de cómo la teoría ha sido generalizada, incluyendo las ampliaciones a la formulación de políticas públicas en los gobiernos estatales y locales de los Estados Unidos, así como en los gobiernos nacionales de Europa. Concluimos con una evaluación de las fortalezas y debilidades de este enfoque para comprender la formulación de las políticas públicas.

EL EQUILIBRIO INTERRUMPIDO EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde el trabajo innovador de E. E. Schattschneider (1960), las teorías sobre ampliación y definición de la agenda han puesto énfasis en la dificultad que tienen los grupos desfavorecidos y las nuevas ideas para abrirse paso en el sistema establecido de formulación de políticas (Cobb y Elder 1983; Cobb y Ross 1997; Bosso 1987). A diferencia de los ajustes fáciles y moderados a las circunstancias cambiantes, la naturaleza conservadora de los sistemas de políticas públicas nacionales a menudo favorece el *statu quo*, provocando que un conflicto o un esfuerzo extraordinario sean necesarios para un cambio importante.

Cuando Baumgartner y Jones (1993) analizaron varios casos de formulación de políticas de los Estados Unidos en el tiempo y en una cantidad variada de campos de investigación, descubrieron (1) que la formulación de políticas tiene saltos y sufre períodos casi de estancamiento a medida que los temas emergen o retroceden en la agenda pública; (2) que esta tendencia hacia el equilibrio interrumpido está exacerbada por las instituciones políticas estadounidenses; y (3) que las imágenes políticas juegan un papel importante en la ampliación de temas más allá del control de los especialistas y de los intereses especiales que ocupan lo que ellos denominan “monopolios de las políticas”.

Baumgartner y Jones (1991, 1993) vieron que las instituciones independientes, la superposición de jurisdicciones y el acceso relativamente abierto a las movilizaciones en los Estados Unidos, se combinan para crear una dinámica entre las políticas de los subsistemas y la macropolítica del Congreso y de la presidencia una dinámica que por lo general funciona contra cualquier impulso de cambio, pero que de vez en cuando lo fortalece. Por ejemplo, a menudo se requiere de movilizaciones para superar intereses arraigados, pero una vez en ejecución, algunas veces engendran cambios importantes en las políticas. La razón es que una vez que la movilización está en marcha, los límites jurisdiccionales difusos que separan las diversas instituciones superpuestas de gobierno permiten que muchos actores gubernamentales se involucren en una nueva área de políticas públicas. Generalmente, los recién llegados son defensores de cambios en al *statu quo* y a menudo abruma a las autoridades que ejercían el control previamente. La separación institucional con frecuencia funciona para reforzar el conservadurismo, pero a veces lo hace para arrasar con los subsistemas de políticas existentes.

En pocas palabras, las instituciones políticas estadounidenses fueron diseñadas en forma conservadora para resistir muchos esfuerzos de cambios y, por lo tanto, para hacer que las movilizaciones sean necesarias para superar intereses establecidos. El resultado en el tiempo ha sido una estabilidad institucionalmente reforzada, interrumpida por estallidos de cambios. Estos estallidos evitaron que el gobierno de los Estados Unidos se convirtiera en un gigante paralizado, a pesar de su aumento en tamaño y complejidad desde la Segunda Guerra Mundial. En cambio, se ha transformado en un sistema interactivo y complejo. Redford (1969) marcó una diferencia entre las políticas de subsistema y las macropolíticas. Baumgartner y Jones ampliaron la apreciación de Redford y la combinaron con la ampliación del tema y los conocimientos de contracción de Schattschneider (1960) y Downs (1972) para formar esta teoría del cambio de agenda a largo plazo y formulación de políticas.

La teoría del equilibrio interrumpido comenzó con un análisis a largo plazo de la formulación de políticas nacionales estadounidenses, pero sus características han sido útiles para comprender la formulación de políticas públicas en forma más general. La teoría se enfoca en la interacción de las instituciones políticas, las movilizaciones de intereses, y la toma de decisiones con racionalidad limitada. Además, la dinámica de la interacción entre instituciones, intereses y atención ha sido aplicada en forma útil en otras democracias avanzadas, así como en varios otros escenarios de formulación de políticas. Varios gobiernos en el siglo XXI cargan con muchas responsabilidades y enfrentan diversos problemas y políticas que buscan un espacio en sus agendas institucionales. Lo han sobrellevado evolucionando en sistemas complejos e interactivos de distintos niveles.

Ningún sistema político presenta una discusión continua sobre todos los temas que enfrenta. Más bien, las discusiones de temas políticos, por lo general, se dividen en una cantidad de subsistemas de políticas orientadas a temas. Estos subsistemas pueden estar dominados por un solo interés, pueden experimentar competencia entre varios intereses, pueden estar desintegrándose en el tiempo o pueden estar construyendo su independencia de los otros (Meier 1985; Sabatier 1987; Browne 1995; Worsham 1998). Se los puede llamar triángulos de hierro, nichos de problemas, subsistemas de políticas o redes temáticas, pero cualquiera de esas caracterizaciones puede considerarse solo una foto instantánea de un proceso dinámico (Baumgartner y Jones 1993: 6). Cualquiera sea el nombre que se les dé a esas comunidades de especialistas que trabajan fuera del foco de atención política, es dentro de dicha comunidad de expertos donde se tratan, por lo general, la mayoría de los temas. Sin embargo, dentro del foco de atención de la macropolítica, algunos temas cobran dinamismo, dominan la agenda y producen cambios en uno o más subsistemas. La explicación para las mismas instituciones políticas que producen tanto el estancamiento como las interrupciones, se puede encontrar en los procesos de definición de la agenda, especialmente en la dinámica producida por la racionalidad limitada y el procesamiento de la información serial.

PROCESAMIENTO SERIAL Y PARALELO

Herbert Simon (1957, 1977, 1983, 1985) desarrolló la noción de racionalidad limitada para explicar cómo funcionan las organizaciones humanas, tanto las de la actividad comercial como las del gobierno. Distinguió entre el procesamiento paralelo y serial en la toma de decisiones individuales y organizacionales. Los individuos prestan atención consciente a una cosa por vez. Las organizaciones son un poco más flexibles. Algunas de las estructuras de decisión son capaces de manejar muchos temas simultáneamente, en paralelo. Otras tratan los temas en serie, uno o algunos a la vez. Los sistemas políticos, como los seres humanos, no pueden considerar en forma simultánea todos los temas que enfrentan, de modo que los subsistemas de políticas pueden considerarse mecanismos que permiten que el sistema político se dedique al procesamiento paralelo (Jones 1994). Se pueden considerar miles de temas simultáneamente y en paralelo dentro de sus respectivas comunidades de expertos. Este equilibrio de intereses no excluye completamente el cambio. El procesamiento de los temas dentro de los subsistemas permite una política de ajustes con cambios incrementales que resultan de negociar entre intereses y movimientos marginales en respuesta a circunstancias cambiantes. Sin embargo, el procesamiento paralelo opera contra grandes cambios de políticas, porque tiende a estar aislado de los focos de la publicidad asociado con la prioridad de la agenda política.

Algunas veces el procesamiento paralelo de temas se quiebra y entonces se debe manejar en serie. En los Estados Unidos, las instituciones macropolíticas del Congreso y de la presidencia pública constituyen procesamiento serial de gobierno, donde los temas de alto perfil se consideran, se tratan y se deciden uno a la vez o como mucho, unos pocos por vez. Cuando un tema asciende en la agenda política por lo general se debe a que nuevos participantes se han interesado en el debate: "Cuando una política se traslada a instituciones macropolíticas para el procesamiento serial, por lo general lo hace en un ambiente de cambio en las definiciones temáticas y con una atención más consciente por parte de los medios y de un público más amplio" (Jones 1994: 185). Es en ese momento cuando tienden a ocurrir los cambios más importantes. Los temas no pueden considerarse siempre dentro de los confines de un subsistema de políticas; ocasionalmente intervienen fuerzas macropolíticas. La intersección de las capacidades de procesamiento paralelo de los subsistemas de políticas públicas y las necesidades de procesamiento serial del sistema macropolítico son las que crean la dinámica no incremental de sacudidas que a menudo se observan en muchas áreas de las políticas públicas. Sin embargo, el acceso a la agenda no garantiza un cambio importante debido a que la reforma a menudo esta atemperada en la etapa de la toma de decisiones. Pero este acceso es una precondition para las principales interrupciones de las políticas.

Cuando está dominado por un único interés, un subsistema puede pensarse como un monopolio de políticas. Un monopolio de políticas tiene una estructura institucional definible que es responsable de la formulación de políticas en un campo de investigación y su responsabilidad está apoyada por una idea o una

imagen poderosa. Esta imagen, por lo general, está conectada con valores políticos centrales y puede comunicarse simple y directamente al público (Baumgartner y Jones 1993: 5-7). Debido a que un monopolio de políticas exitoso sistemáticamente desalienta las presiones para el cambio, decimos que contiene un proceso de retroalimentación negativa. Sin embargo, los monopolios de políticas no son invulnerables para siempre.

Una visión a largo plazo de la formulación de políticas de los Estados Unidos revela que los monopolios de políticas pueden construirse y pueden derrumbarse. Su condición tiene un efecto importante en la formulación de políticas dentro de su campo de investigación. Si los ciudadanos excluidos de un monopolio permanecen apáticos, el arreglo institucional por lo general continúa constante y la política pública solo tiende a cambiar muy lentamente (proceso de retroalimentación negativo). A medida que aumenta la presión para el cambio, puede ser resistida con éxito por un tiempo. Pero si las presiones son suficientes, pueden llevar a una intervención masiva por parte de actores políticos e instituciones gubernamentales que no estaban involucrados previamente. Por lo general, esto requiere un cambio sustancial en la imagen de la política. A medida que se redefine el tema o a medida que nuevas dimensiones del debate se destacan más, los nuevos actores se sienten capacitados para ejercer su autoridad en tanto que antes permanecían alejados. Estos nuevos actores pueden insistir en reescribir las reglas y en cambiar el equilibrio de poder, que será reforzado por nuevas estructuras institucionales a medida que las agencias e instituciones previamente dominantes se vean forzadas a compartir su poder con grupos o agencias que ganan nueva legitimidad. Por lo tanto, los cambios que ocurren cuando un monopolio de políticas se quiebra pueden fijarse de ahí en más al aplicar reformas institucionales. Estas nuevas instituciones permanecen en su lugar después de que menguan las participaciones pública y política, a menudo estableciendo un nuevo equilibrio en el área de la política pública, que continúa aún mucho tiempo después de que el tema abandona la agenda e ingresa al procesamiento paralelo de una comunidad política (recién modificada).

RETROALIMENTACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA

La teoría del equilibrio interrumpido incluye períodos de equilibrio o casi estancamiento cuando un subsistema capta un tema, y períodos de desequilibrio, cuando un tema se introduce por la fuerza en la agenda macropolítica. Cuando un campo de investigación está en la agenda macropolítica, los pequeños cambios en las circunstancias objetivas pueden provocar cambios importantes en las políticas y decimos que el sistema está sufriendo un proceso de retroalimentación positiva (Baumgartner y Jones 2002). La retroalimentación positiva ocurre cuando un cambio, a veces uno bastante moderado, provoca el desarrollo de cambios futuros. Utilizamos términos como “frenesí de alimentación” y “efecto de arrastre” para caracterizar estos procesos. La retroalimentación negativa, por otro lado,

mantiene la estabilidad de un sistema, como el termostato mantiene constante la temperatura en una habitación.

Los científicos han estudiado grandes sistemas interactivos que se caracterizan por dichos sistemas de retroalimentación positiva. Los fenómenos naturales como los terremotos pueden ocurrir a causa de cambios relativamente moderados. La presión desde el interior de la tierra puede ir acumulándose con el tiempo, provocando que las placas tectónicas de la superficie terrestre se muevan violentamente y ocasionen un terremoto. Si echamos granos de arena lenta y constantemente en una pila de arena en un laboratorio, el resultado no será un cambio pequeño en la pila de arena sino derrumbes. Muchos de estos derrumbes son insignificantes, pero otros son enormes (Bak y Chen 1991; Bak 1997). Entonces un derrumbe no necesariamente está originado por un hecho de gran escala; puede ser causado por una lenta y constante acumulación de pequeños cambios. Como los terremotos y los derrumbes, las interrupciones políticas pueden precipitarse por un gran golpe, hechos que simplemente no pueden ignorarse o hechos relativamente menores que se van sumando en períodos más extensos. ¿Qué es lo que determina si un tema va a cobrar dinamismo con la retroalimentación positiva o no? Lo determinan la interacción de imágenes cambiantes y los escenarios de las políticas públicas.

Como ejemplo de retroalimentación positiva en la formulación de políticas veamos el caso de la participación del gobierno nacional de los Estados Unidos en la justicia criminal. Antes del final de la década de los sesenta, la participación federal en la política delictiva era relativamente moderada. Sin embargo, en ese momento el gobierno de Lyndon Johnson inició varios nuevos programas de ayuda federal para asistir a los gobiernos estatales y locales en la prevención y control de delitos. El Congreso aprobó la *Omnibus Crime Control and Safe Streets Act* (Ley Ómnibus para el Control del Delito y la Seguridad en las Calles) sancionada en 1968; entre 1969 y 1972 el gasto público federal para el delito y la justicia se duplicó en términos de dólares reales.

¿Qué sucedió? Los delitos aumentaban durante ese período, pero lo más importante era que otras tendencias destacaban la creciente inseguridad que sentían los ciudadanos, haciendo que las personas y los funcionarios de gobierno centraran su atención en el problema del delito. Como muestra la figura 6.1, tres medidas de atención y acceso a la agenda entraron en foco a la vez: la cobertura mediática de las historias sobre delitos, la cantidad de estadounidenses diciendo que el problema de la seguridad era el problema más importante que enfrentaba la nación y las audiencias del Congreso sobre delito y justicia. Todo esto sucedía mientras se producían importantes desórdenes urbanos en muchas ciudades estadounidenses. Tal como lo dijo John Kingdon, se había abierto una ventana de oportunidad y la política criminal federal cambió de manera radical. Luego de 1968, las tres tendencias salieron del foco, fueron cada una por su lado, y la política delictiva retrocedió a la arena del subsistema. No es posible decir cuál de las tres variables fue la dominante; las tres estaban entrelazadas en un proceso complejo de retroalimentación positiva. Siguiendo el clásico patrón, se disparó la atención pública

hacia el delito, la cobertura de la prensa se centró en el problema y el Congreso programó audiencias. El tema dejó su lugar normal en el subsistema, con ajustes incrementales, e ingresó en el reino de la macropolítica. El Congreso aprobó una ley fundamental y el gasto aumentó generando una interrupción importante.

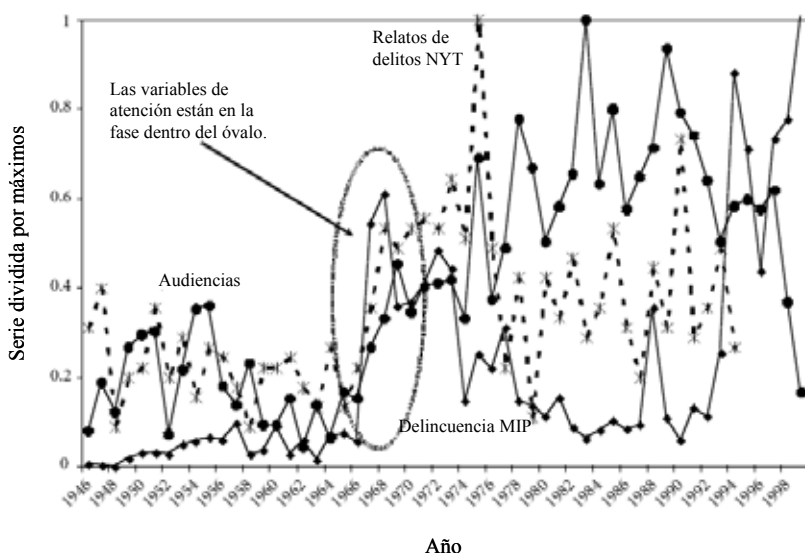


FIGURA 6.1 Efectos de retroalimentación positiva en la política delictiva federal
FUENTE: Bryan D. Jones y Frank R. Baumgartner (2005), figura 8.6. Calculada con Datos del Proyecto de Agendas de Políticas (<http://www.policyagendas.org>).

IMÁGENES DE LAS POLÍTICAS

Las imágenes de las políticas son una mezcla de información empírica e interpolaciones emotivas. Tales imágenes son, en efecto, información útil para el proceso de las políticas. El contenido factual de toda política o programa puede tener muchos aspectos distintos y afectar a diferentes personas de distinta manera. Cuando una sola imagen se acepta ampliamente, y en general respalda las políticas, normalmente se asocia con un monopolio de políticas exitoso. Cuando hay un desacuerdo sobre la forma adecuada de describir o comprender una política, los proponentes pueden enfocarse en un conjunto de imágenes mientras sus opositores se refieren a otro conjunto de imágenes diferente. Por ejemplo, cuando la imagen del poder nuclear civil se asoció al progreso económico y a la pericia técnica, su formulación de políticas fue representativa de un monopolio de políticas. Cuando los opositores plantearon imágenes de peligro y degradación ambiental, el monopolio de las políticas nucleares comenzó a desmoronarse (Baumgartner y Jones 1991, 1993: 25-28, 59-82). Como vemos en la próxima sección, Jones (1994)

enfaticó además la importancia de las imágenes políticas no solo para la definición y redefinición de temas en la formulación de políticas, sino también para los procesos seriales y paralelos de la toma de decisiones individuales y colectivas en una democracia.

Una nueva imagen puede atraer nuevos participantes y los múltiples escenarios del sistema político estadounidense brindan múltiples oportunidades para que los emprendedores de políticas promuevan sus casos. El federalismo, la división de poderes y la superposición jurisdiccional no solo inhiben cambios importantes durante períodos de retroalimentación negativa, sino que significan también que una movilización bloqueada en un escenario puede ser exitosa en otro. Un problema que no llegó a la agenda nacional puede a veces avanzar por parte de los estados y viceversa. El sistema de múltiples escenarios de políticas de los Estados Unidos es un aspecto importante del proceso de trastocar los monopolios de políticas durante períodos de retroalimentación positiva.

Cada escenario institucional tiene su propio idioma, conjunto de participantes y limitaciones, que llevan a desarrollar conjuntos de estrategias en desarrollo entre aquellos que tratarán de afectar el proceso de definición de la agenda. En su innovador estudio de los tribunales, Vanessa Baird (2006) estudió la interacción de las prioridades de los jueces, las estrategias de los litigantes y la definición de la agenda. Baird quiere saber cuál es la dinámica que subyace en el movimiento de la Corte Suprema hacia áreas de las políticas públicas que ignoraron o evitaron en el pasado. El trabajo es fascinante porque unifica las preocupaciones estratégicas de la teoría de juegos con la dinámica de la definición de la agenda y de este modo señala nuevas posibilidades de integración entre los enfoques.

En resumen, las políticas de subsistema constituyen la política del equilibrio la política del monopolio de las políticas, del incrementalismo, de una imagen de apoyo ampliamente aceptada y retroalimentación negativa. La toma de decisiones en los subsistemas se descentraliza en los triángulos de hierro y redes temáticas de especialistas en la burocracia, subgrupos legislativos y partes interesadas. Los intereses establecidos tienden a desanimar las salidas de la inercia (salvo quizás para el aumento marginal anual del presupuesto) hasta que ocurra una movilización política, avances en la agenda del gobierno y retroalimentación positiva. En ese punto, los temas se desbordan al sistema macropolítico haciendo posible un cambio importante.

La macropolítica es la política de interrupciones, la política de cambio a gran escala, imágenes de políticas competitivas, manipulación política y retroalimentación positiva. La retroalimentación positiva exacerba los impulsos de cambio; vence la inercia y produce explosiones o implosiones desde estados anteriores (Baumgartner y Jones 1991,1993; Jones, Baumgartner, y Talbert 1993; Jones 1994; Talbert, Jones, y Baumgartner 1995; Jones, Baumgartner, y True 1996).

El equilibrio interrumpido parece ser una característica general de la formulación de políticas en los Estados Unidos. Rigurosos estudios cualitativos y cuantitativos han encontrado una y otra vez pruebas contundentes del proceso, como

estudios sobre la regulación de medicamentos (Ceccoli 2003), políticas ambientales (Repetto 2006; Busenberg 2004; Wood 2006; Salka 2004), educación (Manna 2006; McLendon 2003; Mulholland y Shakespeare 2005; Robinson 2004), control de armas de fuego (True y Utter 2002) y regulación de aranceles de hospitales estatales (McDonough 1998).

Esta representación global de la dinámica de los temas puede ocultar una gran variabilidad en el funcionamiento de los subsistemas de políticas. Por ejemplo, Worsham (1998) examina tres diferentes tipos de subsistemas, y encuentra una variación considerable en la capacidad que tienen los actores de controlar los intentos de trasladar el conflicto desde el nivel de subsistema al nivel macropolítico apelando al Congreso (véase, además, McCool 1998). La investigación que utiliza el enfoque de las coaliciones promotoras (Sabatier y Weible, capítulo 7 de este libro) ha demostrado que grupos opuestos pueden modificar ciertos elementos de sus estructuras de creencias mediante el aprendizaje de las políticas que surge de las interacciones continuas dentro de los subsistemas. Esta interacción puede llevar a un compromiso considerable y a cambios importantes en la política pública. Es posible que este proceso de creencia-ajuste llegue a desalentar las interrupciones de políticas a medida que las apelaciones de los desafectos se incluyan en el subsistema de formulación de políticas. En su estudio sobre la administración de tierras federales, Wood (2006) muestra que incluso los subsistemas conflictivos a menudo evitan trastornos mediante estrategias para la resolución de conflictos. En forma más general, esto sugiere que los arreglos institucionales pueden afectar la magnitud de las interrupciones, un punto al que volveremos más adelante en este capítulo.

FUNDAMENTOS DE LA RACIONALIDAD LIMITADA Y LA POSICIÓN CENTRAL DE LA TOMA DE DECISIONES

Hay una teoría implícita de toma de decisiones individuales y colectivas inserta en la teoría del equilibrio interrumpido del cambio de políticas públicas. Desde una perspectiva de toma de decisiones, las interrupciones a gran escala en las políticas surgen de un cambio en las preferencias o de un cambio en la atención. Si consideramos las preferencias como relativamente estables, ¿cómo podemos explicar cambios no marginales en las políticas de gobierno? En particular, ¿cómo podemos explicar los casos aparentes de cambio total de elección cuando los últimos estudios no encontraron grandes cambios en el ambiente externo?

Baumgartner y Jones (1993) explicaron que los “estallidos” de cambios y las interrupciones de políticas surgen de las interacciones de las imágenes y de las instituciones. Cuando se disputa una imagen sobre la cual se llegó a un acuerdo, por lo general se ataca un monopolio de políticas y crece la probabilidad de una nueva movilización (una ola, ya sea de crítica o entusiasmo) llevando el tema a la agenda macropolítica. ¿Cómo pueden las imágenes políticas jugar un rol tan importante en la definición de la agenda de un gobierno? Parte de la respuesta la encontramos en el análisis de Jones (1994) de la atención serial y la toma de decisiones racionales, individuales y colectivas, y parte la encontramos en el

análisis de Jones y Baumgartner (2005) sobre la naturaleza desproporcionada del procesamiento de información humano individual y colectivo.

Jones (1994) sostuvo que los cambios en las decisiones individuales y colectivas, incluyendo los cambios totales de elección, no surgen de un giro rápido de preferencias o de una irracionalidad básica (eligiendo ir contra nuestras propias preferencias); surgen de cambios en la atención. Jones calificó estos rápidos cambios como “cambios seriales”. Individualmente nuestra atención serial significa que los sentidos pueden procesar información de una forma paralela, pero la atención es dada en forma serial a una cosa o, a lo sumo, a unas pocas cosas a la vez (Simon 1977, 1983). Esto significa que aunque la realidad puede ser compleja, cambiante y multifacética, no podemos integrar fácilmente preocupaciones y perspectivas opuestas. Normalmente, nos centramos en un aspecto primordial de la situación de elección por vez (Simon 1957, 1985; Jones 1994; véase también Tversky 1972; Zaller 1992). En conjunto, un cambio en el objeto de atención puede llevar a un cambio desarticulado en las alternativas preferidas, aun cuando estas estén bien definidas (Jones 1994, 1996).

De manera más general, la racionalidad limitada subyace todos los cambios de políticas porque los mecanismos asociados con la arquitectura del conocimiento humano son también característicos de las organizaciones, que incluyen los gobiernos (Jones 2001). La racionalidad limitada es la toma de decisiones que apuntala tanto al equilibrio interrumpido como a los enfoques de la coalición promotora, pero las teorías acentúan distintos aspectos del proceso. El equilibrio interrumpido se basa en el procesamiento serial de la información y los cambios de atención consiguientes, mientras que el enfoque de la coalición promotora ubica la dinámica de las políticas en los sistemas de creencias de los participantes de la coalición (Leach y Sabatier 2005).

La racionalidad limitada enseguida estuvo ligada al incrementalismo (Lindblom 1959; Wildavsky 1964), pero el incrementalismo demostró que era, como mucho, una explicación incompleta de la formulación de políticas del gobierno y, en el peor de los casos, una explicación engañosa. El problema básico con el incrementalismo salió a la superficie cuando se probó empíricamente. Por ejemplo, cuando Davis, Dempster y Wildavsky (1966: 537-542) hicieron un estudio longitudinal de resultados del presupuesto a nivel de departamento, encontraron e informaron pruebas empíricas tanto de reglas de decisión incrementales como de dos tipos de cambios no incrementales. El primer cambio aparentemente sucedió cuando se dejó de lado una regla de decisión por un corto período (lo que se denominó un caso desviado) y el segundo ocurrió cuando se adoptó una nueva regla de decisión (lo que se denominó punto de cambio). Salvo por estas interrupciones, estos autores encontraron apoyo para una visión relativamente incremental del proceso presupuestario. Se excluyeron del modelo las propias interrupciones y las conclusiones de los autores señalaron la importancia de encontrar ecuaciones para el proceso presupuestario y para el rol central que el año “base” anterior jugó en esas ecuaciones.

El centrarse solamente en cambios incrementales hizo que los primeros teóricos conductistas desestimaran las pruebas empíricas de cambios a gran escala, y llevó a la toma de decisiones racionales limitadas a un *cul-de-sac* teórico. El incrementalismo parecía explicar mucho de lo que pasaba en el proceso presupuestario, pero no tenía nada que decir sobre los cambios de políticas más importantes. En efecto, la toma de decisiones racionales limitadas pasó incluso por momentos difíciles al intentar determinar cuándo los cambios no podían seguir considerándose incrementales (Wanat 1974; Padgett 1980; Berry 1990; Hayes 1992).

Sin embargo, con la reconceptualización de Jones la toma de decisiones con racionalidad limitada es una base tanto para los grandes cambios como para los pequeños, tanto para las interrupciones como para los equilibrios. En el caso de la formulación de políticas públicas, los fundamentos dobles de las instituciones políticas conservadoras y superpuestas y la toma de decisiones racionales limitadas (especialmente el rol de las imágenes en desanimar o exacerbar las movilizaciones contra intereses afianzados) se combinan para crear un sistema que es inherentemente conservador y propenso a cambios radicales ocasionales.

INTERRUPCIONES Y ESTABILIDAD EN EL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Recientemente hemos ampliado la teoría del equilibrio interrumpido para producir un modelo de la elaboración del presupuesto nacional basado en la agenda (Jones, Baumgartner, y True 1995, 1996, 1998; True 2000; Jones, Sulkin, y Larsen 2003; Jones y Baumgartner 2005). Su fundamento teórico continúa siendo el proceso racional limitado de la toma de decisiones humanas que interactúan con instituciones políticas divididas, específicamente la atención serial y subsistemas paralelos. En conjunto, quienes toman las decisiones en el gobierno por lo general procesan la información de forma paralela mediante subsistemas, monopolios de políticas, triángulos de hierro y redes temáticas. Cuando eso sucede, los presupuestos cambian solo incrementalmente. Sin embargo, algunas veces los temas se mueven de una política de subsistema a una macropolítica, y la atención nacional en el Congreso y en la presidencia se presta, necesariamente, a uno o a unos pocos puntos de alto perfil a la vez. En el centro de atención de las instituciones macropolíticas, las políticas y los programas pueden desviarse radicalmente del pasado y los presupuestos sufrir grandes cambios.

Las decisiones del presupuesto nacional son tan racionalmente limitadas como las decisiones de la formulación de políticas anteriormente analizadas. Las situaciones de elección son multifacéticas pero, aun así, quienes toman las decisiones tienden a comprender las elecciones en términos de un conjunto circunscripto de atributos, y son propensos a tener grandes dificultades para hacer *trade-offs* entre estos atributos. Si una política dada promueve el crecimiento económico pero simultáneamente tiene consecuencias negativas en términos de derechos humanos, uno u otro de esos valores alternativos pueden estar en la vanguardia de la atención de quienes toman las decisiones. Si la atención a estas dos dimensiones fuera

a cambiar —por ejemplo como resultado de un escándalo o de cambios en la composición del grupo de tomadores de decisiones, como a veces ocurre— entonces la política elegida podría cambiar drásticamente también. En términos generales, Jones (1996, 2001) notó que quienes toman las decisiones tienden a mantener un diseño de toma de decisiones particular (un término que hace referencia a los atributos utilizados al estructurar una elección) hasta verse forzados a reevaluar el diseño de toma de decisiones.

Los presupuestos reaccionan tanto frente a fuerzas endógenas como exógenas. Las fuerzas que pueden causar un cambio en el diseño de toma de decisiones pueden ser externas respecto de quien las toma. Tales influencias pueden incluir niveles cambiantes de atención pública, información nueva asombrosa y convincente, o alguna rotación en la composición del organismo que toma las decisiones (por ejemplo, cuando una elección cambia el control del Congreso y cuando los coordinadores de las comisiones cambian de un partido a otro). Cuando las circunstancias externas cambiantes nos fuerzan a salir de un antiguo diseño de toma de decisiones, el resultado a menudo no es un ajuste moderado, sino un cambio importante en la elección. Sin embargo, las políticas de subsistema y la regularidad burocrática de las presentaciones presupuestarias anuales constituyen fuerzas endógenas que favorecen seguir con el mismo diseño de toma de decisiones. En consecuencia, las decisiones presupuestarias tienden tanto a ser estáticas (alcanzadas aplicando el actual diseño de toma de decisiones e instituciones de subsistemas a la nueva situación de elección) o desarticuladas, (alcanzadas utilizando un diseño de toma de decisiones diferente e instituciones macropolíticas que pueden incorporar nuevos atributos a la estructura de la elección o cambiar la atención de una dimensión a otra). Incluso estas explicaciones no agotan las posibles interacciones entre las instituciones, las imágenes y el ambiente, porque también pueden emerger grandes cambios a causa de conflictos endógenos sobre la imagen adecuada y de cambios en la atención cuando las circunstancias externas han cambiado poco, si es que en algo han cambiado.

Dado que las instituciones políticas intensifican la tendencia hacia un estancamiento de decisiones intercalado con cambios abruptos (en lugar de ajustes fáciles y moderados a las circunstancias cambiantes), el modelo de la formación de políticas basado en la agenda y el modelo de cambio serial de la toma de decisiones producen juntos un patrón de interrupciones y equilibrios en el proceso presupuestario. A medida que la atención cambia al nuevo aspecto o atributo también lo hacen los resultados y este proceso generalmente no es fácil. Ocasionalmente, en casi todos los campos de investigación, las fuerzas normales de la retroalimentación negativa y el mantenimiento de subsistemas serán reemplazados por fuerzas de retroalimentación positivas y de aumento de desviación. La retroalimentación positiva conlleva a cambios episódicos y esporádicos (ya que la estabilidad inducida en forma institucional se reafirma luego de la interrupción).

El modelo presupuestario basado en la agenda, guiado por la atención del equilibrio interrumpido, abarca períodos de interrupción y períodos de estabilidad.

Esta visión del proceso presupuestario nos lleva a suponer que los cambios en el presupuesto anual dentro de una categoría de gastos dada, no se distribuirán en campana de Gauss con distribución normal. Más bien, estos cambios deberían reflejar las distribuciones no normales que se encuentran en terremotos y otros grandes sistemas interactivos (véase Mandelbrot 1963; Padgett 1980; Midlarsky 1988; Bak y Chen 1991; Peters 1991). El modelo presupuestario de “terremoto” anticipa muchos cambios reales minúsculos, algunos cambios moderados y varios cambios importantes (Jones, Baumgartner, y True 1996; True 2000).

El modelo implica que las interrupciones deberían ocurrir en todos los niveles de la formulación de políticas y del presupuesto, y no estar guiadas simplemente por factores externos (exógenos) desde arriba. Esto es consecuencia de dos factores. En primer lugar, las decisiones presupuestarias son rehenes del estancamiento y la dinámica de la atención selectiva a los atributos subyacentes que estructuran una situación política. En segundo lugar, la teoría del equilibrio de políticas interrumpido se basa en parte en un proceso “desde abajo” en el cual el cambio de políticas puede ocurrir en subsistemas aislados, derramarse sobre otros subsistemas relacionados o verse afectado por shocks exógenos (Jones, Baumgartner, y True 1996, 1998). Si las interrupciones no ocurrieron en todos los niveles de la escala del presupuesto, desde el nivel de programa al nivel macropolítico, y si no ocurrieron durante todos los períodos, entonces debemos cuestionar la aplicación de esta teoría a la elaboración del presupuesto.

Sin embargo, debido a que las decisiones del presupuesto nacional ocurren dentro de instituciones políticas, esperamos que la jerarquía produzca una desigualdad en la transmisión de interrupciones de un nivel a otro. Esta desigualdad de transmisión está conectada con la noción del procesamiento paralelo contra el procesamiento serial de los temas. Tanto el presidente como el Congreso son capaces de transmitir cambios presupuestarios de arriba hacia abajo a muchos organismos a la vez, y lo hacen cuando un tema que afecta a muchos organismos o programas llega a la agenda nacional y se procesa en forma serial. Dichas interrupciones de estrés fiscal desde arriba serán transmitidas más fácilmente a los departamentos, organismos y oficinas de lo que las interrupciones pueden transmitirse desde abajo. La razón es que la naturaleza insular del procesamiento paralelo dentro de los subsistemas reduce los efectos del derrame entre subsistemas. Como resultado, esperamos menos interrupciones en los niveles superiores de las organizaciones gubernamentales que en los inferiores.

INTERRUPCIONES EN LAS TEORÍAS PRESUPUESTARIAS PREVIAS

Muchos modelos diferentes del proceso de las políticas han pronosticado un cambio abrupto pero por lo general han postulado un cambio exógeno. En particular, en la literatura empírica y teórica sobre la elaboración de presupuestos públicos existe un abundante precedente de esperar interrupciones presupuestarias, comenzando como se mostró anteriormente con Davis, Dempster y Wildavsky (1966). Este estudio se enfocó en el uso de reglas para la toma de decisiones

presupuestarias por parte de quienes toman las decisiones. Estas reglas, que son comprendidas por los participantes y ofrecen un ambiente organizacional estable para la toma de decisiones, se basaron en los conceptos de participación básica y justa que conllevaron al incrementalismo en el proceso y en el resultado. Pero estos autores más tarde agregaron que “aunque es básicamente incremental, el proceso presupuestario responde a las necesidades de la economía y de la sociedad, pero solo después de que se acumula una considerable presión que provoca cambios abruptos desencadenados por esos hechos” (Davis, Dempster y Wildavsky 1974: 427). Las interrupciones causadas por exogenicidad en los resultados de los presupuestos concuerdan con Ostrom y Marra (1986), Kamlet y Mowery (1987), Kiewiet y McCubbins (1991), y Su, Kamlet y Mowery (1993).

El modelo presupuestario de “terremoto” se aleja de todos los modelos cibernéticos, de optimización y adaptables en su acentuación del estancamiento o en los grandes cambios pero no en cambios moderados. La literatura sobre formulación de políticas está repleta de modelos de cambios de políticas forzados en forma exógena. Además de los autores citados anteriormente, dichos modelos también se sugieren en el trabajo de los comparativistas (Krasner 1984) y académicos que estudian la representación pública. Ellos ven cambios en las políticas públicas guiados en forma exógena por cambios en la opinión pública (Stimson, MacKuen y Erikson 1995) o, en otros casos, tanto por responder a la opinión como por provocar cambios en la opinión mediante un dispositivo tipo termostato (Wlezien 1995). Estos modelos requieren interrupciones solo si hay un cambio en las fuerzas exógenas en el nivel macro.

Otros autores tuvieron en cuenta las interacciones complejas entre cambios presupuestarios endógenos y exógenos. Kiel y Elliott (1992: 143) abordaron la elaboración del presupuesto desde una perspectiva de dinámica no lineal, que incorpora tanto el proceso lineal como el no lineal. Observaron la existencia de probables no linealidades en el proceso de elaboración del presupuesto en el cual “las fuerzas exógenas y endógenas simplemente sufren diversos impactos en gastos presupuestarios en el tiempo”. Los procesos interactivos no lineales implican interrupciones ocasionales. Thurmaier (1995) informó sobre los resultados de experimentos en escenarios de presupuestos en los cuales los tomadores de decisiones cambian de razones económicas a razones políticas para tomar sus decisiones después de que se les proporciona nueva información sobre cálculos políticos. Tales cambios en las bases para las decisiones pueden llevar a interrupciones. True (1995) encontró que los factores de la política interna tuvieron más influencia en el gasto para la defensa nacional que la disolución de la Unión Soviética. Los casos de influencias endógenas y exógenas en los presupuestos nacionales parecen tener mucho peso.

La mayoría de los trabajos modernos realizados en esta área (que incluyen el nuestro) deben tener en cuenta el trabajo fundamental de John Padgett (1980, 1981) sobre la toma de decisiones presupuestarias. El modelo de sentencias seriales de Padgett sobre el proceso presupuestario implica “el acontecimiento ocasional de cambios muy radicales” (1980: 366). Tanto el modelo de concepto serial de

Padgett como nuestro enfoque basado en la agenda tienen en cuenta las movilizaciones endógenas, así como los shocks exógenos. Davis, Dempster y Wildavsky (1966) sugirieron solo los shocks exógenos, pero han sugerido interrupciones en el proceso presupuestario. Sin embargo, el modelo presupuestario "terremoto" por sí solo relaciona la preparación del presupuesto tanto con la teoría de la decisión cognitiva arraigada, como con una teoría de formulación de políticas explícita la teoría del equilibrio interrumpido de gobernanza.

Siguiendo el ejemplo de Padgett, nuestro modelo presupuestario basado en la agenda asume que la preparación del presupuesto es un proceso estocástico. Es extremadamente difícil (y quizás imposible) especificar en forma precisa las relaciones causales entre todas las variables que interactúan, no en forma lineal ni interdependiente, para producir cambios en todas las líneas de ítems de los presupuestos nacionales anuales (especialmente si, como nosotros, uno espera hacerlo para todo el período de posguerra). Sin embargo, es posible desarrollar hipótesis sobre la distribución de los cambios presupuestarios que pueden derivar de nuestro modelo basado en la agenda y que pueden diferenciarse de los modelos previos de elaboración de presupuestos. Esa es la estrategia que hemos seguido (Jones, Baumgartner y True 1995, 1996).

Dado que esperamos que los presupuestos generalmente cambien muy poco, pero que ocasionalmente cambien mucho, planteamos la hipótesis de que los cambios en el presupuesto anual se distribuirán leptocúrticamente. Es decir, la distribución univariante debe tener un pico central, largo y estrecho (que representa una lógica de estabilidad), hombros débiles (que representan la dificultad para realizar cambios moderados), y colas abultadas (que representan interrupciones episódicas). Destacamos que se encontraría una distribución normal o gaussiana si el ajuste dinámico continuo fuera el mecanismo de decisión dominante (Davis, Dempster y Wildavsky 1966; Padgett 1980; véase Johnson, Kotz y Balakrishnan 1994 para un examen exhaustivo de distribuciones univariantes).

Debido a que esperamos que la dinámica de la toma de decisiones presupuestarias ocurra en todos los niveles, planteamos la hipótesis de invariancia de escalas. Es decir, esperamos que la distribución subyacente, y no normal de los cambios anuales sea evidente en todos los niveles de acumulación (programa, función, subfunción y organismos). Sin embargo, debido a que esperamos que los cambios en las decisiones presupuestarias se transmitan más fácilmente hacia abajo en la cadena organizacional que hacia arriba, esperamos que las interrupciones sean más pronunciadas en la parte inferior de la jerarquía que en la superior. Es decir, esperamos que las subfunciones sean más leptocúrticas que las funciones, y que las funciones sean más leptocúrticas que las acumulaciones más altas.

Estas expectativas se diferencian de las predicciones de otros modelos presupuestarios y de decisiones. Los modelos de racionalidad limitada de Davis y sus colegas (1966, 1974) describen explícitamente la normalidad de sus términos residuales. Es decir, los cambios anuales están, por lo general, distribuidos normalmente y la serie otra vez será modelada con un término residual normal

después de que un factor exógeno haya causado un cambio en los parámetros. Los modelos “cibernéticos” de Ostrom y Marra (1986), Kamlet y Mowery (1987) o Blais, Blake y Dion (1993) dependen del supuesto de normalidad para justificar su uso de regresiones lineales y modelos de regresión combinada.

Los modelos de maximización de presupuesto han hecho pocas predicciones particulares en esta área (Niskannen 1971), sin embargo es razonable esperar una distribución normal de las primeras diferencias de ellos también; de hecho, la mayoría de los análisis de regresión y análisis de varianza dependen del teorema del límite central para su justificación. Los modelos maximizadores no predicen interrupciones, salvo que haya un cambio en los factores exógenos, pero si dicho cambio ocurre, la mayoría de los modelos maximizadores asumen que la acumulación de factores exógenos se acercará a la normalidad en forma asintomática.

LA DISTRIBUCIÓN DE CAMBIOS PRESUPUESTARIOS

Las primeras pruebas de esta hipótesis fueron presentadas en la edición anterior de este libro; desde ese momento los académicos del proceso de formulación de políticas produjeron un violento despliegue virtual de trabajos sobre la distribución de los cambios presupuestarios. Para estudiar cambios presupuestarios anómalos desarrollamos un nuevo conjunto de datos de la autoridad presupuestaria de los Estados Unidos para las subfunciones de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) desde el ejercicio fiscal de 1947 hasta el presente. Los datos presupuestarios presentan problemas especiales para ser comparados en el tiempo (Baumgartner, Jones y Wilkerson 2002; Soroka, Wlezien y McLean 2006) y nuestro conjunto de datos se ajustó a estos problemas de comparación. La autoridad presupuestaria, ajustada a la inflación, es más precisa que las apropiaciones, que pueden confundir el momento de los gastos de contratación y dependen de estimaciones para los gastos de fondos fiduciarios. La autoridad presupuestaria está más cerca del proceso de toma de decisiones del Congreso que de los datos de gastos, que pueden demorarse varios años después de que se tomó la decisión. Elaboramos las estimaciones relevantes de presupuestos contemporáneos originales basados en nuestro análisis de categorías presupuestarias actuales. Nos enfocamos principalmente en el nivel de subfunción de la Oficina de Administración y Presupuesto, que divide las veinte funciones gubernamentales principales en setenta y seis agrupaciones sobre la base de los fines nacionales a los que supuestamente sirven. Nos hemos enfocado en las sesenta subfunciones programáticas, eliminando las dieciséis subfunciones primordialmente financieras.

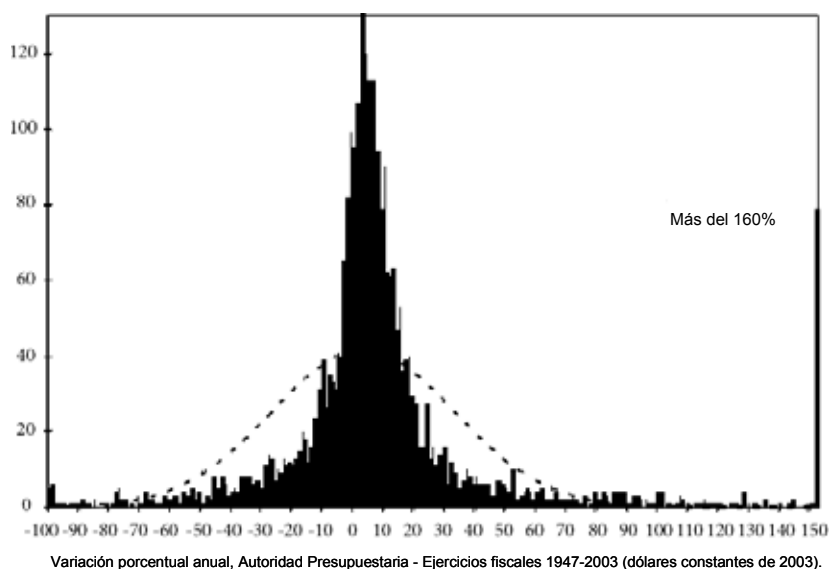


FIGURA 6.2 Variación porcentual anual de la autoridad presupuestaria de los Estados Unidos para la Oficina de Administración y Subfunciones Programáticas del Presupuesto, desde el ejercicio fiscal 1947 hasta el ejercicio fiscal 2003

FUENTE: Calculado de datos disponibles mediante el Proyecto de Agendas de Políticas, Centro de Política y Políticas Públicas Estadounidenses, Universidad de Washington (<http://www.policyagendas.org/>).

Si tomamos la variación porcentual anual para cada una de las sesenta subfunciones del presupuesto programático, desde el ejercicio fiscal 1947 hasta el ejercicio fiscal 2003, obtenemos la distribución que se muestra en el histograma de la figura 6.2. La distribución es claramente leptocúrtica y positivamente sesgada. Debe observarse el pico central muy pronunciado, que indica la gran cantidad de cambios muy pequeños, los hombros débiles, que indican menos cambios moderados que los normales, y las colas abultadas, que indican más desviaciones radicales que las normales del presupuesto del año anterior. Se separa ampliamente de una curva normal aun cuando se desestima el primer cinco por ciento de los valores atípicos al computar la curva normal².

La distribución de cambios anuales en la autoridad presupuestaria coincide con el modelo presupuestario de “terremoto” (como lo denomina la teoría del equilibrio interrumpido), pero no con teorías incrementales. Ambos se basan en la racionalidad limitada, y puede considerarse que nuestro enfoque agrega la definición de la agenda y la distribución de atención a los modelos incrementales. Es decir, los modelos incrementales no estaban tan equivocados; el pico central de las distribuciones de cambio presupuestario indica que virtualmente no cambian y, por lo tanto pueden considerarse incrementales. Pero las teorías incrementales

no incluyeron la forma en la cual la distribución de atención afecta la preparación “normal” del presupuesto, que sí incorpora el equilibrio interrumpido.

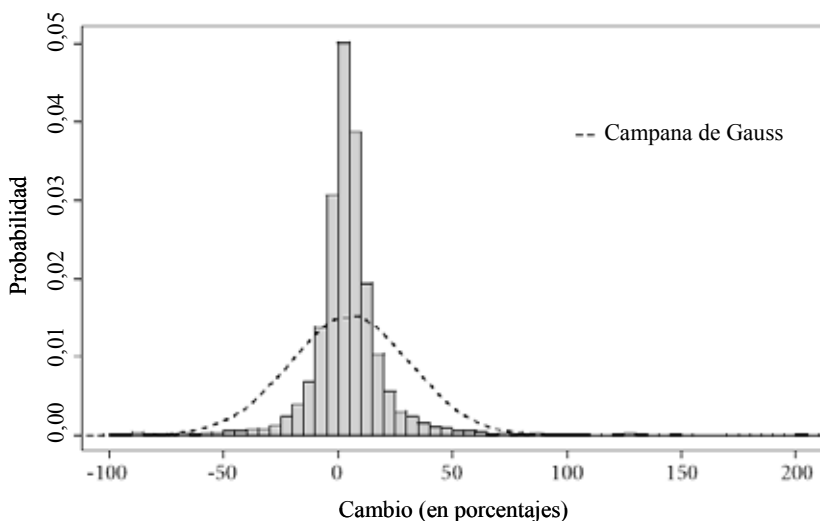


FIGURA 6.3 Variación porcentual anual en la autoridad presupuestaria de los estados americanos agrupados por categorías de presupuestos, 1984-2002

FUENTE: Christian Breunig y Chris Koske, *Punctuated Equilibrium in the American States*.

¿Cuán general es la conclusión de la elaboración del presupuesto interrumpido no incremental? Hasta ahora, cada estudio que investiga los presupuestos públicos ha encontrado este patrón. Jordan (2003) encuentra distribuciones de cambios presupuestarios interrumpidos para los gastos locales de los Estados Unidos, Robinson (2004) para escuelas del distrito de Texas, Breunig y Koske (2005) para presupuestos estatales, y Jones y Baumgartner (2005) para desembolsos nacionales de los Estados Unidos desde 1800. El patrón también surge en otros países, como el Reino Unido (John y Margetts 2003; Soroka, Wlezien y McLean 2006), Dinamarca (Breunig 2006; Mortensen 2005), Alemania (Breunig 2006), Francia (Baumgartner, François y Foucault 2006) y Bélgica (Walgrave 2005). La figura 6.3 copiada del trabajo de Breunig y Koske (2005) muestra la distribución de los presupuestos en los estados; en sus puntos fundamentales se asemeja mucho a la figura 6.1.

El patrón persiste en democracias centralizadas, así como en otras más pluralistas como los Estados Unidos. La figura 6.4 muestra la distribución de cambios anuales en la financiación ministerial en Francia y es muy parecida a la figura 6.2 también. Esto sugiere que necesitamos una teoría más amplia sobre cómo ocurren las interrupciones de políticas, una que no esté tan ligada a las formas pluralistas de gobierno. Es probable que distintos sistemas lleven a diferentes intensidades

en las interrupciones, pero aun así no escapan al proceso porque está enraizado en las capacidades del gobierno de procesar información y distribuir atención. Trataremos esto a continuación con más precisión.

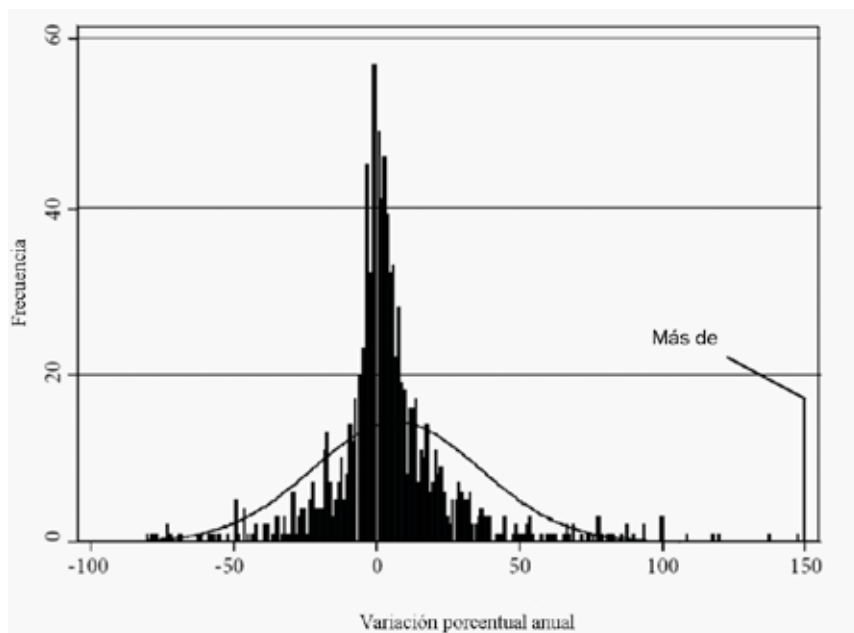


FIGURA 6.4 Distribución de la variación porcentual anual para diez presupuestos ministeriales franceses, 1868-2002

FUENTE: Baumgartner, Foucault y François, 2006.

¿CUÁNTO DE GENERAL TIENE EL EQUILIBRIO INTERRUMPIDO?

El modelo del equilibrio interrumpido se desarrolló originariamente para comprender la dinámica de los cambios de políticas en los subsistemas, pero se amplió a una formulación más general del cambio interrumpido en la formulación de políticas. Hemos descrito anteriormente las primeras pruebas de esta formulación más general en el estudio de la elaboración del presupuesto. El resultado de estas pruebas fueron nuevas formas de ver el proceso, como (1) la elaboración de un modelo de presupuesto guiado por la atención y basado en la agenda; (2) la generación de hipótesis relativas a la distribución de los cambios en el presupuesto anual y su estructura subyacente; y (3) la evidencia empírica que se ajusta a la nueva teoría, pero que es incompatible con los cambios normales esperados de la teoría incremental o de la mayoría de otras teorías presupuestarias. El equilibrio interrumpido, más que el incrementalismo por sí solo, caracteriza la elaboración del presupuesto nacional de los Estados Unidos y de cualquier otro país, así como

el equilibrio interrumpido, más que la paralización o el marginalismo, caracteriza la formulación de políticas en el sistema político estadounidense.

Sobre la base del racionalismo limitado de la toma de decisiones de los seres humanos y en la naturaleza de las instituciones gubernamentales, el equilibrio interrumpido puede afirmar con certeza que sus propuestas coinciden estrechamente con lo que hemos observado sobre la formulación de políticas nacionales en los Estados Unidos. ¿Pero cuán generales son estas dinámicas? ¿Se mantienen en todos los sistemas políticos? La ubicuidad de la atención serial y las rutinas organizacionales de funcionamiento nos llevan a suponer que la estabilidad y las interrupciones son características de la formulación de políticas de muchos gobiernos. Al mismo tiempo, el aspecto institucional de múltiples escenarios interactúa con la toma de decisiones racionales limitadas para hacer que la teoría del equilibrio interrumpido sea particularmente apta para las democracias relativamente abiertas. Un elemento importante de la formulación inicial de la teoría son los múltiples escenarios de la formulación de políticas del pluralismo estadounidense. Las preguntas claves son si los subsistemas de políticas desarrollan suficiente autonomía en otros sistemas políticos para permitir la independencia del gobierno central, y si los cambios en la atención pueden actuar para cambiar la formulación de políticas en esos subsistemas. Es probable que los procesos generales de estabilidad impuestos por las rutinas organizacionales interrumpidas por estallidos de actividad debido a los cambios en la atención colectiva sean del tipo general, pero que esos procesos sean mediados por instituciones políticas.

Donde existen múltiples escenarios debido al diseño institucional, como en los sistemas federales, se podría esperar que emergiera la dinámica del equilibrio interrumpido. En el Congreso de los Estados Unidos, las comisiones son el eje de los subsistemas de políticas. Allí, las competencias superpuestas de las comisiones ofrecen oportunidades para que los emprendedores temáticos cambien competencias al enfatizar las caracterizaciones de temas particulares (Baumgartner, Jones y McLeod 2000). ¿Hasta qué punto este tipo de dinámica se extiende más allá de las organizaciones formuladoras de políticas de los Estados Unidos? Adam Sheingate (2000) ha utilizado los conceptos básicos de imagen de la política y multiplicidad de escenarios (*venue shopping*) del equilibrio interrumpido para estudiar los cambios en las políticas agrícolas de la Unión Europea y de los Estados Unidos, y Sarah Pralle (2003) estudió la explotación de escenarios de políticas por grupos ambientalistas en la política forestal del Canadá y de los Estados Unidos. Estos sistemas tienen los elementos necesarios de apertura y múltiples escenarios. En el caso de la Unión Europea, la aparición de un gobierno central fuerte entre los que anteriormente fueron gobiernos completamente independientes ha permitido que los estudiantes de los procesos de políticas públicas observaran los efectos de nuevos escenarios en el cambio de políticas. En los escritos de Princen y Rhinhard (2006: 1) dicen que “la definición de la agenda en la Unión Europea se hace de dos formas: ‘desde arriba’ mediante instituciones políticas de alto nivel que instan a que la Unión Europea actúe, y ‘desde abajo’, mediante expertos que

formulan propuestas específicas de políticas en grupos de bajo nivel y grupos de trabajo". Es decir que la Unión Europea ha evolucionado en un conjunto de subsistemas de políticas que son importantes para la formulación de políticas, pero también están en juego fuerzas de formulación de políticas de macronivel.

Estos escenarios que interactúan funcionan en muchas maneras de forma similar al sistema de formulación de políticas públicas pluralista de los Estados Unidos (Guiraudon 2000a, 2003; Wendon 1998; Mazey 1998; Mazey y Richardson 2001). Cichowski (2006) estudió cómo grupos de mujeres y grupos ambientalistas utilizan las estructuras de oportunidad del ámbito de la Unión Europea al interponer acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea e involucrarse en la movilización y organización transnacional en Bruselas para participar en la formulación de políticas. Pero dicha multiplicidad de escenarios no siempre ayuda a los grupos carentes de recursos. Guiraudon (2000a, 2000b) muestra en un estudio de políticas inmigratorias en Francia, Alemania, los Países Bajos y la Unión Europea que la simple expansión del debate, por ejemplo a la arena electoral, no necesariamente beneficia a los grupos carentes de recursos como Schattschneider sugirió al principio. Perder en un escenario específico no significa ganar en uno más general; por el contrario, podrían provocarse aún mayores pérdidas. Además, cuando las organizaciones de derechos de inmigración obtuvieron victorias en los tribunales nacionales, los conservadores del tema pudieron apelar a la UE y atemperar sus victorias (véase también Givens y Ludke 2004). Todo el proceso de ampliación del conflicto y la multiplicidad de escenarios es más dinámico e incierto de lo que la literatura anterior sobre la ampliación de conflictos sugirió.

Si la formulación de políticas recae en expertos en todos los sistemas, entonces la pregunta clave es cuál es el grado en el que el subsistema siempre domina las políticas públicas o si a veces el tema se extiende sobre una arena macropolítica más amplia. Timmermans y Scholten (2006) indican que esto ocurre incluso en la arena técnica de la ciencia política, en un sistema parlamentario europeo más pequeño, los Países Bajos, y una vez más la dinámica es similar a aquella destacada en la versión estadounidense del modelo del equilibrio interrumpido. En un estudio de políticas inmigratorias, Scholten y Timmermans (2004) demuestran que la política inmigratoria es interrumpida pero se desalienta mediante el proceso de implementación en el nivel local.

La dinámica del tipo interrumpida también ocurre en otros países europeos. Maesschalck (2002), en un estudio de una falla policial importante en Bélgica en el escándalo Dutroux, muestra que la formulación de políticas generada por el escándalo sigue un modelo de ampliación del conflicto que concuerda con el enfoque del equilibrio interrumpido. Esta conclusión no es casual. En un estudio exhaustivo de los procesos de formación de políticas públicas en Bélgica durante la década de los noventa, Walgrave, Varone y Dumont (2006) directamente comparan el modelo de partidos con el modelo de ampliación temática. Observan la capacidad del escándalo Dutroux, y de otros, para desestabilizar el sistema, fundamentalmente causando estragos en el sistema de formulación de políticas

del partido dominante con información muy cargada de emotividad que las elites políticas no pueden ignorar. Del mismo modo, Peter John (2006a) encuentra que la interacción de la cobertura mediática es más importante para explicar los grandes cambios del compromiso del presupuesto para temas urbanos en el Reino Unido que los cambios en el control del partido³.

Los trabajos sobre la ampliación del tema en distintos países ofrecen la oportunidad de examinar cómo los diferentes arreglos institucionales, es decir, la variación en la naturaleza de los escenarios políticos, afectan el curso de las políticas públicas. Timmermans examinó casos de políticas biomédicas en cuatro países (Canadá, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza) y concluyó que las variaciones en las arenas, tanto en los niveles macropolíticos como en los de subsistemas de políticas, tenían un efecto importante en el ritmo de la dinámica de la agenda. Aun cuando la dinámica de políticas es ampliamente similar, como parece serlo en las democracias europeas, los caminos específicos del desarrollo de las políticas pueden ser muy variados debido al funcionamiento de las jurisdicciones de políticas, en particular a su interconectividad entre sí y con las fuerzas macropolíticas.

Esta línea de investigación implica que será decisivo en el futuro definir la dinámica particular que conlleva a patrones de formulación de políticas más o menos similares. Solo podemos comprender cómo las diferencias institucionales canalizan las actividades de la formulación de políticas por el tipo de estudios comparativos que estos artículos representan.

ESTUDIOS COMPARATIVOS CUANTITATIVOS DE LA DINÁMICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En esta empresa necesitamos los estudios cualitativos de Pralle (2003), Princen y Rhinhard (2006), y Timmermans y Scholten (2006), así como los estudios cuantitativos capaces de rastrear los cambios de políticas a través de períodos más largos. Para los Estados Unidos el Proyecto de Agendas de Políticas archivado en la Universidad de Washington y en la Universidad del Estado de Pensilvania y financiado por la Fundación Nacional de Ciencias (National Science Foundation) provee este recurso (véase <http://www.policyagendas.org/>). Varios proyectos importantes de desarrollo de bases de datos están disponibles para este tipo de análisis, entre otros, uno en Dinamarca bajo la dirección de Christoffer Green-Pederson de la Universidad de Aarhus (<http://www.ps.au.dk/greenp/Research/Agenda.htm>); el trabajo de Stuart Soroka y Chris Wlezien sobre Canadá y el Reino Unido (<http://www.degreesofdemocracy.mcgill.ca/>), y el de Steffan Walgrave sobre Bélgica (<http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=m2p>). Con respecto a los estados de los EE.UU., Joseph McLaughlin de la Universidad de Temple está desarrollando un sistema de bases de datos de políticas de estilo dinámico para el estado de Pensilvania (http://www.temple.edu/ipa/Research/Policy_Agendas.asp). El proyecto de Pensilvania también tiene un lado práctico: el estado está adoptando el sistema como una herramienta de archivo.

Ya hemos observado que estas bases de datos son importantes para el estudio de la elaboración del presupuesto público, pero decisivas para rastrear cambios en las imágenes de las políticas y en los resultados en el tiempo. En Dinamarca, Christoffer Green-Pederson y sus colaboradores han rastreado las dinámicas comparadas de temas de políticas en más de un país, como las políticas relativas al tabaco en Dinamarca y en los Estados Unidos (Albaek, Green-Pederson y Neilson 2005), la eutanasia en Dinamarca, Bélgica y los Países Bajos (Green-Pederson 2004), y el cuidado de la salud en Dinamarca y en los Estados Unidos (Green-Pederson y Wilkerson 2006). En Canadá, Stuart Soroka y su equipo de investigación han utilizado los períodos de interrogatorios parlamentarios como los principales indicadores de la definición de la agenda y la ampliación del conflicto, y han examinado en detalle los roles relativos de la opinión pública y de los medios en el proceso de la definición de la agenda (Soroka 2002; Penner, Blidock y Soroka 2006). Los mecanismos de ampliación del tema y el desarrollo de las políticas son en general similares en sistemas políticos democráticos diferentes, aun cuando se pueden interpretar en forma distinta, ya que están dirigidos por diferentes instituciones que toman decisiones.

Pero hay otra complicación. Parte de cualquier diferencia en las políticas entre países puede ser atribuida a las diferencias en la movilización de los actores y a la subsiguiente sincronización y secuencia de los eventos. En consecuencia, ni siquiera las diferencias en las políticas entre países pueden atribuirse necesariamente a diferentes instituciones, como Pralle (2006) ha demostrado en un estudio de caso relativo a las políticas de plaguicidas en el Canadá y los Estados Unidos. Adelantarse a la conclusión de que Canadá provee una jurisdicción más receptiva para la regulación de plaguicidas no puede garantizarse sin un estudio de la dinámica de la elección política.

Finalmente, el modelo del equilibrio interrumpido demuestra ser útil para comprender las relaciones entre las naciones, tales como las que se dan en prolongadas rivalidades interestatales (Cioffi-Revilla 1997), el rol de las normas en política internacional (Goertz 2003) y la definición de la agenda en el control de enfermedades globales (Shiftman 2003; Shiftman, Beer y Wu 2002). El último estudio comparó tres modelos de formulación de políticas: el incrementalismo, el racionalismo y el equilibrio interrumpido, “un patrón más complejo en el que las intervenciones están disponibles solo para poblaciones selectas, interrumpidas por estallidos de atención a medida que estas intervenciones se distribuyen por todo el mundo en períodos concentrados” (Shiftman, Beer y Wu 2002: 225).

El trabajo de Goertz es particularmente importante porque su análisis se basa en el análisis organizacional, la base general para el equilibrio interrumpido en las políticas internas de los Estados Unidos. Goertz se enfoca en el desarrollo y en el cambio de las rutinas organizacionales como fundamentales en las relaciones que rigen entre las naciones. Como en el caso de la política comparada, es crucial en el futuro comenzar a comprender qué aspectos de la formulación de políticas se deben a una dinámica más general basada en el conocimiento humano y

el comportamiento organizacional, y cuáles se deben a las particularidades de las instituciones bajo estudio. Tales consideraciones nos llevan más allá de los confines de las teorías para las instituciones y hacia una teoría más general de la interacción de los seres humanos en las organizaciones.

LA HIPÓTESIS GENERAL DE LA INTERRUPCIÓN

El equilibrio interrumpido en los estudios de políticas se aplica a una situación particular, donde el conflicto político se extiende más allá de los confines de los subsistemas de políticas dominados por expertos a otros escenarios de formulación de políticas. Se basa en el mecanismo de la imagen de las políticas, la manera en la cual una política es caracterizada o entendida, y en un sistema de escenarios institucionales parcialmente independientes dentro de los cuales se pueden diseñar las políticas. La hipótesis general de la interrupción generaliza este marco básico a situaciones en las cuales la información fluye hacia un sistema de formulación de políticas, y el sistema, actuando sobre estas señales de su ambiente, presta atención al problema y, si es necesario, actúa para solucionarlo (Jones, Sulkin y Larsen 2003; Jones y Baumgartner 2005).

Sin embargo, esta traslación no es muy fácil dado que las actividades de toma de decisiones están sujetas a los costos de las decisiones y de la transacción. Estos son costos en que los formuladores de políticas incurrir en el mismo proceso de toma de decisiones. Los participantes del sistema de la toma de decisiones deben superar estos costos para responder a las señales del ambiente que en sí mismas son inciertas y ambiguas. Hay dos fuentes principales de costos al convertir los ingresos de datos en resultados de políticas. La primera consiste en costos cognitivos: los actores políticos deben reconocer la señal, prestarle atención, enmarcar el problema e idear las soluciones. La segunda fuente consiste en costos institucionales: las reglas para la formulación de políticas generalmente actúan para mantener la estabilidad y el incrementalismo.

En el caso de las instituciones nacionales de los Estados Unidos, los requerimientos constitucionales de mayorías calificadas para aprobar una ley significan que los resultados de las políticas serán más interrumpidos que la información que ingrese al gobierno. En términos de procesos estocásticos, los resultados son más leptocúrticos que los ingresos de datos. Dado que debe ser más fácil para un tema obtener acceso a la agenda gubernamental que estimular una acción de políticas final, las distribuciones de las políticas de definición de la agenda deben ser menos leptocúrticas y más similares a una distribución normal que las distribuciones de resultados. Jones, Sulkin y Larsen (2003; véase también Jones y Baumgartner 2005) reportan que una variedad de medidas de definición de la agenda, tal como las audiencias en el Congreso, la cobertura de los diarios, y las introducciones de proyectos de legislación en el Congreso, son menos leptocúrticas que otras distribuciones de resultados, tales como las leyes públicas y los presupuestos públicos. Los resultados son más interrumpidos, caracterizados por

la estabilidad intercalada con estallidos de actividad, que las distribuciones de definición de la agenda.

Las instituciones de formulación de políticas parecen agregar fricción al proceso de convertir el ingreso de datos en resultados de políticas. Esta fricción actúa para demorar la acción sobre algunos temas hasta que se desarrolle suficiente presión como para superar esta resistencia institucional. Entonces hay situación de sacudida o interrupción en la formulación de políticas. La fricción, que lleva a las dinámicas interrumpidas, más que la paralización institucional, caracteriza a las instituciones políticas nacionales estadounidenses. Además, este marco puede ser útil para comprender las diferencias entre sistemas políticos que, después de todo, agregan fricción al proceso de formulación de políticas en diferentes formas. Algunos teóricos del movimiento social han criticado los enfoques del proceso de las políticas como muy limitados, pero destacan las dinámicas de temas (Kenny 2003). Una formulación más general puede llevarnos a tratar de resolver cómo podemos integrar el trabajo voluminoso sobre movimientos sociales con el cambio interrumpido dentro de los marcos institucionales.

PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Con sus cimientos en las instituciones políticas y en la toma de decisiones racionales limitadas, la teoría del equilibrio interrumpido es una teoría de procesamiento de información organizacional. Los gobiernos son organizaciones complejas que actúan sobre el flujo de la información al producir políticas públicas. La forma en la cual las políticas públicas se ajustan a estos flujos de información determina el alcance de las olas de actividad en el sistema. La hipótesis general de interrupción sugiere que el procesamiento de la información es desproporcionado. Es decir, la formulación de políticas alterna entre períodos de sobreacción al flujo de información que ingresa en el sistema desde el ambiente, y períodos de sobreacción a dicho flujo (Jones y Baumgartner 2005; Wood y Peake 1998). Esta reacción puede provenir de un evento vívido que simboliza todo lo que está mal (Birkland 1997) o de la acumulación de problemas durante períodos prolongados. En ambos casos, la forma en que el sistema de formulación de políticas presta atención al problema es un elemento fundamental del problema de reconocimiento y posterior acción de las políticas, pero también lo son los arreglos institucionales responsables de la formulación de políticas.

Entonces se podría esperar que un sistema de formulación de políticas fuese más propenso a las interrupciones cuando es menos capaz de ajustarse a las circunstancias cambiantes que enfrenta. De hecho, Jones y Baumgartner (2005) demuestran que un patrón perfecto de adaptación a un ambiente complejo y multifacético en el cual los múltiples flujos de ingresos de información se procesan mediante un sistema político, traerá aparejada una distribución normal de los cambios de resultados. Como consecuencia, el alcance de la adaptación de un sistema de políticas puede medirse por una comparación de su distribución de resultados de políticas con la curva normal. En cierto sentido, cuanto más nor-

malmente se distribuyen los cambios de las políticas públicas, mejor rendimiento tiene el sistema de formulación de políticas (en el sentido de adaptación eficiente a las demandas ambientales).

Utilizando este marco, Robinson (2004) concluye que los sistemas de escuelas más burocráticos ajustan mejor sus gastos a la realidad física que los menos burocráticos, supuestamente porque la burocracia aumenta la adquisición y el procesamiento de información. Breunig y Koske (2005) se dan cuenta de que los estados con presidentes más fuertes están sujetos a interrupciones de presupuesto atenuadas, y Berkman y Reenock (2004) muestran que las adaptaciones incrementales en las reorganizaciones administrativas de los estados pueden evitar la necesidad de reorganizaciones radicales en el futuro. Sin embargo, Chan (2006) informa los resultados de los cambios administrativos en Hong Kong que están en armonía con la dinámica interrumpida.

Sin embargo, las interacciones complejas no pueden confinarse a la actividad dentro de marcos institucionales fijos. Puede suceder que todo el sistema de formulación de políticas evolucione; las piezas del sistema, de hecho, pueden retroalimentarse del total, cambiando efectivamente la estructura de la toma de decisiones que actuó como escenario de políticas públicas en primer lugar. Richardson (2000) sostiene que esto está sucediendo en la formulación de políticas europeas en este momento. Recién ahora se está investigando este tipo de dinámica extremadamente difícil, pero el marco que hemos establecido en este capítulo puede servir como punto de partida de un problema que solo puede tratarse cuando la formulación de políticas se ve como un sistema complejo que evoluciona.

COMENTARIOS FINALES

La teoría inicial del equilibrio interrumpido en el proceso de formulación de las políticas se aplica a la dinámica de las políticas especializadas de los subsistemas de políticas y ha demostrado ser bastante útil, ya que los académicos la han empleado para comprender varias situaciones de formulación de políticas en los Estados Unidos y en el exterior. Se ha demostrado que es suficientemente sólida para sobrevivir varias pruebas cuantitativas y cualitativas rigurosas. Ha generado un nuevo enfoque del estudio de la elaboración del presupuesto público basado en los procesos estocásticos y, por lo tanto, ha satisfecho el criterio de que cualquier teoría no solo debe ser verificable, sino también provechosa para sugerir nuevas líneas de investigación.

También ha llevado a una discusión considerable entre los profesionales políticos. En su llamado a la acción con respecto al cambio ambiental, *Red Sky at Morning*, Gustave Speth (2004) cita la teoría del equilibrio interrumpido como un análisis de políticas que puede llevar a un cambio rápido y correctivo frente a la evidencia objetiva acumulada. La obra *Teorías del Proceso Político* está dirigida a brindar una mejor teoría en el estudio de los procesos de formación de políticas, y una mejor aplicación del cambio en las políticas ocurrirá con una teoría mejor; verdaderamente, no existe un sustituto para esto.

La formulación de la teoría en términos del proceso estocástico ha hecho posible la comparación de las teorías del proceso de la formulación de políticas con las formulaciones generales de los procesos dinámicos de los seres humanos. Las dinámicas interrumpidas pueden ser el caso general en los sistemas humanos cuando cualquier actividad consiste en largos períodos de estabilidad interrumpidos por estallidos de actividad frenética. Por ejemplo, Barabasi (2005) muestra que cuando los seres humanos priorizan la información entrante para la acción, la distribución de los tiempos de espera para la acción sobre la información tiene una “cola abultada” es decir, es leptocúrtica. Cuando no se practica la priorización sino más bien los ingresos de datos están sujetos a una elección aleatoria para su procesamiento, la distribución no trae cola abultada⁴. El proceso de las políticas que estudiamos fundamentalmente involucra la priorización, aunque son procesos mucho más complejos que los estudios de tiempo de espera de Barabasi. Quizás la clave de esas similitudes distributivas esté en establecer prioridades. Si es así, entonces las dinámicas interrumpidas pueden ser una consecuencia directa del *procesamiento desproporcionado de información*, en el cual las personas y las organizaciones en las que habitan luchan para priorizar señales informativas desde el ambiente, dentro de un marco o estructura institucional particular (Jones y Baumgartner 2005).

La utilidad de la teoría del equilibrio interrumpido y su acuerdo con lo que se observa tiene un costo. La complejidad y las interacciones cambiantes del proceso estadounidense de formulación de políticas significan que las predicciones precisas de las políticas estarán limitadas al nivel sistémico. Las predicciones específicas sobre los resultados de las políticas serán posibles solo hasta el alcance en que estemos dispuestos a evitar la retroalimentación positiva y las interrupciones cuando elegimos áreas y períodos de estudio, o que limitemos nuestras “predicciones” a lo que podemos saber por el hecho de que eran movilizaciones exitosas. La no linealidad, anormalidad, interdependencias y altos niveles de acumulación para datos empíricos significan que las cadenas causales claras y las predicciones precisas, solo funcionarán en algunos casos y para algunos momentos. Dado que el estancamiento caracteriza la mayoría de los casos y la mayor parte del tiempo, los académicos pueden estar convencidos de que tienen un buen modelo del proceso. Sin embargo, un modelo completo no puede ser predecible localmente, dado que no podemos prever la sincronización o los resultados de las interrupciones. ¿Qué causará el próximo gran cambio en la atención, cambio en la dimensión o nuevo marco de referencia? La inmersión en una política o área temática puede llevar a inferencias sobre presiones para cambios, pero ¿cuándo va a ocurrir el próximo cambio de atención en un área de políticas en particular? En el nivel de los sistemas, el equilibrio interrumpido como teoría nos lleva a esperar que alguna interrupción de las políticas esté en camino casi todo el tiempo. La teoría reúne los escenarios institucionales y los procesos de toma de decisiones para predecir que la magnitud de los cambios locales estará relacionada con su frecuencia de incidencia en el nivel sistémico. La teoría del equilibrio interrumpido predice una

forma de estabilidad a nivel de sistemas, pero no nos ayuda a realizar predicciones de puntos específicos para temas de políticas particulares.

Podemos tener un modelo del nivel sistémico del proceso de formulación de políticas aun sin un modelo de nivel individual para cada política. Las predicciones lineales sobre detalles de políticas futuras fracasarán cada vez que se encuentren con una interrupción inesperada; tendrán éxito en la medida en que los parámetros de la prueba coincidan con períodos de equilibrio. Esta limitación significa que es tentador ofrecer modelos aplicables solo a los períodos capaces de ser confirmados y más fácilmente comprobables de estabilidad relativa. Según nuestro punto de vista, el equilibrio interrumpido es un lente teórico más claro, más completo y preciso empíricamente.

Además, lo provechoso del enfoque y la aparente ubicuidad de la dinámica del tipo intermitente en el comportamiento humano significa que lo que era una teoría de proceso de formulación de políticas razonablemente limitada se convirtió de alguna manera en un referente empírico más impreciso en la medida que se hizo más general. El enfoque del procesamiento de la información es menos una teoría y más un marco que la formulación anterior del equilibrio interrumpido. Este es realmente un costo mínimo dado que el principal propósito de la empresa académica es comprender y que la teoría del equilibrio interrumpido ha activado una investigación de las políticas tanto en los Estados Unidos como en el exterior.

NOTAS

1. El equilibrio interrumpido se fomentó en primer lugar como una explicación del desarrollo de las diferencias entre especies o especiación (Eldridge y Gould 1972; Raup 1991). En lugar de ir cambiando lenta y fácilmente como en los anteriores modelos darwinianos, la evolución y la especiación se caracterizaron mejor como casi un estancamiento interrumpido por importantes desapariciones y reemplazos. Por ejemplo, hubo una explosión virtual de diversidad de vida en el período precámbrico, una explosión que nunca se repitió en una escala tan importante (Gould 1989). La noción ha sido enérgicamente refutada por biólogos evolucionistas, que afirman que las desconexiones en la evolución no son posibles (aunque las variaciones en el ritmo de la evolución claramente lo son) (Dawkins 1996). De manera interesante, algunos de estos académicos han expresado que el conocimiento hace posible las interrupciones en la evolución cultural de los seres humanos; lo que no puede ocurrir por vía de los genes puede ocurrir por vía de memes (término de Dawkins para los transmisores de ventajas adaptativas culturales) (Dawkins 1989; ver también Boyd y Richerson 1985).

2. Si determinamos cambios porcentuales, primeras diferencias o cambios en los datos registrados, las distribuciones son leptocúrticas y no normales. Cuando comparamos los cambios anuales en la autoridad presupuestaria por funciones y subfunciones, la característica leptocúrtica permanece, aunque las subfunciones son más leptocúrticas que las funciones. Cuando determinamos la distribución de cambios anuales por organismo, lo leptocúrtico permanece. Examinamos argumentos de lo siguiente: datos de desembolso presupuestario de subfunciones, 1962-1994; datos de autoridad presupuestaria de subfunciones, 1976-1994; y datos de autoridad presupuestaria en los organismos, 1976-1994. Todos muestran leptocurtosis.

3. El equilibrio interrumpido también ha sido útil para comprender la estabilidad y el cambio en las políticas sobre las rutas nacionales británicas (Dudley y Richardson 1996).

4. La priorización da como resultado una distribución Pareto de tiempos de espera, mientras que el procesamiento aleatorio resulta en una distribución exponencial (Barabasi 2005).

BIBLIOGRAFÍA

ALBAEK, Eric, Christoffer Green-Pederson y Lars Beer Neilson (2005) *Making Tobacco Consumption a Political Issue in US and Denmark*. Aarhus, Dinamarca: Universidad de Aarhus.

BAIRD, Vanessa (2006) *Shaping the Judicial Agenda: Justices' Priorities and Litigant Strategies*. Charlottesville: Universidad de Virginia Press.

BAK, Per (1997) *How Nature Works*. Nueva York: Springer-Verlag.

BAK, Per y Kan CHEN (1991) "Self-Organized Criticality", *Scientific American*, 264 págs. 46-53.

BARABASI, Albert-Laszlo (2005) "The Origin of Bursts and Heavy Tails in Human Dynamics", *Nature*, 435, mayo, págs. 207-211.

BAUMGARTNER, Frank R., Abel François y Martial Foucault (2006) "Punctuated Equilibrium and French Budgeting Processes", *Journal of European Public Policy*, 13 págs. 1086-1103.

BAUMGARTNER, Frank R. y Bryan D. Jones (1991) "Agenda Dynamics and Policy Subsystems", *Journal of Politics*, 53 págs. 1044-1074.

_____ (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

_____ (2002) "Positive and Negative Feedback in Politics", en Frank R. Baumgartner y Bryan D. JONES, eds., *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.

BAUMGARTNER, Frank R., Bryan D. Jones y Michael McLeod (2000) "The Evolution of Legislative Jurisdictions", *Journal of Politics*, 62 págs. 321-349.

BAUMGARTNER, Frank R., Bryan D. Jones y John Wilkerson (2002) "Studying Policy Dynamics", en Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, eds., *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.

BERKMAN, Michael y Christopher Reenock (2004) "Incremental Consolidation and Comprehensive Reorganization of American State Executive Branches", *American Journal of Political Science*, 48 págs. 796-812.

BERRY, William D. (1990) "The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept", *Journal of Politics*, 52 págs. 167-196.

BIRKLAND, Thomas (1997) *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington DC: Georgetown University Press.

BLAIS, Andre, Donald BLAKE y Stephane DION (1993) "Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies", *American Journal of Political Science*, 37 págs. 40-62.

BOSSO, Christopher J. (1987) *Pesticides and Politics: The Life Cycle of a Public Issue*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

BOYD, Robert y Peter RICHERSON (1985) *Culture and the Evolutionary Process*. Chicago: University of Chicago Press.

BREUNIG, Christian (2006) "The More Things Change, the More They Stay the Same: A Comparative Analysis of Budget Punctuations", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1069-1085.

BREUNIG, Christian, Christoffer Green-Peterson y Peter Mortensen (2005) *Policy Punctuations in Danish Institutions: A Test of US Theory*. Aarhus, Dinamarca: Aarhus University.

BREUNIG, Christian y Chris Koske (2005) *Punctuated Equilibria and Budgets in the American States*. Seattle: Center for American Politics and Public Policy.

BROWNE, William P. (1995) *Cultivating Congress: Constituents, Issues, and Interests in Agricultural Policymaking*. Lawrence: University of Kansas Press.

BUSENBERG, George J. (2004) "Wildfire Management in the United States: The Evolution of a Policy Failure", *Review of Policy Research*, 21 (2), págs. 145-156.

CECCOLI, Stephen J. (2003) Policy Punctuations and Regulatory Drug Review. *Journal of Policy History*, 15, págs. 158-191.

CHAN, Nikketer (2006) *An Application of Punctuated-Equilibrium Theory to the Study of Administrative Restructuring Policy in Post-War Hong Kong*. Hong Kong: Department of Politics and Public Administration, Hong Kong University.

CICHOWSKI, Rachel (2006) *The European Court and Civil Society: Litigation, Mobilization and Governance*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.

CIOFFI-REVILLA, Claudio (1997) "The Political Uncertainty of Interstate Rivalries: A Punctuated Equilibrium Model", en Paul F. Diehl, ed., *The Dynamics of Enduring Rivalries*. Urbana: University of Illinois Press.

COBB, Roger W. y Charles D. Elder (1983) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

COBB, Roger W. y Marc Howard Ross, eds. (1997) *Cultural Strategies of Agenda Denial*. Lawrence: University of Kansas Press.

DAVIS, Otto A., M. A. H. Dempster y Aaron Wildavsky (1966) "A Theory of the Budget Process", *American Political Science Review*, 60, págs. 529-547.

____ (1974) "Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: U.S. Domestic Appropriations", *British Journal of Political Science*, 4, págs. 419-452.

DAWKINS, Richard (1989) *The Selfish Gene*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.

____ (1996) *Climbing Mount Improbable*. Nueva York: W. W. Norton.

DODD, Lawrence C. (1994) "Political Learning and Political Change: Understanding Development across Time", en Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson, eds., *The Dynamics of American Politics*. Boulder, CO: Westview Press.

DOWNS, Anthony (1972) "Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle", *Public Interest*, 28 págs. 38-50.

DUDLEY, Geoffrey y Jeremy Richardson (1996) "Why Does Policy Change over Time? Adversarial Policy Communities, Alternative Policy Arenas y British Trunk Roads Policy 1945-95", *Journal of European Public Policy*, 3, págs. 63-83.

ELDRIDGE, Niles y Stephen J. Gould (1972) "Punctuated Equilibria: An Alternative to Phyletic Gradualism", en Thomas J. M. Schopf, ed., *Models in Paleobiology*. San Francisco: Freeman Cooper.

FAMA, Eugene F. (1963) "Mandelbrot and the Stable Paretian Hypothesis", en Paul Cootner, ed., *The Random Character of Stock Market Prices*. Cambridge, MA: MIT Press.

GIVENS, Terri y Adam Ludke (2004) "The Politics of European Immigration Policy", *Policy Studies Journal*, 32, págs. 145-165.

GOERTZ, Gary (2003) *International Norms and Decision Making: A Punctuated Equilibrium Model*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

GOULD, Stephen Jay (1989) *Wonderful Life: The Burgess Shale and the Nature of History*. Nueva York: W. W. Norton.

GREEN-PEDERSON, Christoffer (2004) *The Conflict of Conflicts: Euthanasia in Denmark, Belgium, and the Netherlands*. Aarhus, Dinamarca: Aarhus University.

- GREEN-PEDERSON, Christoffer y John Wilkerson (2006) "How Agenda Attributes Shape Politics", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1039-1052.
- GUIRAUDON, Virginie (2000a) "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping", *Journal of Common Market Studies*, 38 (2), págs. 251-271.
- ____ (2000b) *Les politiques d'immigration en Europe: Allemagne, France, Pays-Bas*. París: L'Harmattan.
- ____ (2003) "The Constitution of a European Immigration Policy Domain", *Journal of European Public Policy*, 10, págs. 263-282.
- HARDIN, John W. (1996) "Fishing for Constituents, Promoting Certainty: The Dynamics of Committee Jurisdiction Concentration", Artículo presentado en la asamblea anual de la *Midwest Political Science Association*, Chicago.
- HAYES, Michael T. (1992) *Incrementalism and Public Policy*. Nueva York: Longman.
- JOHN, Peter (2006a) "Explaining Policy Change: The Impact of the Media, Public Opinion, and Political Violence on Urban Budgets in England", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1053-1068.
- ____ (2006b) "The Policy Agendas Project: A Review", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 975-986.
- JOHN, Peter y Helen MARGETTS (2003) "Policy Punctuations in the UK", *Public Administration*, 81, págs. 411-432.
- JOHNSON, Norman L., Samuel Kotz y N. Balakrishnan (1994) *Continuous Univariate Distributions*. Nueva York: Wiley.
- JONES, Bryan D. (1994) *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- ____ (1996) "Attributes, Alternatives y the Flow of Ideas: Information Processing in Politics", Artículo presentado en la asamblea anual de la American Political Science Association, San Francisco.
- ____ (2001) *Politics and the Architecture of Choice*. Chicago: University of Chicago Press.
- JONES, Bryan D. y Frank R. Baumgartner (2005) *The Politics of Attention*. Chicago: University of Chicago Press.
- JONES, Bryan D., Frank Baumgartner y Jeffrey Talbert (1993) "The Destruction of Issue Monopolies in Congress", *American Political Science Review*, 87 págs. 657-671.
- JONES, Bryan D., Frank R. Baumgartner y James L. True (1995) "The Shape of Change: Punctuations and Stability in U.S. Budgeting, 1946-94", Working Paper 42, Program in American Politics, Texas A & M University.
- ____ (1996) "The Shape of Change: Punctuations and Stability in U.S. Budgeting, 1946-94", Artículo presentado en la Asamblea Anual de la Midwest Political Science Association, Chicago.
- ____ (1998) "Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995", *Journal of Politics*, 60 págs. 1-33.
- JONES, Bryan D., Tracy Sulkin y Heather Larsen (2003) "Policy Punctuations in American Political Institutions", *American Political Science Review*, 97 págs. 151-170.
- JORDAN, Meagan (2003) "Punctuations and Agendas", *Journal of Policy Analysis and Management*, 22 págs. 345-360.
- KAMLET, Mark S. y David C. Mowery (1987) "Influences on Executive and Congressional Budgetary Priorities, 1955-1981", *American Political Science Review*, 81 págs. 155-178.
- KELLY, Sean (1994) "Punctuated Change and the Era of Divided Government", en Lawrence C. DODD and Calvin Jillson, eds., *New Perspectives on American Politics*. Washington DC: Congressional Quarterly.

- KENNY, Sally (2003) "Where Is Gender in Agenda-Setting?" *Women and Politics*, 25 págs. 179-204.
- KIEL, Douglas y Euel Elliott (1992) "Budgets as Dynamic Systems: Change, Variation, Time, and Budgetary Heuristics", *Journal of Public Administration Theory*, 2 págs. 139-156.
- KIEWIET, Roderick y Matthew McCubbins (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kingdon, John (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2ª ed. Boston: Little, Brown. (Publicación original de 1985).
- KRASNER, Stephen (1984) "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, 16, págs. 223-246.
- LEACH, William D. y Paul A. Sabatier (2005) "To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking", *American Political Science Review*, 99, págs. 491-503.
- LINDBLOM, Charles (1959) "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, págs. 79-88.
- MAESSCHALCK, Jeroen (2002) "When Do Scandals Have an Impact on Policymaking?" *International Public Management Journal*, 5, págs. 169-193.
- MANDELBROT, Benoit (1963) "New Methods in Statistical Economics", *Journal of Political Economy*, 71, págs. 421-440.
- MANNA, Paul (2006) *School's In: Federalism and the National Education Agenda*. Washington DC: Georgetown University Press.
- MAZEY, Sonia (1998) "The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda?" *Journal of European Public Policy*, 5 (1), págs. 131-152.
- MAZEY, Sonia y Jeremy Richardson (2001) "Interest Groups and EU Policy-Making: Organisational Logic and Venue Shopping", en Jeremy Richardson, ed., *European Union: Power and Policy-Making*, 2ª ed., págs. 217-237. Londres y Nueva York: Routledge.
- McCOOL, Daniel (1998) "The Subsystem Family of Concepts", *Political Research Quarterly*, 51, págs. 551-570.
- McDONOUGH, John (1998) *Interests, Ideas, and Deregulation*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- MCFARLAND, Andrew W (2004) *Neopluralism*. Lawrence: University of Kansas Press.
- MCLENDON, M. K. (2003) "The Politics of Higher Education: Toward an Expanded Research Agenda", *Educational Policy*, 17 (1), págs. 165-191.
- MEIER, Kenneth (1985) *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*. Nueva York: St. Martin's Press.
- MIDLARSKY, Manus I. (1988) "Rulers and the Ruled: Patterned Inequality and the Onset of Mass Political Violence", *American Political Science Review*, 82, págs. 491-509.
- MORTENSEN, Peter B. (2005) "Policy Punctuations in Danish Local Budgeting", *Public Administration*, 83, págs. 931-950.
- MULHOLLAND, Shaila y Christine Shakespeare (2005) *Policy Frameworks for Higher Education Studies*. Nueva York: Alliance for International Higher Education Policy Studies.
- NISKANNEN, William A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- OSTROM, Charles W., Jr. y Robin F. Marra (1986) "A Reactive Linkage Model of the U.S. Defense Expenditure Policymaking Process", *American Political Science Review*, 72, págs. 941-957.
- PADGETT, John F. (1980) "Bounded Rationality in Budgetary Research", *American Political Science Review*, 74, págs. 354-372.

_____ (1981) "Hierarchy and Ecological Control in Federal Budgetary Decision Making", *American Journal of Sociology*, 87, págs. 75-128.

PENNER, Erin, Kelly Blidock y Stuart Soroka (2006) "Legislative Priorities and Public Opinion: Representation of Partisan Agendas in the Canadian House of Commons", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1006-1020.

PETERS, Edgar E. (1991) *Chaos and Order in the Capital Markets*. Nueva York: Wiley.

PRALLE, Sarah (2003) "Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: A Case Study of Canadian Forest Advocacy", *Journal of Public Policy*, 23, págs. 233-260.

_____ (2006) "Timing and Sequence in Agenda Setting and Policy Change: A Comparative Study of Lawn Pesticide Policy in the US and Canada", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 987-1005.

PRESIDENT'S Commission on Budget Concepts (1967) *Report of the President's Commission on Budget Concepts*. Washington DC, octubre.

PRINCEN, Sebastiaan y Mark Rhinhard (2006) "Crashing and Creeping: Agenda Setting Dynamics in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1119-1132.

RAUP, David M. (1991) *Extinction: Bad Genes or Bad Luck?* Nueva York: W.W.Norton.

REDFORD, Emmette S. (1969) *Democracy in the Administrative State*. Nueva York: Oxford University Press.

REPETTO, Robert, ed. (2006) *By Fits and Starts: Punctuated Equilibrium and the Dynamics of US Environmental Policy*. New Haven, CT: Yale University Press.

RICHARDSON, Jeremy (2000) "Government, Interest Groups, and Policy Change", *Political Studies*, 48, págs. 1006-1025.

ROBINSON, Scott (2004) "Punctuated Equilibrium, Bureaucratization, and Budgetary Changes in Schools", *Policy Studies Journal*, 24, págs. 25-40.

_____ (2005) "Punctuated Equilibrium", en Jack Rabin, ed., *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Taylor and Francis: Nueva York.

_____ (2006) "Punctuated Equilibrium Models in Organizational Decision-Making", en Goktug Morcal, ed., *Handbook on Organizational Decision-Making*. Nueva York: Marcel Dekker.

SABATIER, Paul A. (1987) "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8, págs. 649-692.

SALKA, William (2004) "Mission Evolution: The United States Forest Service Response to Crisis", *Review of Policy Research*, 21, págs. 221-232.

SCHATTSCHEIDER, E. E. (1960) *The Semi-Sovereign People*. Nueva York: Holt, Rinehart & Winston.

SCHOLTEN, Peter y Arco Timmermans (2004) "Doorbraken en zacht landingen in het Nederlandse immigrantenbeleid. Een theoretische analyse van beleidsdynamiek", *Beleidswetenschap*, 18, págs. 3-30.

SHEINGATE, Adam (2000) "Agricultural Retrenchment Revisited", *Governance*, 23, págs. 335-353.

SHIFTMAN, Jeremy (2003) "Generating Political Will for Safe Motherhood in Indonesia", *Social Science and Medicine*, 56, págs. 1197-1207.

SHIFTMAN, Jeremy, Tanya Beer Y Yonghong Wu (2002) "The Emergence of Global Disease Priorities", *Health Politics and Planning*, 17, págs. 225-234.

SIMON, Herbert A. (1957) *Models of Man*. Nueva York: Wiley.

_____ (1977) "The Logic of Heuristic Decision-Making", en R. S. Cohen and M. W. Wartofsky, eds., *Models of Discovery*. Boston: D. Reidel.

_____ (1983) *Reason in Human Affairs*. Stanford: Stanford University Press.

- _____. (1985) "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science", *American Political Science Review*, 79, págs. 293-304.
- SOROKA, Stuart (2002) *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- SOROKA, Stuart, Christopher Wlezien y Iain McLean (2006) "Public Expenditure in the UK: How Measures Matter", *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*. 169, Parte 2 págs. 255-271.
- SPETH, Gustave (2004) *Red Sky at Morning*. New Haven, CT: Yale University Press.
- STIMSON, James A., Michael B. MacKuen y Robert S. Erikson (1995) "Dynamic Representation", *American Political Science Review*, 89, págs. 543-565.
- SU, Tsai-Tsu, Mark S. Kamlet y David Mowery (1993) "Modeling U.S. Budgetary and Fiscal Outcomes: A Disaggregated, Systemwide Perspective", *American Journal of Political Science*, 37 págs. 213-245.
- TALBERT, Jeffrey, Bryan JONES y Frank Baumgartner (1995) "Nonlegislative Hearings and Policy Change in Congress", *American Journal of Political Science*, 39, págs. 383-406.
- THURMAIER, Kurt (1995) "Decisive Decision-Making in the Executive Budget Process: Analyzing the Political and Economic Propensities of Central Budget Bureau Analysts", *Public Administration Review*, 55, págs. 448-460.
- TIMMERMANS, A. (2001) "Arenas as Institutional Sites for Policymaking: Patterns and Effects in Comparative Perspective", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, págs. 311-337.
- TIMMERMANS, Arco y Peter Scholten (2006) "The Political Flow of Wisdom: Science Institutions as Policy Venues in the Netherlands", *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1104-1118.
- TRUE, James L. (1995) "Is the National Budget Controllable?" *Public Budgeting and Finance*, 15 págs. 18-32.
- _____. (2000) "Avalanches and Incrementalism", *American Review of Public Administration*, 30, págs. 3-18.
- TRUE, James L. y Glenn Utter (2002) "Saying 'Yes', 'No', and 'Load Me Up' to Guns in America", *American Journal of Public Administration* 32, págs. 216-241.
- TVERSKY, Amos (1972) "Elimination by Aspects: A Theory of Choice", *Psychological Review*, 79 págs. 281-299.
- U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE (1990) *National Income and Product Accounts of the United States*. Washington DC: U.S. Department of Commerce.
- U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. *Survey of Current Business*. Washington DC: U.S. Department of Commerce (serial).
- U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. *Budget of the United States Government* (serial, ejercicios fiscales 1948 a 1996).
- WALGRAVE, Stefaan (2005) Personal communication.
- WALGRAVE, Stefaan, Frédéric Varone y Patrick Dumont (2006) "Policy with or without Parties? A Comparative Analysis of Policy Priorities and Policy Change in Belgium (1991-2000). *Journal of European Public Policy*, 13, págs. 1021-1038.
- WANAT, John (1974) "Bases of Budgetary Incrementalism", *American Political Science Review*, 68, págs. 1221-1228.
- WENDON, Bryan (1998) "The Commission as Image-Venue Entrepreneur in EU Social Policy", *European Journal of Public Policy*, 5, págs. 339-353.
- WILDAVSKY, Aaron (1964) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- WLEZIEN, Christopher (1995) "The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending", *American Journal of Political Science*, 39, págs. 981-1000.
- WOOD, B. Dan y Jeffrey S. PEAKE (1998) "The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting", *American Political Science Review*, 92, págs. 173-184.

- WOOD, Robert (2006) "The Dynamics of Incrementalism", *Policy Studies Journal*, 34, págs. 1-16.
- WORSHAM, Jeff (1998) "Wavering Equilibriums: Subsystem Dynamics and Agenda Control", *American Politics Quarterly*, 26, págs. 485-512.
- ZALLER, John R. (1992) *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Nueva York: Cambridge University Press.

El marco de las coaliciones promotoras

Innovaciones y aclaraciones

PAUL A. SABATIER y CHRISTOPHER M. WEIBLE

El marco de las coaliciones promotoras es un marco conceptual del proceso de las políticas desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith para resolver problemas “insolubles”: aquellos problemas que involucran grandes conflictos de objetivos, discusiones técnicas importantes y muchos actores de diversos niveles de gobierno (Hoppe y Peterse 1993). Surgió de la experiencia de Sabatier de toda una década con la literatura de la implementación y del interés de ambos autores por comprender el papel que juega la información técnica en el proceso de las políticas (Sabatier 1986; Jenkins-Smith 1990; Sabatier y Jenkins-Smith 1988).

El marco de las coaliciones promotoras se publicó originariamente como tema del simposio de *Policy Sciences* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1988). Se revisó parcialmente en 1993 como resultado de seis casos de estudio solicitados por los autores (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Las primeras investigaciones trataron principalmente con la política de energía y política ambiental de los Estados Unidos, los campos en los que los autores tienen más experiencia.

Durante la década de los noventa, la base empírica del marco de las coaliciones promotoras se amplió mucho en términos de investigadores, sistemas políticos y ámbitos de las políticas. Para 1998-1999, de treinta y cuatro casos de estudio publicados relacionados con el marco de las coaliciones promotoras, seis eran de los autores y sus alumnos, ocho de otros académicos pero solicitados por los autores, y veinte de otros académicos por iniciativa propia (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 126)¹. De las veinte aplicaciones de otros intelectuales, quince las realizaron europeos y canadienses mientras que ocho se relacionaban con áreas de políticas distintas de las de energía y medio ambiente (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 126). Desde la cuenta hecha hasta 1998-1999 se han abordado por lo menos otros cincuenta y cuatro estudios de casos del marco de las coaliciones promotoras (ver apéndices 7.1 y 7.2) e incluso más publicaciones. De los estudios de casos, cinco fueron realizados por los autores originales o sus alumnos, y trataron sobre

las políticas ambientales y de energía de los Estados Unidos. La mayoría de las aplicaciones del marco de las coaliciones promotoras se realizaron en Europa (n=19) y en los Estados Unidos (n=14), pero algunos investigadores aplicaron el marco a temas de políticas públicas en Asia, África, Australia, América del Sur y el Canadá. Cuatro estudios han aplicado el marco de las coaliciones promotoras internacionalmente o han comparando varios países. De los cincuenta y cuatro casos desde 1998-1999, veintiséis trataron sobre política ambiental o de energía, mientras que veintiocho abordaron temas económicos y sociales, como impuestos, salud pública, drogas, cultura, educación, deporte y violencia doméstica.

Este creciente ámbito de aplicación para el marco de las coaliciones promotoras trajo aparejadas importantes revisiones del marco. Por ejemplo, muchos europeos y canadienses cuestionaron los supuestos pluralistas del marco de las coaliciones promotoras derivados de su origen en la literatura sobre políticas estadounidenses (Parsons 1995; Howlett y Ramesh 1995; Lijphart 1999). En respuesta, hemos revisado el marco para tratar explícitamente los regímenes corporativistas europeos y los regímenes ejecutivos autoritarios en muchos países en vías de desarrollo.

Dada la cantidad y diversidad de aplicaciones del marco de las coaliciones promotoras, una revisión completa de este trabajo está más allá del alcance de este capítulo. Por el contrario, intentamos sintetizar gran parte de estas investigaciones en un conjunto de innovaciones y aclaraciones recientes del marco. Este capítulo presentará primero una versión abreviada de la edición de 1999 del marco de las coaliciones promotoras. Como anticipo, la figura 7.1 presenta una visión general del rol de las coaliciones promotoras dentro del subsistema de políticas públicas y los efectos de los dos conjuntos de factores exógenos del subsistema que influyen en las restricciones y oportunidades que afectan a los actores del subsistema en el tiempo. Esta figura ha sido la caracterización central del marco desde su concepción.

La mayor parte de este capítulo presentará tres revisiones importantes (en gran medida agregados) al marco de 1999:

Completando la celda de “recursos y restricciones” de la figura 7.1 mediante la incorporación de un conjunto de “estructuras de oportunidad de coalición” que transmiten en qué medida los “parámetros del sistema estable” afectan el comportamiento de la coalición.

Completando la celda “recursos” de la figura 7.1 mediante la identificación de un conjunto de recursos de coalición y algunas hipótesis pertinentes.

Agregando dos caminos más de cambio de políticas a la hipótesis original del marco de las coaliciones promotoras de que un cambio importante de políticas requiere un shock exógeno al subsistema:

A. un camino de shock interno

B. un camino de acuerdo consensuado

En todo este capítulo, también aclararemos los conceptos claves y los procesos causales, particularmente con respecto a los subsistemas de políticas, el *devil shift* o recurso del diablo, y la condición de miembro de la coalición. Finalizaremos con

un resumen de algunas de las limitaciones del marco y preguntas importantes para futuras investigaciones.

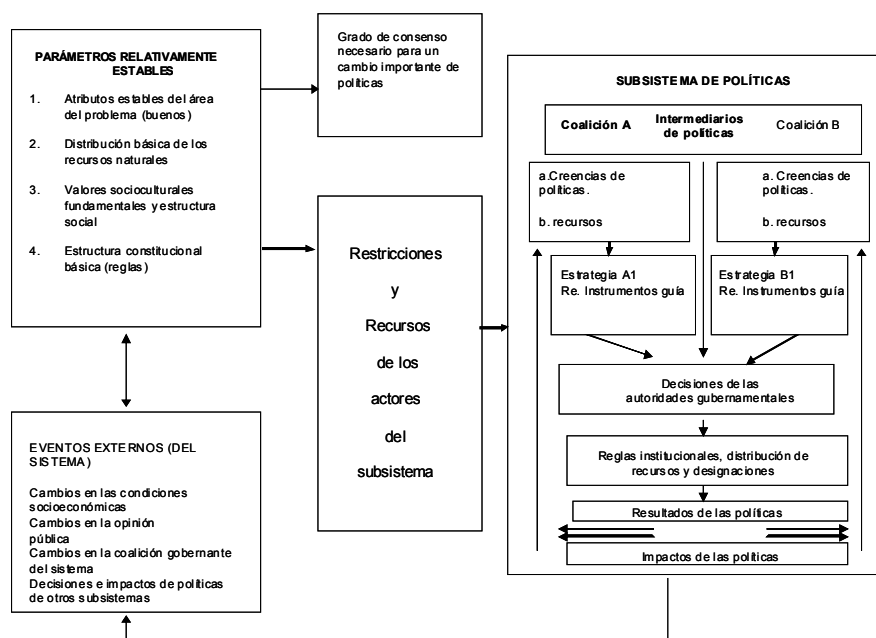


FIGURA 7.1 Diagrama del marco de las coaliciones promotoras de 1998

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS (ALREDEDOR DE 1999)

El marco de las coaliciones promotoras comienza con tres “piedras angulares”: (1) un supuesto en el nivel macro de que la mayoría de las formulaciones de políticas ocurren entre especialistas dentro de un subsistema, pero que su comportamiento se ve afectado por factores del sistema político y socioeconómico más amplio; (2) un “modelo de individuo” en el nivel micro tomado en gran parte de la psicología social; y (3) una convicción en el nivel medio de que la mejor forma de tratar con la multiplicidad de actores en un subsistema es juntarlos en “coaliciones promotoras”. Estos fundamentos, a su vez, afectan nuestras variables dependientes,

nuestras creencias y los cambios de políticas, de dos formas críticas: el aprendizaje orientado a las políticas y las perturbaciones externas.

Fundamentos

Subsistemas de políticas y factores externos. El marco asume que la formulación de políticas en las sociedades modernas es tan compleja, tanto sustantiva como legalmente, que los participantes deben especializarse si quieren tener alguna esperanza de ser influyentes. Esta especialización ocurre dentro de los subsistemas compuestos por participantes que con regularidad buscan influir en las políticas dentro de un subsistema de políticas, como las políticas sobre agua del Estado de California. Un subsistema se caracteriza por tener una dimensión funcional/sustantiva (por ejemplo, las políticas sobre agua) y una territorial (por ejemplo, California) (Zafonte y Sabatier 1998). El conjunto de participantes en la formulación de las políticas no solo incluye al tradicional “triángulo de hierro” conformado por legisladores, funcionarios de organismos y líderes de grupos de interés, sino también a los investigadores y periodistas que se especializan en esa área de políticas (Heclo 1978; Kingdon 1995) y funcionarios judiciales que intervienen regularmente en subsistemas de políticas². El marco supone que los participantes tienen creencias firmes y están motivados para traducir esas creencias en políticas reales. Dado que el marco de las coaliciones promotoras supone que la información científica y técnica juega un papel importante en la modificación de las creencias de quienes participan en las políticas, asume en consecuencia que los investigadores (científicos universitarios, analistas de políticas, consultores, etc.) están entre los jugadores principales de un proceso de las políticas. Desde la interpretación del marco de las coaliciones promotoras de 1998-1999, los estudios han continuado indicando que los investigadores juegan un rol activo en los procesos de formulación de políticas (Herron y otros 2006; Zafonte y Sabatier 2004; Meijerink 2005; Weible 2005).

El marco de las coaliciones promotoras se interesa en el cambio de políticas a lo largo de al menos una década. También asume que las creencias de los participantes son muy estables durante dicho período haciendo muy difíciles los cambios importantes de políticas. Por lo tanto, plantea una distinción entre los subsistemas de políticas desarrollados de los incipientes. Los subsistemas de políticas desarrollados se caracterizan por lo siguiente (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 135-136):

- Un conjunto de participantes que se consideran a sí mismos como una comunidad semiautónoma, que comparte conocimientos especializados en un área de políticas, y que ha procurado influir en las políticas públicas en esa área durante un período prolongado.
- Organismos, grupos de interés e instituciones de investigación que han tenido subunidades especializadas en ese tema durante un período prolongado³.

En la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), la mayoría de los subsistemas de políticas han existido durante

décadas y por lo tanto están bastante desarrollados. Sin embargo, hace treinta años, eran noveles los subsistemas que trataban la protección del medio ambiente y la protección del consumidor. Además, en los países en vías de desarrollo, muchos subsistemas son bastante incipientes debido a la inestabilidad del sistema político más amplio y la falta de personal capacitado en el subsistema. Un excelente ejemplo es el libro de Beverwijk (2005) sobre la educación superior en Mozambique.

Delimitar el alcance adecuado para un subsistema es también complicado debido a la existencia de sistemas superpuestos y anidados. Un organismo de viviendas locales, por ejemplo, es parte de un subsistema de viviendas locales. Pero también se superpone con los subsistemas locales de uso de tierras y transporte y está anidado en los subsistemas federales y estatales de políticas de viviendas. La situación es particularmente complicada cuando se trata de tratados internacionales, que automáticamente agregan un nivel internacional que tiene una autoridad muy limitada para imponer sus deseos sobre unidades nacionales y subnacionales. Para ver un ejemplo excelente de subsistemas anidados que incluyen el cambio climático, véase Sewell (2005).

Identificar el alcance adecuado de un subsistema es uno de los aspectos más importantes de un proyecto de investigación del marco. La regla fundamental debería ser: “enfocarse en el alcance sustantivo y geográfico de las instituciones que estructuran la interacción”. Por ejemplo, cuando Zafonte y Sabatier (2004) trataban de decidir si existía en los Estados Unidos un subsistema de control de contaminación automotriz, en gran medida independiente de un subsistema más amplio de control de contaminación atmosférica, descubrieron que la contaminación automotriz figuraba bajo un título independiente en la Ley de Aire Limpio, tenía un subdepartamento muy grande dentro del Departamento de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos, una subunidad importante dentro del Directorio de Recursos de Aire de California, diferentes grupos de interés del lado de la industria y de alguna manera grupos distintos del lado del medioambiente, una comunidad de investigación muy distinta y una comunidad de políticas bastante diferente en general. Por lo tanto, se sintieron completamente justificados al hacer del control de contaminación automotriz de los Estados Unidos un subsistema independiente del subsistema mayor de control de la contaminación atmosférica de los Estados Unidos.

Casi toda la formulación de políticas ocurre dentro de los subsistemas de políticas y supone negociaciones entre especialistas. Sin embargo, el comportamiento de los participantes dentro de un subsistema se ve afectado por dos conjuntos de factores exógenos, uno bastante estable y otro muy dinámico (véase figura 7.1). Los parámetros relativamente estables incluyen los atributos básicos del problema (por ejemplo, la diferencia entre agua subterránea y agua de superficie), la distribución básica de los recursos naturales, estructura y valores socioculturales fundamentales y estructura constitucional básica. Estos factores exógenos externos y estables, pocas veces cambian dentro de períodos de aproximadamente una década, por lo tanto, rara vez proveen el ímpetu para el cambio de comportamiento o de políticas dentro de

un subsistema de políticas. Sin embargo, son muy importantes para establecer los recursos y restricciones dentro de los cuales deben funcionar los actores. Los factores externos dinámicos incluyen cambios en las condiciones socioeconómicas, en la coalición de gobierno y en las decisiones de políticas de otros subsistemas. Estos también afectan el comportamiento de los actores del subsistema, pero su capacidad de cambiar en forma sustancial en períodos de aproximadamente una década los convierte en factores críticos que afectan los cambios importantes de políticas. De hecho, el marco de las coaliciones promotoras elabora la hipótesis de que el cambio en uno de estos factores dinámicos es una condición necesaria para cambios importantes de políticas. Véase Kübler (2001) para un ejemplo interesante relacionado con la política suiza contra las drogas.

El modelo de individuo y los sistemas de creencias. El marco de las coaliciones promotoras se diferencia de los marcos de elección racional principalmente en su modelo de individuo (Sabatier y Schlager 2000; Schlager 1995). Mientras que los marcos de elección racional suponen actores interesados en sí mismos que buscan en forma racional intereses materiales relativamente simples, el marco supone que las creencias normativas deben determinarse empíricamente y no excluye a priori la posibilidad de un comportamiento altruista. De hecho, de acuerdo con March y Olsen (1996) el marco de las coaliciones promotoras reconoce dos sistemas de razonamiento normativo: Una “lógica de lo apropiado”, en la cual el comportamiento correcto implica seguir las reglas, y una “lógica de consecuencias”, en la cual el comportamiento correcto implica maximizar las consecuencias buenas⁴. Es el conflicto clásico entre sociólogos y economistas. Como cada lógica parte de premisas fundamentalmente diferentes, este es un factor más para exacerbar el compromiso. El marco de las coaliciones promotoras destaca la dificultad de cambiar las creencias normativas y la tendencia de los actores a relacionarse con el mundo a través de un conjunto de filtros de percepción compuestos por creencias preexistentes que son difíciles de modificar (Lord, Ross, y Lepper 1979; Munro y Ditto 1997; Munro *et al.* 2002). Por lo tanto, es probable que los actores de diferentes coaliciones perciban la misma información de modos muy diferentes, lo que lleva a la desconfianza. El marco también toma una proposición clave de la teoría de la perspectiva (Quattrone y Tversky 1988): los actores valoran las pérdidas más que las ganancias. Esto implica que los individuos recuerdan las derrotas más que las victorias. Estas proposiciones interactúan para producir “el recurso del diablo”, la tendencia de los actores a ver a sus adversarios como menos dignos de confianza, más malvados y más poderosos de lo que probablemente sean (Sabatier, Hunter, y McLaughlin 1987; Sabatier y Jenkins-Smith 1999). Esto a su vez aumenta la intensidad de la relación de los miembros dentro de las mismas coaliciones y exagera el conflicto entre coaliciones en competencia. Los filtros de percepción también tienden a eliminar la información discrepante y a reafirmar aquella que no discrepa, haciendo bastante difícil el cambio de creencias. El modelo del marco de las coaliciones promotoras del individuo es apropiado para explicar la intensificación

y continuación del conflicto de políticas. Como veremos aquí, explicar la reducción de tensión y el acuerdo requiere una mayor modificación.

Siguiendo las publicaciones sobre el sistema de creencias de los participantes (March y Simon 1958; Putnam 1976; Peffley y Hurwitz 1985), el marco de las coaliciones promotoras conceptualiza una estructura jerárquica de tres niveles⁵. En el nivel más amplio se encuentran las creencias fundamentales (*deep core beliefs*), que abarcan la mayoría de los subsistemas de políticas. Las creencias fundamentales incluyen supuestos muy generales normativos y ontológicos sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de valores fundamentales como la libertad y la igualdad, la prioridad relativa del bienestar de diferentes grupos, el papel adecuado del gobierno contra los mercados en general, y sobre quienes deben participar en la toma de decisiones gubernamentales. La tradicional división entre izquierda/derecha funciona en el nivel de creencias fundamentales. Las creencias fundamentales son, en gran medida, el producto de la socialización en la infancia y, por lo tanto, muy difíciles de cambiar.

En el siguiente nivel se encuentran las creencias sobre las políticas públicas (*policy core beliefs*). Estas son aplicaciones de creencias sobre las políticas que abarcan un subsistema de políticas completo (por ejemplo, las políticas sobre agua de California). Sabatier y Jenkins-Smith (1999) definen once elementos de las creencias sobre las políticas que incluyen la prioridad de diferentes valores relativos a las políticas, el bienestar de quienes cuenta, la autoridad relativa de los gobiernos y los mercados, el papel adecuado del público en general, los funcionarios electos, los funcionarios públicos, los peritos, y la gravedad relativa y causas de los problemas de políticas en el subsistema. El supuesto general es que los participantes tienen mucho conocimiento sobre las relaciones dentro de su subsistema de políticas, y por lo tanto pueden estar dispuestos a realizar el esfuerzo de aplicar ciertas creencias fundamentales para desarrollar creencias sobre las políticas públicas en ese subsistema. Sin embargo, no existe siempre una correspondencia uno a uno entre creencias fundamentales y creencias sobre las políticas. Por ejemplo, mientras que los conservadores por lo general tienen una marcada preferencia por las soluciones de mercado, algunos de ellos reconocen importantes fallas de mercado (por ejemplo, externalidades) en los problemas de contaminación de agua, de modo que están dispuestos a apoyar mucho más la intervención estatal en esta área de políticas que en otras. Como las creencias sobre políticas tienen un alcance que abarca todo el subsistema y tratan con elecciones de políticas fundamentales, son también muy difíciles de cambiar.

Encontramos que con solo operacionalizar dos o tres de estas creencias sobre las políticas se pueden identificar al menos dos coaliciones promotoras. Sin embargo, recomendamos operacionalizar la mayor cantidad posible de elementos de creencias sobre las políticas, porque las subdivisiones dentro de las coaliciones o la posibilidad de una tercera coalición se explican a menudo por el desacuerdo entre otros componentes de las creencias sobre las políticas. Por ejemplo, Weible y Sabatier (2005) encontraron dos coaliciones relacionadas en la política del Área

Marina Protegida (MPA) en California: una coalición pro-Área Marina Protegida y una coalición anti-Área Marina Protegida. La coalición anti-Área Marina Protegida, que estaba formada principalmente por pescadores aficionados y comerciales, estaba estimulada en sus preferencias en contra del establecimiento de áreas marinas protegidas en las aguas de California. Sin embargo, los pescadores aficionados y comerciales no estaban de acuerdo en sus percepciones de las causas del problema, de modo que crearon diferentes patrones de coordinación y una subcoalición se escindió entre estos dos intereses pesqueros.

En algunos subsistemas de políticas, los debates intransigentes entre las coaliciones se basan en preferencias divergentes con respecto a una o más propuestas de políticas que abarcan todo el subsistema (por ejemplo, la expansión o prohibición de realizar perforaciones en el Refugio Nacional de Vida Silvestre del Ártico). El marco de las coaliciones promotoras denominó este tipo de creencia preferencias sobre políticas públicas (*policy core policy preferences*) (Sabatier 1998; Sabatier y Jenkins-Smith 1999). Las preferencias sobre políticas públicas son creencias que “(i) tienen un alcance que abarca todo el subsistema, (ii) son muy notables, y (iii) han sido gran causa de división durante algún tiempo” (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 134). Las preferencias sobre políticas fundamentales son creencias normativas que proyectan una imagen de cómo debe ser un subsistema de políticas, brindan una visión que guía el comportamiento estratégico de coalición y ayudan a unir aliados y a dividir opositores. Cuando se traducen en las creencias instrumentales (*secondary beliefs*), las preferencias sobre políticas fundamentales se convierten en preferencias de políticas relacionadas con instrumentos específicos o propuestas que tratan solo un subcomponente territorial o sustantivo de un subsistema de políticas. Por ejemplo, en la cuenca del lago Tahoe los participantes están mayormente divididos entre quienes están a favor del desarrollo de la tierra y los que están a favor de su preservación (preferencias sobre políticas fundamentales) pero pueden estar de acuerdo en restringir el desarrollo en laderas empinadas donde la erosión es grave (creencias instrumentales). Las preferencias sobre las políticas fundamentales pueden ser lo que une las coaliciones con más fuerza. El nivel final consiste en creencias instrumentales (*secondary beliefs*). Las creencias instrumentales tienen relativamente poco alcance (no abarcan todo el subsistema) y, por ejemplo, tratan las reglas y las aplicaciones presupuestarias dentro de un programa específico en detalle, la gravedad y causas de los problemas en un escenario específico, las pautas de la participación pública dentro de una ley específica, etc. Dado que las creencias instrumentales tienen un alcance menor que las creencias sobre las políticas, cambiarlas requiere menos pruebas y menos acuerdos entre los actores de un subsistema y, por lo tanto, debería ser menos difícil.

Los investigadores han modelado los sistemas de creencias del marco de las coaliciones promotoras usando tanto métodos cualitativos como cuantitativos. Liften (2000), Elliott y Schlaepfer (2001 a, b), y Green y Houlihan (2004) son ejemplos de modelos cualitativos del sistema de creencias del marco. Herron, Jenkins-Smith, y Silva (2005) y Weible, Sabatier y Lubell (2004) son ejemplos de modelos cuantita-

tivos que utilizan cuestionarios de datos. Chen (2003), Zafonte y Sabatier (2004), y Larsen, Vrangbaek y Traulsen (2006) son ejemplos de modelos cuantitativos que utilizan el análisis del contenido de documentos públicos.

Las coaliciones promotoras. De modo similar a la creciente literatura sobre redes de políticas públicas y al progresivo reconocimiento de la importancia de las relaciones interpersonales para explicar el comportamiento humano (Howlett 2002; Granoveter 1985; Provan y Milward 1995; Schneider *et al.* 2003; Thatcher 1998), el marco de las coaliciones promotoras predice que las creencias y el comportamiento de las partes interesadas se insertan dentro de redes informales y que la formulación de políticas está estructurada, en parte, por las redes formadas entre importantes participantes. El marco supone que los participantes se esfuercen por traducir los componentes de sus sistemas de creencias en políticas propiamente dichas, antes de que sus opositores puedan hacer lo mismo. A fin de tener alguna posibilidad de éxito, deben buscar aliados, compartir recursos, y desarrollar estrategias complementarias. Además, el recurso del diablo exagera el miedo de que los opositores ganen, motiva a los actores a alinearse y cooperar con los aliados.

El marco de las coaliciones promotoras sostiene que los participantes buscarán aliarse con personas que tengan las mismas creencias sobre las políticas entre los legisladores, funcionarios de organismos, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores e intelectuales de varios niveles de gobierno. Si también se involucran en un grado no insignificante de coordinación, forman una coalición promotora. La coordinación incluye algún grado de trabajo conjunto para alcanzar objetivos de políticas similares. El marco sostiene que las coaliciones promotoras proveen la herramienta más útil para aunar el comportamiento de cientos de organizaciones e individuos involucrados en un subsistema de políticas durante períodos de una década o más. En cualquier subsistema de políticas dado, por lo general habrá de dos a cinco coaliciones promotoras.

El concepto de coaliciones promotoras es uno de los rasgos distintivos principales del marco, pero también es fuente de muchos debates académicos y críticas. La respetable crítica de Schlager (1995) es que el marco de las coaliciones promotoras ofrece una justificación insuficiente de que los actores con similares creencias sobre las políticas realmente coordinan su comportamiento en coaliciones. En respuesta a la crítica de Schlager, los estudios han analizado datos de redes para verificar la existencia de coaliciones promotoras (Zafonte y Sabatier 1998; Weible 2005; Weible y Sabatier 2005). En este esfuerzo, Weible (2005) pidió a los participantes que identificaran las afiliaciones organizacionales en las que ellos “procuraban coordinar sobre temas relacionados al Área Marina Protegida”. Concluyó que los patrones de coordinación, tal como se espera, se superponen en grupos basados en creencias sobre las políticas públicas.

La investigación empírica reciente no explica aún cómo las coaliciones superan el problema del polizón de la acción colectiva para formar y mantener la condición de miembro de la coalición en el tiempo (Olson 1965). El marco de las

coaliciones promotoras provee tres razones para superar el problema del polizón (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 139-141). En primer lugar, los costos de transacción para participar en una coalición son relativamente bajos comparados con otras formas de comportamiento colectivo debido a los sistemas de creencias compartidas, altos niveles de confianza y voluntad de distribuir los costos en forma justa. En segundo lugar, los beneficios percibidos por participar en una coalición son exagerados, especialmente cuando los participantes experimentan el recurso del diablo en situaciones de mucho conflicto. Cuando los participantes experimentan el recurso del diablo, exageran el poder y la mala intencionalidad de sus opositores políticos, lo cual amplía la gravedad de las pérdidas hacia una coalición rival y fomenta los beneficios de coordinar con los aliados de la coalición. Para defenderse de un enemigo político poderoso, el recurso del diablo hará que sea más probable que los participantes busquen aliados con ideas similares para combinar sus recursos y mantener aquellas alianzas en el tiempo. Al mismo tiempo, el recurso del diablo hará que sea menos probable que los participantes interactúen con los opositores debido a los conflictos de valores, la desconfianza y el recelo. En tercer lugar, el nivel de coordinación dentro de una coalición varía de fuerte (por ejemplo, el desarrollo de un plan común y su implementación) a débil (por ejemplo, monitorear las actividades de aliados y responder con estrategias complementarias) (Zafonte y Sabatier 1998; Sabatier y Jenkins-Smith 1999). La coordinación débil tiene menores costos que la coordinación fuerte y reduce la amenaza del polizón. La coordinación débil probablemente sea una estrategia importante para las coaliciones en las cuales la condición de miembro organizacional enfrenta impedimentos legales que limitan las alianzas formalizadas. Hasta la fecha, ningún estudio empírico ha investigado estas tres razones para la formación y el mantenimiento de coaliciones. Alentamos la investigación en esta área, especialmente contra las hipótesis de coordinación rival de Schallager (1995) y en el contexto de interdependencias organizacionales (Fenger y Klok 2001).

Otro debate que perdura dentro del marco es la influencia relativa de los intereses personales materiales comparada con las creencias sobre las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith 1993; Parsons 1995; Schlager y Blomquist 1996; Elliot y Schlaepfer 2001 a, b; Nohrstedt 2005). Los estudios previos de Jenkins-Smith y St. Clair (1993) sobre *leasing* de plataformas de petróleo *offshore* indican que el interés personal es más importante para los grupos materiales (organizaciones motivadas por intereses individuales económicos) que para los grupos intencionales (organizaciones motivadas por una posición ideológica). En forma similar, Nohrstedt (2005) encontró que los actores intercambiaban algunas creencias sobre las políticas por intereses estratégicos de corto plazo con respecto a la cohesión del partido y a la maximización de los votantes. Por otro lado, Weible (2005) descubrió que las creencias sobre las políticas son un mejor predictor del comportamiento coordinado que las percepciones de poder. Leach y Sabatier (2005) descubrieron que un modelo estilo marco de las coaliciones promotoras del individuo predice el éxito de las asociaciones de cuencas hidrográficas un poco mejor que el modelo

del marco del análisis y desarrollo institucional de Ostrom. Esperamos que este sea uno de los focos de futuros trabajos de investigación.

Dos caminos críticos hacia el cambio de creencias y de políticas

El modelo del marco de las coaliciones promotoras del individuo tiene importantes consecuencias para el cambio de creencias y de políticas dentro de un subsistema. En particular, la importancia de filtros de percepción y del recurso del diablo exacerba el conflicto y la desconfianza entre las coaliciones y el “pensamiento de grupo” dentro de las coaliciones (Janis, 1972). Por lo tanto, es muy poco probable que los miembros de una coalición cambien de creencias sobre las políticas en forma voluntaria. La información científica y técnica puede facilitar el aprendizaje en el nivel instrumental, pero no la creencia sobre las políticas (Sabatier y Zafonte 2001). Dado que un cambio importante dentro del subsistema es imposible, este debe provenir de una fuente externa.

La versión del marco del año 1999 identificaba dos caminos para el cambio de creencias y de políticas: el aprendizaje orientado a las políticas y las perturbaciones externas. Por lo tanto, uno de los precursores del cambio de políticas es un grado de cambio de creencias entre algunos de los participantes o un reemplazo de una coalición dominante por una coalición minoritaria. En esta línea, Sabatier y Jenkins-Smith (1999) han distinguido entre cambios de políticas importantes (luego de cambios en las creencias relativas a políticas) y cambios de políticas menores (luego de cambios en las creencias instrumentales). A continuación se destacan los efectos del aprendizaje orientado a las políticas y las perturbaciones externas sobre cambios en las creencias y en las políticas.

Aprendizaje orientado a las políticas. El marco de las coaliciones promotoras define el aprendizaje orientado a las políticas como “alteraciones relativamente perdurables del pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y/o información nueva y que buscan el logro o la revisión de los objetivos de las políticas” (Sabatier y Jenkins-Smith 1999: 123).

La capacidad del aprendizaje orientado a las políticas para provocar el cambio de creencias y de políticas se ha incluido en distintas hipótesis para que varíe según el nivel del sistema de creencias del marco. Las creencias fundamentales y las creencias sobre las políticas —siendo estas más normativas— son muy resistentes al cambio en respuesta a nueva información. Por otro lado, se ha elaborado una hipótesis sobre las creencias instrumentales que establece que son más susceptibles al aprendizaje orientado a las políticas porque el alcance relativamente menor requiere menos evidencia y un cambio de creencias entre menos individuos. Por ejemplo, es más fácil cambiar las percepciones de las personas acerca de las causas de la contaminación atmosférica en Los Ángeles que en todos los Estados Unidos. Si bien las perturbaciones externas pueden llevar a cambios rápidos en la estructura del subsistema y en las creencias sobre las políticas individuales, el aprendizaje orientado a las políticas puede llevar diez años o más y tener un efecto

mayor en las creencias instrumentales, que son más flexibles a la información que las creencias sobre las políticas (Weiss 1977).

Perturbaciones o shocks externos. El marco de las coaliciones promotoras también ha sostenido que una condición necesaria pero no suficiente para un cambio importante de políticas dentro de un subsistema está dada por las perturbaciones importantes externas a un subsistema de políticas. Las perturbaciones significativas incluyen los cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios de régimen, repercusiones de otros subsistemas o desastres. Estos shocks externos pueden cambiar agendas, centrar la atención pública y atraer la atención de los gobernantes clave que se ocupan de tomar decisiones. El efecto más importante del shock externo es la redistribución de los recursos o la apertura y cierre de escenarios dentro de un subsistema de políticas, que pueden llevar a reemplazar la coalición que dominaba previamente por una coalición minoritaria (Sabatier y Jenkins-Smith 1993). Los shocks externos podrían también cambiar los componentes de las creencias sobre las políticas de una coalición promotora dominante. Por ejemplo, durante una recesión económica, una coalición a favor de la regulación puede reconsiderar cualquier efecto económico adverso de controles rigurosos sobre poblaciones objetivo (Zafonte y Sabatier 2004). Los vínculos causales entre un shock externo y un cambio de política es un esfuerzo permanente entre algunos académicos del marco (por ejemplo, Nohrstedt 2005).

MODIFICACIONES IMPORTANTES AL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS DESDE 1999

Esta sección explora tres agregados importantes al marco desde 1999 en términos de: (1) el contexto dentro del cual funcionan las coaliciones, (2) una tipología de los recursos de las coaliciones y (3) dos nuevos caminos para un cambio importante de políticas.

Estructuras de oportunidad de las coaliciones

Una de las críticas más frecuentes al marco de las coaliciones promotoras es que es un producto excesivamente atado a sus orígenes empíricos en el pluralismo de los Estados Unidos. Establece supuestos muy tácitos sobre grupos de interés bien organizados, organismos con una misión determinada, partidos políticos débiles, múltiples escenarios para la toma de decisiones y la necesidad de mayorías calificadas para sancionar e implementar el cambio importante de políticas. Sin embargo, estos supuestos no se ajustan mucho a los regímenes corporativistas europeos con sus patrones de participación restringida, estructuras de decisión duraderas y reglas de decisión consensuales (Parsons 1995; Kübler 2001; Greer 2002; Luloffs y Hoppe 2003; Larsen, Vrangbaek y Traulsen 2006). También se han planteado preguntas sobre la aplicabilidad del marco en sociedades menos democráticas de Europa del Este y de los países en vías de desarrollo (Parsons

1995; Andersson 1998). Estas inquietudes fueron parcialmente tratadas por Sabatier (1998).

El diagrama del marco original tiene dos conjuntos de variables externas al subsistema de políticas: (1) parámetros de sistema estables (por ejemplo, la estructura constitucional y social y los recursos naturales que solo cambian muy lentamente) y (2) eventos externos (por ejemplo, la opinión pública y perturbaciones económicas, que a menudo cambian durante una década y que se supone son una condición necesaria, si bien no suficiente, para un cambio importante de políticas). Ambos conjuntos de factores afectan los recursos y las restricciones de los actores del subsistema, que a su vez afectan la formulación de políticas dentro del subsistema. Proponemos crear una nueva categoría de variables conocida como “estructuras de oportunidad de coalición” para que interceda entre los parámetros del sistema estable y el subsistema.

Hemos tomado muchas ideas de la literatura europea sobre “estructuras de oportunidad políticas” (Kriesi *et al.* 1995; McAdam, McCarthy, y Zald 1996; Kübler 2001). Las estructuras de oportunidad se refieren a las características relativamente duraderas de una política que afectan los recursos y restricciones de los actores del subsistema. En nuestro caso estamos interesados en factores que afectan en buena medida los recursos y el comportamiento de las coaliciones promotoras. Identificamos dos conjuntos de variables en gran parte tomados de Lijphart (1999):

1. *Grado de consenso requerido para un cambio importante en las políticas.* En las formas de gobierno como las de Suiza, Austria y los Países Bajos, hay muchas normas fuertes para el consenso. En países como los Estados Unidos, con muchos puntos de veto que toda reforma importante debe aprobar, son necesarias las mayorías calificadas. También existen los sistemas Westminster, tales como en el Reino Unido y Nueva Zelanda donde la toma de decisiones está muy centralizada y el partido mayoritario del Parlamento pocas veces reúne más del 45% de los votos populares. Por último están los regímenes autoritarios que a menudo incorporan una regla minoritaria. En general, cuanto más alto es el consenso requerido, mayores incentivos tienen las coaliciones para ser inclusivas (en lugar de exclusivas), para procurar el compromiso y compartir información con los opositores, y generalmente para minimizar el recurso del diablo.
2. *Apertura del sistema político.* Esta es la función de dos variables: (1) la cantidad de escenarios para la toma de decisiones por las que cualquier propuesta de políticas importante debe pasar y (2) la accesibilidad de cada escenario. Por ejemplo, los países como los Estados Unidos, con separación de poderes y gobiernos estatales/regionales muy poderosos, crean varios escenarios para la toma de decisiones. Junto con arraigadas tradiciones de burocracias, legislaturas y tribunales accesibles, crean un sistema muy abierto con muchos actores diferentes involucrados en el proceso de las políticas públicas. Dichos sistemas complejos se adaptan muy bien al marco de las coaliciones promotoras en cuanto marco

analítico. Por el contrario, los sistemas corporativistas tienden a ser mucho menos abiertos porque la toma de decisiones es mucho más centralizada y porque la participación está restringida a una pequeña cantidad de autoridades gubernamentales centrales y a los líderes de las principales asociaciones que observan las normas de compromiso y conformidad con las decisiones. El marco puede utilizarse para analizar los regímenes corporativistas, pero las coaliciones promotoras se inclinarán a tener menos actores y las normas de compromiso crearán incentivos para que los moderados logren acuerdos entre las distintas coaliciones. En palabras de Larsen, Vrangbaek y Traulsen (2006) en los regímenes corporativistas se incentiva a las coaliciones a tener “centros sólidos con bordes poco definidos” (es decir, varios actores que desean actuar como mediadores).

En resumen, las estructuras de oportunidad de las coaliciones pluralistas se inclinarán a tener normas de compromiso moderadas y sistemas de decisión abiertos. Las estructuras corporativistas incluyen normas firmes de consenso y compromiso y normas de participación relativamente limitadas. Los sistemas Westminster se inclinarán a tener normas de compromiso débiles y normas de participación relativamente limitadas. Muchos países en vías de desarrollo tendrán normas de compromiso débiles y participación limitada. Aunque el marco de las coaliciones promotoras es probablemente más adecuado para la complejidad de los regímenes pluralistas, puede ser y ha sido utilizado para analizar regímenes corporativistas, sistemas Westminster y regímenes no democráticos o cuasidemocráticos.

CUADRO 7.1 Tipología de las estructuras de oportunidad de coalición

Apertura del sistema político	Grado de consenso necesario para cambios importantes de políticas		
	Alto	Medio	Bajo
Alto	Pluralista	Pluralista	
Medio	Corporativista reciente	Westminster	
Bajo	Corporativista tradicional		Ejecutivo autoritario

La aplicabilidad del marco de las coaliciones promotoras a los regímenes corporativistas debería aumentar con la creciente apertura de muchos de ellos por vía de la inclusión de más partes interesadas en las negociaciones y la mayor accesibilidad de los tribunales y las burocracias en múltiples niveles del gobierno (Lijphart 1999). Además, al agregar una sección sobre “acuerdos negociados” a los caminos hacia un cambio importante de políticas debería aumentar la importancia del marco para los académicos corporativistas (véase más adelante). La figura 7.2 muestra un resumen del posible impacto de las estructuras de oportunidad de coalición en el marco conceptual global. El impacto más importante

es a través de la conversión de los parámetros relativamente estables en restricciones y recursos más específicos que afectan la formulación de políticas a largo plazo. Las estructuras de oportunidad de coalición también tienen un impacto en los recursos y restricciones de corto plazo.

Tipología de los recursos de las coaliciones

Desde el inicio del marco de las coaliciones promotoras, los diagramas de flujo que describen el subsistema de políticas y los factores exógenos siempre han representado las coaliciones promotoras como que incluyen (1) creencias de políticas y (2) recursos. Muchas investigaciones posteriores se han centrado en el contenido de los sistemas de creencias, pero prácticamente ninguna lo ha hecho en los recursos de las coaliciones. En su disertación que aplica el marco de las coaliciones promotoras al cambio climático global, Sewell (2005) usa una tipología de recursos de políticas tomada de Kelman (1987). A continuación, presentamos una tipología de recursos de políticas relevantes que los participantes pueden usar en sus intentos de influir en las políticas públicas. Se superpone aproximadamente un 40% al conjunto de recursos de Kelman y Sewell, y un poco más al de Weible (2006).

- A. *Autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas.* El marco de las coaliciones promotoras considera a los actores en posiciones de autoridad legal como miembros potenciales de coaliciones promotoras. Esto incluye a muchos funcionarios de organismos, legisladores y algunos jueces. Cuando eso sucede, es un recurso importante para la coalición (Sabatier y Pelkey 1987). Una de las características más importantes de una coalición dominante es que tiene más miembros en posiciones de autoridad formal que las coaliciones minoritarias. Las estrategias más importantes para las coaliciones incluyen colocar a los aliados en posiciones de autoridad legal mediante elecciones o designaciones políticas, así como lanzar campañas de lobby para persuadir a funcionarios con autoridad legal.
- B. *Opinión pública.* Las encuestas de opinión que muestran su apoyo a las posiciones de políticas de una coalición son un recurso importante para los participantes. Es más probable que un público adepto elija partidarios de la coalición para cargos legislativos y otros cargos de autoridad legal, y que ayude a persuadir a los funcionarios electos en sus decisiones. Una estrategia clásica de las coaliciones promotoras es dedicar mucho tiempo a tratar de obtener el apoyo del público.

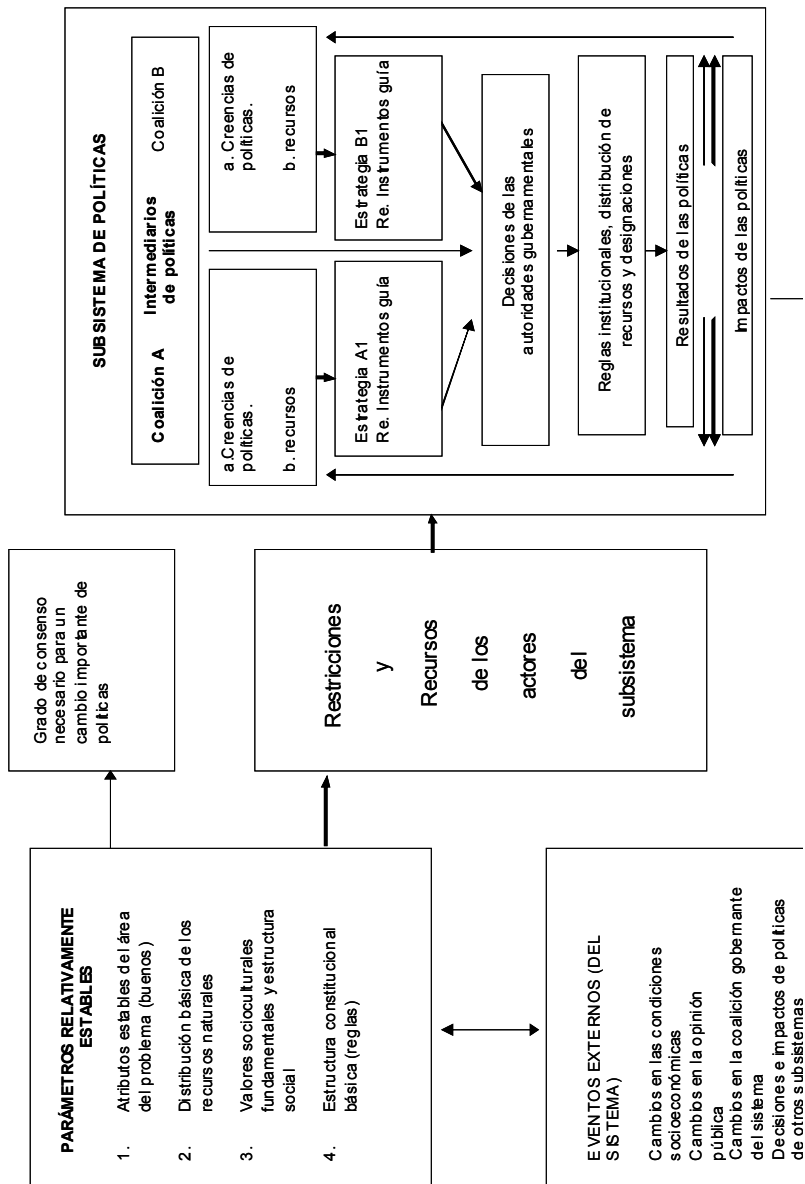


FIGURA 7.2 Diagrama del marco de las coaliciones promotoras de 2005

- C. *Información*. La información relativa a la gravedad y a las causas de un problema, y a los costos y beneficios de las alternativas de políticas es un recurso importante para una coalición. A menos que haya un empate forzado (véase más adelante), el marco de las coaliciones promotoras supone que la información es un recurso utilizado por los participantes para ganar batallas políticas contra los adversarios. Entre los usos estratégicos de la información están el reforzar la condición de miembro de la coalición, debatir en contra de los puntos de vista políticos de un adversario, convencer a los gobernantes que toman decisiones que apoyen las propuestas propias, e influir en la opinión pública. Las partes interesadas a menudo tergiversan o distorsionan la información para reforzar su argumento (Mazur 1981; Jenkins-Smith 1990). Esta es una de las razones por las cuales el marco resalta el rol de los investigadores dentro de las coaliciones.
- D. *Grupos movilizables*. Las elites políticas con frecuencia utilizan miembros del público atento que comparten sus creencias para involucrarlos en varias actividades políticas, como manifestaciones públicas, campañas electorales y campañas de recaudación de fondos. Las coaliciones con recursos financieros mínimos, frecuentemente confían ampliamente en las masas movilizables como un recurso poco costoso.
- E. *Recursos financieros*. El dinero puede utilizarse para adquirir otros recursos. Una coalición con amplios recursos financieros puede proveer los fondos para la investigación y organizar grupos de expertos (think tanks) para producir información, financiar candidatos bien dispuestos ganando así acceso interno a legisladores y políticos designados, lanzar campañas mediáticas para obtener el apoyo del público y publicitar sus posiciones políticas a fin de fortalecer la cantidad de activistas movilizables.
- F. *Liderazgo hábil*. Las publicaciones sobre emprendedores de políticas demuestran cómo líderes hábiles pueden crear una visión atractiva para una coalición, utilizar los recursos en forma estratégica y eficiente, y atraer nuevos recursos para la coalición (Mintrom y Vergari 1996; Muller 1995). Los estudios sobre políticas públicas también explican la forma en que casi todos los antecedentes de cambios de políticas (por ejemplo, los shocks externos) predisponen al sistema político para el cambio, pero se necesitan emprendedores hábiles para provocar cambios concretos en las políticas (Kingdon 1995; Minstrom y Vergari 1996).

Aunque cada uno de estos recursos puede ser fácilmente conceptualizado, ha resultado difícil operacionalizarlos y agruparlos por tipos de recursos. Hasta la fecha, las mayores operacionalizaciones se han encontrado en la medición de las fuentes de información con datos de redes (Weible 2005) y el liderazgo en estudios cualitativos (Minstrom y Vergari 1996).

Caminos alternativos para cambios importantes de políticas: shocks internos

La versión original del marco de las coaliciones promotoras se centraba en los shocks externos al subsistema como una causa necesaria de cambio importante en las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith 1988). Un ejemplo podría ser el impacto de la revolución iraní de 1979 sobre las políticas de control de la contaminación de la industria automotriz de los Estados Unidos por medio de un embargo petrolero y la elección de Ronald Reagan como presidente. La lógica básica es que un cambio importante dentro de un subsistema es en gran medida imposible debido a las anteojeras de percepción y el recurso del diablo. Un shock externo provee un estímulo para el cambio que por definición está muy lejos del control de los actores del subsistema. Ahora agregamos los shocks internos (por ejemplo, desastres desde dentro de los subsistemas de políticas) como un camino alternativo para el cambio importante de políticas. Por ejemplo, el derrame de petróleo en Santa Bárbara fue un desastre en el que influyeron mucho los actores internos del subsistema del petróleo.

Nuestros argumentos para la importancia tanto de los shocks internos como de los externos siguen parcialmente los razonamientos presentes en la literatura sobre “sucesos que captan atención” (Kingdon 1995; Birkland 1997, 1998, 2004). Por ejemplo, siguiendo los argumentos de Birkland (2004) los sucesos que captan atención atraen la atención pública, resaltan las vulnerabilidades, las fallas o la negligencia de las políticas e introducen nueva información en el proceso de las políticas. Esto tiene la fuerza para inclinar la balanza del poder entre los participantes proporcionando el potencial para el cambio importante de políticas.

Esta nueva revisión del marco reconoce que los shocks internos importantes pueden también ocurrir dentro de un subsistema de políticas y pueden llevar a un cambio importante de políticas. La literatura sobre sucesos que captan atención también destaca muchos de estos hechos. Entre los shocks internos están el derrame de Exxon Valdez (Busenberg 2000) y desastres de la aviación (Birkland 2004). Sin embargo, el marco de las coaliciones promotoras se diferencia de la literatura sobre sucesos que captan atención al continuar haciendo una diferencia entre shocks internos y externos. La diferencia sigue la premisa del marco de que los subsistemas de políticas son la unidad de análisis más útil para comprender y explicar el cambio de políticas. La distinción también ayuda a identificar el tipo de shock, la respuesta de los participantes y los resultados potenciales (es decir, la posibilidad para el cambio de creencias y de políticas)⁶.

En concordancia con el modelo de individuo y los supuestos causales dentro del marco de las coaliciones promotoras, hay dos ramificaciones de los shocks internos relacionados con el cambio de políticas, uno de los cuales se comparte con los shocks externos. Estas ramificaciones suponen, como lo hacemos nosotros, que la mayoría de los subsistemas de políticas están dominados por una coalición promotora con una o más coaliciones promotoras minoritarias⁷.

1. *Los shocks internos y externos redistribuyen los recursos críticos de la política.* En un subsistema de políticas, tanto los shocks internos como los externos ponen la atención pública en problemas y tienen la posibilidad de atraer nuevos recursos críticos o de redistribuirlos (apoyo público, apoyo financiero, etc.). Este cambio en los recursos puede inclinar la estructura de poder del subsistema de políticas desde una coalición promotora dominante y una o más coaliciones minoritarias a dos o más coaliciones promotoras competitivas o, en un cambio total, a una coalición promotora dominante diferente con más de una coalición promotora minoritaria diferente.
2. *Los shocks internos confirman las creencias sobre las políticas en las coaliciones promotoras minoritarias y aumentan la duda dentro de la coalición dominante.* Los shocks internos que indican fallas garrafales de las políticas y de los comportamientos de una coalición promotora dominante, también afectan mucho los sistemas de creencias de los participantes. Para los miembros de la coalición promotora minoritaria, los shocks internos confirman sus creencias sobre las políticas (por ejemplo, con respecto a las causas o la gravedad del problema en el subsistema de políticas). Esto impulsa la condición de miembro de las coaliciones minoritarias. Para la coalición promotora dominante, los shocks internos aumentan la duda acerca de sus creencias sobre las políticas y cuestionan la efectividad de sus políticas.

En resumen, el marco de las coaliciones promotoras mantiene la diferencia entre los shocks internos y externos y reconoce su importancia como causas del cambio de políticas. Los shocks internos y externos difieren en que un shock interno directamente cuestiona las creencias sobre las políticas de la coalición dominante, mientras que la importancia de esas creencias es menos clara en el caso de un shock externo.

Caminos alternativos para cambios importantes de políticas: acuerdos negociados

Claramente existen situaciones como la del Lake Tahoe en la década de los ochenta (Sabatier y Pelkey 1990) en las que las coaliciones que han estado enfrentadas durante décadas llegan a un acuerdo negociado que implica un cambio sustancial del *statu quo*. Si el marco de las coaliciones promotoras ha de ser relevante para el estudio de las instituciones colaborativas y los regímenes corporativistas, debe ser modificado para identificar las condiciones en las cuales —en ausencia de una perturbación externa o interna importante— los acuerdos que involucran cambios sobre políticas son elaborados entre coaliciones anteriormente enfrentadas. Afortunadamente, una solución emerge al combinar (1) las hipótesis del marco relativas al aprendizaje orientado a las políticas de las distintas coaliciones (Sabatier y Jenkins-Smith 1988; Sabatier y Zafonte 2001) con (2) la literatura sobre la resolución alternativa de disputas (ADR) (Bingham 1986; Carpenter y Kennedy 1988; O'Leary y Bingham 2003; Susskind, McKernan, Thomas-Larmer 1999; Ury 1993). Esta fusión es posible porque muchos teóricos de la resolución alternativa

de disputas, particularmente Carpenter y Kennedy (1988), utilizan un modelo de individuo que enfatiza el rol de los filtros de percepción y de la desconfianza al crear un espiral de conflicto en continuo aumento.

Tanto el marco de las coaliciones promotoras como la resolución alternativa de disputas comienzan con una situación en la cual los individuos de una disputa (1) se agrupan en coaliciones que consisten en individuos con creencias e intereses similares, (2) con frecuencia interpretan la misma información en diferentes formas, (3) desconfían de la capacidad de sus opositores para negociar de manera justa y cumplir sus promesas, y (4) desconfían de la capacidad de sus oponentes para comprender y mucho menos para reconocer como legítimos sus propios objetivos e intereses.

En una situación tal, tanto la literatura de la resolución alternativa de disputas y el debate del marco acerca de las características de los “fueros profesionales” llegan a fórmulas muy similares relativas al diseño de las instituciones para negociar e implementar acuerdos⁸. A continuación se destacan nueve de estas fórmulas:

1. *Incentivo para negociar seriamente: un empate forzado.* La precondition básica para que ocurran negociaciones exitosas es una situación en la cual todas las partes de la disputa consideran como inaceptable la continuación del *statu quo*. El marco se refiere a esto como un “estancamiento de política”, mientras que los trabajos de la resolución alternativa de disputas se refieren a “un empate forzado” (Zartman 1991). El supuesto es que los individuos satisfechos con el *statu quo* tienen poco incentivo para renunciar a algo en las negociaciones; por lo tanto, negociar con ellos es probablemente una pérdida de tiempo.
2. *Composición.* Ambos marcos destacan la necesidad de incluir representantes de todos los grupos importantes de interesados, aun aquellos etiquetados como “difíciles” (siempre y cuando representen un grupo importante de partes interesadas). Esto supone que, al menos en los Estados Unidos, existen tantos escenarios para que los actores excluidos de las negociaciones apelen, que es mejor incluirlos desde el principio en lugar de perder tiempo en negociaciones que probablemente se declaren nulas o se eviten debido a las apelaciones de las partes interesadas excluidas.
3. *Liderazgo.* Sabatier y Zafonte (2001) sostienen que la presidencia del foro profesional convocado para resolver disputas entre científicos de coaliciones opositoras debe ser respetable y “neutral”. Su rol es recordar las normas profesionales a los participantes. La literatura sobre la resolución alternativa de disputas destaca la importancia de mediadores neutrales y expertos (Bingham 1986) y de facilitadores experimentados en el manejo de las reuniones.
4. *Regla de decisión de consenso.* Esta es la característica definitoria de muchas de publicaciones sobre la resolución alternativa de disputas (Carpenter y Kennedy 1988; Susskind, McKernan, Thomas-Larmer 1999). Si bien no

está explícitamente mencionado en Sabatier y Zafonte (2001), la lógica básica detrás del consenso es la misma que para la inclusión: dados los innumerables escenarios de apelaciones en la mayoría de los sistemas políticos occidentales, una parte insatisfecha puede arruinar la implementación de cualquier acuerdo. Por lo tanto, este modelo recomienda incluirlos en las negociaciones y otorgarles poder de veto.

5. *Financiamiento.* Dado que el marco de las coaliciones promotoras considera a la mayoría de los organismos administrativos como pertenecientes a coaliciones, asume que el financiamiento para un proceso de consenso debe provenir de fuentes que sean miembros de diferentes coaliciones (Sabatier y Zafonte 2001).
6. *Duración y compromiso.* Teniendo en cuenta la complejidad de las negociaciones de los interesados, el tiempo que lleva resolver los temas técnicos y mucho más encontrar soluciones beneficiosas para ambas partes, probablemente la cantidad mínima es de unas seis reuniones por año. Además de acceder a participar durante un período prolongado de tiempo, debería existir una continuidad en la participación de los representantes de una organización dada. La rotación de personas destruye la construcción de la confianza, porque la confianza específica es producto de las relaciones personales. Finalmente, debe requerirse a los participantes de un foro/asociación que informen en forma regular a quienes representan a fin de evitar que acuerden compromisos que en última instancia sean inaceptables para su grupo.
7. *La importancia de temas empíricos.* El marco de las coaliciones promotoras y la resolución alternativa de disputas coinciden en que fundamentalmente para los temas normativos (ejemplo, el aborto) no es el momento oportuno para negociar porque prácticamente no existe la posibilidad de cambiar el punto de vista de un opositor. Por lo tanto, una parte sustancial del conflicto debe tratar con temas empíricos —principalmente la gravedad y las causas del problema— que, con tiempo y esfuerzo, puedan por lo menos ser resueltos parcialmente por los investigadores y otras partes interesadas de diferentes coaliciones.
8. *La importancia de construir confianza.* Ambas publicaciones suponen que las negociaciones comienzan con una enorme desconfianza entre los opositores. Una condición necesaria para alcanzar un acuerdo es que los participantes lleguen a confiar en sus adversarios para escuchar cuidadosamente sus puntos de vista, buscar compromisos mutuamente aceptables y cumplir sus promesas. Esto lleva tiempo, esfuerzo y reglas de proceso cuidadosamente elaboradas para promover el tratamiento justo y respetuoso de todos los participantes (Leach y Sabatier 2005).
9. *Escenarios alternativos.* Aunque el sistema político estadounidense ofrece generalmente varios escenarios de apelación para las partes disconformes, los acuerdos son más fáciles de alcanzar y de implementar cuando hay

relativamente menos escenarios alternativos o son poco atractivos. En las publicaciones de la resolución alternativa de disputas (Ury 1993), esto se conoce como mejor alternativa a un acuerdo negociado (BATNA por su sigla en inglés). Es más probable que las partes negocien seriamente si sus alternativas para la negociación son relativamente poco atractivas (Leach y Sabatier 2005).

En resumen, la resolución alternativa de disputas y el marco de las coaliciones promotoras son muy complementarios. Ambos tienen modelos de individuo similares e hipótesis parecidas. Desde el marco de las coaliciones promotoras, las predicciones de la resolución alternativa de disputas se ubican en un marco conceptual más amplio del proceso de formulación de políticas públicas. Desde la resolución alternativa de disputas, el marco es más adaptable a las instituciones colaborativas y otra fuente importante de cambio de creencias y de políticas.

CONCLUSIONES

Desde 1988, el marco de las coaliciones promotoras se ha convertido en uno de los marcos de políticas públicas más prometedores (Schlager 1995; Parsons 1995; Schlager y Blomquist 1996; Johns 2003). Existen más de 100 trabajos realizados por investigadores de todo el mundo sobre temas tan diversos como políticas deportivas, políticas ambientales, violencia doméstica, políticas sobre drogas y políticas nucleares. Ha sido útil para los investigadores que utilizaron los métodos cuantitativos, cualitativos o ambos. El objetivo de este artículo fue resumir brevemente las publicaciones desde Sabatier y Jenkins-Smith (1999) para aclarar algunos de los términos y argumentos causales del marco, y presentar algunas innovaciones recientes.

El marco de las coaliciones promotoras tiene sus limitaciones. En primer lugar, algunos sostienen que el marco declara lo que es obvio. Cualquier profesional con experiencia en políticas públicas puede identificar los lados de un debate político. Aunque algunas aplicaciones del marco meramente identifican los lados opuestos de un debate político, el objetivo del marco de las coaliciones promotoras es mucho mayor: explicar el cambio de creencias y el cambio de políticas a lo largo de períodos extensos. Este capítulo identifica cuatro caminos para un cambio importante de políticas dentro del marco de las coaliciones promotoras: (1) aprendizaje orientado a las políticas, (2) shocks externos, (3) shocks internos, (4) empate forzado. Además, el marco ofrece una guía teórica a los investigadores para comprender las complejidades del conflicto político y de la movilización. Comienza por identificar las propiedades de los subsistemas de políticas, los parámetros estables e inestables del sistema de políticas más amplio, y los diferentes componentes de las creencias sobre las políticas. Este capítulo se suma a la lista de variables claves enumerando categorías de recursos de coaliciones.

En segundo lugar, una creciente crítica al marco es que este se revisa y modifica continuamente y, por lo tanto, resulta un “blanco móvil” para la crítica. Sin em-

bargo, una rápida lectura del material literario indica que obviamente el marco no se está moviendo demasiado rápido como para evitar una dosis saludable de análisis escéptico. Para nosotros, la capacidad de revisar el marco de las coaliciones promotoras aproximadamente cada seis años (por ejemplo, en 1993, 1999, 2006) es una fortaleza del marco y un camino productivo para la ciencia. Por eso insistimos en conceptos claros e hipótesis falsables (véase apéndice 7.3). Queremos ser suficientemente claros para que nos demuestren que estamos equivocados. Pero cuando nos demuestran que estamos equivocados, como en los supuestos pluralistas en las versiones anteriores del marco de las coaliciones promotoras, nos reservamos el derecho de revisar el marco en respuesta a esas críticas, siempre y cuando esas revisiones concuerden con los principios básicos del marco. Esos principios básicos no han cambiado desde 1988, pero se han ampliado:

1. El modelo de individuo ha quedado arraigado en la psicología social, pero sus atributos han sido aclarados por Edella Schlager.
2. El foco de la formulación de políticas siempre ha sido el subsistema de las políticas públicas, pero ahora tenemos un método más claro para identificarlo.
3. El actor político clave siempre fue la coalición promotora, y el análisis de redes ha confirmado que las coaliciones se mantienen juntas principalmente a través de creencias compartidas.
4. Ha continuado el interés por el papel de la ciencia en las políticas, estímulo central para el desarrollo del marco de las coaliciones promotoras en primer lugar, pero ahora tenemos más idea de cómo utilizar los foros profesionales para facilitar un aprendizaje que incluya a todas las coaliciones.

De las revisiones recientes del marco de las coaliciones promotoras, delimitar una lista de recursos y estructuras de oportunidad de coalición es claramente llenar vacíos que han estado en el diagrama básico del marco de las coaliciones promotoras desde 1988. Los dos nuevos caminos del cambio importante de políticas se relacionan con la importancia de los subsistemas y el modelo de individuo del marco de las coaliciones promotoras.

En tercer lugar, una crítica del marco de las coaliciones promotoras de larga data es que no trata el problema de la acción colectiva (Schlager 1995). Esperamos que la integración continuada del análisis de redes para la identificación de coaliciones continúe tratando este tema (Zafonte y Sabatier 1998; Smith 2000; Fenger y Klok 2001; Weible 2005; Weible y Sabatier 2005) y recomendamos firmemente el examen de los tres razonamientos para la acción colectiva en el marco de las coaliciones promotoras, que idealmente deberían ser comprobadas frente a las hipótesis de coordinación rival de Schlager.

En cuarto lugar, uno de los aspectos menos desarrollados del marco de las coaliciones promotoras es la ausencia de variables institucionales claramente

conceptualizadas y operacionalizadas que estructuran la formación y el comportamiento de las coaliciones, como en el marco del análisis y desarrollo institucional (Ostrom 2005). Este capítulo avanza en esa dirección al introducir estructuras políticas de oportunidad; sin embargo, se requiere más, especialmente en el nivel del subsistema de políticas.

Finalmente, a pesar de los intentos de ser claros y explícitos en los conceptos y procesos causales dentro del marco de las coaliciones promotoras, quedan muchas preguntas sin responder y sin tratar. Para nosotros esto no es una limitación del marco sino una gran oportunidad que esperamos que genere futuras investigaciones. Entre las preguntas importantes están las siguientes:

1. ¿Cuáles son las propiedades de red de los participantes del subsistema y de las coaliciones promotoras (Smith 2000; Fenger y Klok 2001; Weible 2005)? ¿Qué tan inclusivas y exclusivas son las coaliciones? ¿Tienen las coaliciones “centros sólidos con bordes poco definidos” (Larsen, Vrangbaek y Traulsen 2006)? ¿Cómo forman y mantienen su condición de miembros de la coalición los participantes a lo largo del tiempo (Schlager 1995)?
2. ¿Cómo afectan las estructuras políticas de oportunidad a las creencias, los recursos, la estabilidad y las estrategias de las coaliciones (Zafonte y Sabatier 2004; Kübler 2001)?
3. Luego de un shock externo o interno, ¿cuáles son los procesos causales que llevan al cambio de políticas (Nohrstedt 2005)?
4. ¿Cuál es el rol del poder, de los recursos, de los líderes/emprendedores de políticas y de la interdependencia funcional en la condición de miembro de la coalición, el comportamiento, la estabilidad y las estrategias (Mintrom y Vergari 1996; Fenger y Klok 2001; Green y Houlihan 2004; Weible 2005; Larsen, Vrangbaek y Traulsen 2006)?
5. ¿Cuál es la importancia relativa del individuo y del interés por el bienestar organizacional (interés personal material) comparada con otras creencias sobre las políticas en la formación y el mantenimiento de la coalición (Elliot y Schlaepfer 2001 a, b; Nohrstedt 2005)?
6. ¿Cómo afectan las rápidas innovaciones de la tecnología y la ciencia la estructura de los subsistemas de políticas (Chen 2003)?
7. ¿En qué medida los participantes moldean los acontecimientos, especialmente los shocks externos e internos, para respaldar las metas de las coaliciones (Dudley y Richardson 1999; Green y Houlihan 2004)?
8. ¿Hasta qué punto puede aplicarse el marco de las coaliciones promotoras a los subsistemas de políticas globales (Lifitin 2000)?
9. ¿Hasta qué punto puede el marco de las coaliciones promotoras utilizarse como herramienta práctica de quienes formulan políticas (Weible 2006)?

Esperamos que se retomen estas preguntas en la próxima ola de análisis del marco de las coaliciones promotoras.

Este capítulo estudia en qué medida el marco de las coaliciones promotoras generaliza más allá del pluralismo de los Estados Unidos y promueve nuestra comprensión de los cambios de políticas y de las actividades de la coalición. Alentamos a los investigadores interesados en el marco de las coaliciones promotoras a que exploren las ramificaciones de comportamiento y de políticas de los supuestos de este marco y que prueben, apliquen y amplíen sus hipótesis.

NOTAS

1. La cantidad real de publicaciones es mayor porque por lo general hay más de una publicación por estudio de caso.
2. Entre las autoridades judiciales que son miembros de subsistemas e incluso de coaliciones promotoras están las siguientes: (1) el rol de los tribunales federales, particularmente del Tribunal de Apelaciones de la Quinta Jurisdicción, al aplicar las políticas de abolición de la segregación racial en las escuelas (Rodgers y Bullock, 1976); (2) el rol del Juez Boldt (Consejo de Investigación Nacional 1996) (cambiando sustancialmente la política de la industria pesquera en el noroeste del Pacífico); y (3) el rol del Tribunal Federal del Distrito de Fresno, California, para la protección de los derechos al agua de los agricultores del Valle de San Joaquín (Hundley 2001).
3. Por ejemplo, si quisiéramos saber si había un subsistema en “las políticas sobre agua de California” nos preguntaríamos si había organismos, grupos de interés e instituciones de investigación cuyo alcance (o el alcance de subunidades importantes) fuese el agua de California. La respuesta es claramente afirmativa. Pero la respuesta también es claramente afirmativa para las políticas sobre agua de Los Ángeles y de Modesto. Las políticas sobre agua de Putah Creek están en transición entre incipientes y desarrolladas. Los organismos de subunidades con este alcance han existido por algún tiempo. Sin embargo, el grupo de interés y la infraestructura de investigación tiene solo de cinco a ocho años de antigüedad.
4. De hecho, durante mucho tiempo los filósofos han diferenciado dos sistemas de ética: la deontológica (basada en las reglas) y la utilitaria/teleológica (basada en las consecuencias) (Frankena 1963).
5. Véase en Sabatier y Jenkins-Smith (1999, pág. 133) un listado completo de los componentes del sistema de creencias de las elites de políticas.
6. Esperamos desarrollar una tipología de shocks internos y ramificaciones de políticas en un futuro.
7. Trataremos los shocks internos y externos sobre diferentes estructuras de subsistemas de políticas en otro momento.
8. Este es verdaderamente un caso de “descubrimiento paralelo”. Pelkey le presentó a Sabatier la literatura sobre la resolución alternativa de disputas aproximadamente en 1999 o 2000; luego, en breve, comenzaron a trabajar juntos en el Proyecto de Asociaciones de Cuencas Hidrográficas. Sin embargo, Sabatier y Zafonte habían trazado sus argumentos básicos para el éxito de los foros profesionales en artículos entregados en Rotterdam, en el verano de 1995, y en las reuniones del AAAS en Seattle en febrero de 1997. Estos artículos eventualmente se publicaron en Sabatier y Zafonte (2001).

BIBLIOGRAFÍA

ABRAR, S., J. Lovenduski y H. Margetts (2000) “Feminist ideas and domestic violence policy change” *Political Studies*, 48, págs. 239-262.

- AMERINGER, C. F. (2002) "Federal antitrust policy and physician discontent: Defining moments in the struggle for congressional relief". *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 27 (4) págs. 543-574.
- ANDERSSON, Magnus (1998) "An Advocacy Coalition Approach to Long-term Environmental Policy Change in Poland". Disertación de doctorado, Departamento de Ciencia Política, Free University of Amsterdam, Países Bajos.
- BEVERWIJK, J. (2005) *The Genesis of a System: Coalition Formation in Mozambique Higher Education, 1993-2003*. Enschede, Países Bajos: University of Twente, Center for Higher Education Policy Studies.
- BEYERS, J. y B. Kerremans (2004) "Bureaucrats, politicians, and societal interest—How is European policy making politicized?" *Comparative Political Studies*, 37 (10) págs. 1119-1150.
- BINGHAM, Gail (1986) *Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience*. Washington, DC: The Conservation Foundation.
- BIRKLAND, Thomas A. (1997) *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- _____ (1998) "Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting". *Journal of Public Policy*, 18 (1) págs. 53-74.
- _____ (2004) "Learning and Policy Improvement after Disaster: The Case of Aviation Security". *American Behavioral Scientist*, 48 (3) págs. 341-364.
- BRYAN, T. (2002) "Role of Knowledge in Public Health and Health Promotion Policy Change". *Health Promotion International*, 17 (1) págs. 89-98.
- BURNETT, M. y C. Davis (2002) "Getting out the Cut: Politics and the National Forest Timber Harvests". *Administration and Society*, 34 (2) págs. 202-228.
- BUSENBERG, George. J. (2000) "Innovation, Learning, and Policy Evolution in Hazardous Systems". *American Behavioral Scientist*, 44 (4) págs. 679-691.
- CARPENTER, S. L. y W. J. D. Kennedy (1988) *Managing Public Disputes*. San Francisco: Jossey-Bass.
- CARVALHO, G. O. (2001) "Metallurgical Development in the Carajas Area: A Case Study of the Evolution of Environmental Policy Formation in Brazil". *Society and Natural Resources*, 14, págs. 127-143.
- CHEN, P. (2003) "Advocating Online Censorship". *Australian Journal of Public Administration*, 62 (2) págs. 41-64.
- COMPSTON, H. y P. K. Madsen (2001) "Conceptual Innovation and Public Policy: Unemployment and Paid Leave Schemes in Denmark". *Journal of European Social Policy*, 11 (2) págs. 117-132.
- DOLAN, C. J. (2003) "Economic Policy and Decision Making at the Intersection of Domestic and International Politics: The Advocacy Coalition Framework and the National Economic Council". *Policy Studies Journal*, 31 (2) págs. 209-236.
- DUDLEY, G. y J. Richardson (1999) "Competing Advocacy Coalitions and the Process of 'Frame Reflection': A Longitudinal Analysis of EU Steel Policy". *Journal of European Public Policy*, 6 (2) págs. 225-248.
- ELLIOT, C. y R. Schlaepfer (2001a) "The Advocacy Coalition Framework: Application to the Policy Process for the Development of Forest Certification in Sweden". *Journal of European Public Policy*, 8 (4) págs. 642-661.
- _____ (2001b) "Understanding Forest Certification Using the Advocacy Coalition Framework". *Forest Policy and Economics*, 2, págs. 257-266.

- ELLISON, B. A. (1998a) "Intergovernmental Relations and the Advocacy Coalition Framework: The Operation of Federalism in Denver Water Politics". *Publius: The Journal of Federalism*, 28 (4) págs. 35-49.
- _____ (1998b) "The Advocacy Coalition Framework and Implementation of the Endangered Species Act: A Case Study in Western Water Politics". *Policy Studies Journal*, 26 (1) págs. 11-29.
- FARQUHARSON, K. (2003) "Influencing Policy Transnationally: Pro- and Anti-tobacco Global Advocacy Coalitions". *Australian Journal of Public Administration*, 62 (4) págs. 80-92.
- FENGER, M. y P. KLOK (2001) "Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework". *Policy Sciences*, 34, págs. 157-170.
- FINSTERWALD, D. (2004) *Managed Care: La Suisse pionnière*. Berna, Suiza: Swiss Society for Health Policy.
- FRANKENA, William (1963) *Ethics*, 2d. ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- FREUDENBURG, W. R. y R. Gramling (2002) "How Crude: Advocacy Coalitions, Offshore Oil, and the Self-Negating Belief". *Policy Sciences*, 35, págs. 17-41.
- GRANOVETER, Mark (1985) "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91 (3) págs. 481-510.
- GREEN, M. y B. Houlihan (2004) "Advocacy Coalitions and Elite Sport Policy Change in Canada and the United Kingdom", *International Review for the Sociology of Sport*, 39 (4) págs. 387-403.
- GREENAWAY, J. y A. Grantham (2000) "Transport Policy Paradigms at the Local Level: The Norwich Inner Ring Road". *Public Administration*, 78 (4) págs. 815-833.
- GREER, Scott (2002) "When Does Devolution Cause Divergence? Health Agendas and Policy Debates Before and After Devolution". Artículo presentado en la Reunión Anual de APSA, Boston.
- HECLO, H. (1978) "Issue Networks and the Executive Establishment", págs. 87-124 en Anthony King, ed., *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- HERRON, K. G., H. C. Jenkins-Smith y C. L. Silva (2005) "Scientists, Belief Systems, and Advocacy Coalitions in Environmental Policy", en P. Sabatier, ed., *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*, en revisión.
- HOPPE, Robert y Aat Peterse (1993) *Handling Frozen Fire*. Boulder, CO: Westview Press.
- HOWLETT, MICHAEL (2002) "Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000". *Canadian Journal of Political Science*, 35 (2) págs. 235-267.
- HOWLETT, Michael y M. Ramesh (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- HUNDLEY, N. (2001) *The Great Thirst, reved*. Berkeley: University of California Press.
- JANIS, I. (1972). *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascos*. Boston: Houghton Mifflin.
- JENKINS-SMITH, H. (1990) *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- JENKINS-SMITH, H., G. K. ST. Clair y B. Woods (1991) "Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection Over Time". *American Journal of Political Science*, 35 (4) págs. 851-880.
- JENKINS-SMITH, Hanky Gilbert ST. Clair (1993) "The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework", en P. Sabatier y H. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning*, págs. 149-176. Boulder: Westview Press.

- JOHNS, Paul (2003) "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal*, 31 (4) págs. 481-498.
- JORDAN, A. y J. Greenaway (1998) "Shifting Agendas, Changing Regulatory Structures and the 'New' Politics of Environmental Pollution: British Coastal Water Policy, 1955-1995". *Public Administration*, 76, págs. 669-694.
- KELMAN, Steven (1987) *Making Public Policy*. Nueva York: Basic Books.
- KIM, Seoyong (2003) "Irresolvable Cultural Conflicts and Conservation/Development Arguments: Analysis of Korea's Saemangeum Project". *Policy Sciences*, 36, págs. 125-149.
- KINGDON, J. W. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2ª ed. Nueva York: Harper Collins.
- KRIESI, H. y M. JEGEN (2001) "The Swiss Energy Policy Elite". *European Journal of Political Research*, 39, págs. 251-287.
- KRIESI, H., R. Koopmans, J. Duyvendak y M. Giugni, eds., 1995. *New Social Movements in Western Europe*. Londres: UCL Press.
- KÜBLER, D. (2001) "Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: an Application to Swiss Drug Policy". *Journal of European Public Policy*, 8 (4) págs. 623-641.
- LARSEN, J. B., K. Vrangbaek y J. M. Traulsen (2006) "Advocacy Coalitions and Pharmacy Policy in Denmark". *Social Science and Medicine*, 63 (1) págs. 212-224.
- LEACH, W. D. y N. W. PELKEY (2001) "Making Watershed Partnerships Work: A Review of the Empirical Literature". *Journal of Water Resources Planning and Management*, 127 (6) págs. 378-385.
- LEACH, William D. y Paul A. Sabatier (2005) "To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking". *American Political Science Review*, 99, págs. 491-503.
- LEHMBRUCH, Gerhard y Philippe Schmitter, eds, 1982. *Patterns of Corporatist Policy-Making* London: Sage.
- LIFTIN, K. T. (2000) "Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy". *Policy Studies Journal*, 28 (1) págs. 236-252.
- LIJPHART, Arend (1968) *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- _____ (1977) *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press.
- _____ (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- LORD Charles, Lee Ross y Mark Lepper (1979) "Biased Assimilation and Attitude Polarization: The Effects of Prior Theories on Subsequently Considered Evidence". *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, págs. 2098-2109.
- LUBELL, M., M. Schneider, J. T. Scholz y M. METE (2002) "Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions". *American Journal of Political Science*, 46 (1) págs. 148-163.
- LULOFFS, Chris y Robert HOPPE (2003) "ACF on the Other Side of the Atlantic". Unpublished paper, Department of Public Administration, University of Twente, los Países Bajos.
- MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1996) "Institutional Perspective on Political Institutions". *Governance*, págs. 247-264.

- MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1998) "The Institutional Dynamics of International Political Orders". *International Organization*, 52 (4) págs. 943-969.
- MAZUR, Allen (1981) *The Dynamics of Technical Controversy*. Washington, DC: Communication Press.
- MCADAM, D., J. D. McCarthy y M. D. Zald, eds. (1996) *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- MEIJERINK, S. V. (2005) "Understanding Policy Stability and Change: the Interplay of Advocacy Coalitions and Epistemic Communities, Windows of Opportunity, and Dutch Coastal Flooding Policy 1956-2003". *Journal of European Public Policy*, 6.
- MINTROM, Michael y Sandra Vergari (1996) "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change". *Policy Studies Journal*, 24, otoño, págs. 420-434.
- MULLER, Pierre (1995) "Les Politiques Publiques Comme Construction d'un Rapport au Monde", en A. Faure, G. Pollet, y P. Warin, eds., *La Construction du Sens Dans les Politiques Publiques*. París: L'Harmattan.
- MUNRO, G. D. y P. H. Ditto (1997) "Biased Assimilation, Attitude Polarization, and Affect". *Personality and Social Psychology Bulletin*, 23, págs. 636-653.
- MUNRO, G. D., et al (2002) "Biased Assimilation of Sociopolitical Arguments: Evaluating the 1996 U.S. Presidential Debate". *Basic and Applied Social Psychology*, 24, págs. 15-26.
- MUNRO, John (1993) "California Water Politics: Explaining Change in a Cognitively Polarized Subsystem", en P. Sabatier y H. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning*, págs. 105-128. Boulder, CO: Westview Press.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL (1996) *Salmon and Society in the Pacific Northwest*. Washington, DC: NRC.
- NOHRSTEDT, Daniel (2005) "External Shocks and Policy Change: Three Mile Island and Swedish Nuclear Energy Policy". *Journal of European Public Policy*, 12 (6) págs. 1041-1059.
- O'LEARY, R. y L. Bingham, eds. (2003) *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Washington, DC: Resources for the Future Press.
- OLSON, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OSTROM, Elinor (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- OWENS, S. (2004) "Siting, Sustainable Development and Social Priorities". *Journal of Risk Research*, 7 (2) págs. 101-114.
- QUATTRONE, G. y A. Tversky (1988) "Contrasting Rational and Psychological Analysis of Political Choice". *American Political Science Review*, 82, págs. 719-736.
- PARSONS, Wayne (1995) *Public Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- PEFLEY, Mark y Jon Hurwitz (1985) "A Hierarchical Model of Attitude Constraint". *American Journal of Political Science*, 29, págs. 871-890.
- PFEFFER, J. y G. Salancik (1978) *The External Control of Organizations*. Nueva York: Harper and Row.
- PROVAN, Keith G. y H. Brinton Milward (1995) "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems". *Administrative Science Quarterly*, 41 (1) págs. 1-33.
- PUTNAM, Robert (1976) *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- RADAELLI, C. M. (1999) "Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions". *Journal of Common Market Studies*, 37 (4) págs. 661-682.

- RODGERS, H. y C. S. Bullock (1976) *Coercion to Compliance*. Lexington: Lexington Books.
- SABATIER, P. A. (1986) "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*, 6, págs. 21-48.
- SABATIER, P. A. y A. Basher (1993) "From Vague Consensus to Clearly-Differentiated Coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe, 1964-1985", en P. A. Sabatier y H. Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning*, págs. 149-176. Boulder, CO: Westview Press.
- SABATIER, P. A., W. Focht, M. Lubell, Z. Trachtenberg, A. Vedlitz y M. Matlock, eds. (2005) *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, MA: MIT Press.
- SABATIER, P. A. y S. Hunter (1989) "The Incorporation of Causal Perceptions into Models of Elite Belief Systems". *Western Political Quarterly*, 42, septiembre, págs. 229-261.
- SABATIER, P. A., S. Hunter y S. McLaughlin (1987) "The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents". *Western Political Quarterly*, 41, págs. 449-476.
- SABATIER, P. A. y H. Jenkins-Smith (1988) "An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein". *Policy Sciences*, 21, págs. 129-168.
- _____. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- _____. (1999) "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", págs. 117-166 en P. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- SABATIER, P. A. y N. W. Pelkey (1990) *Land Development At Lake Tahoe, 1960-84: The Effects of Environmental Controls and Economic Conditions on Housing Construction*. Fort Lauderdale, FL: FAU/FIU Joint Center for Environmental and Urban Problems.
- SABATIER, P. A. y M. Zafonte (2004) "Are Bureaucrats and Scientists Members of Advocacy Coalitions? Evidence from an Intergovernmental Water Policy Subsystem" en P. A. Sabatier, ed., *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*, under review.
- SABATIER, Paul (1998) "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe". *Journal of European Public Policy*, 5, marzo, págs. 98-130.
- SABATIER, Paul A. y Neil Pelkey (1987) "Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regulatory Policymaking: An Advocacy Coalition Framework". *Administration and Society*, 19 (2) págs. 236-263.
- SABATIER, P. A. y Neil Pelkey (1990) *Land Development at Lake Tahoe, 1960-84*. Davis, CA: Institute of Ecology.
- SABATIER, Paul A. y Edella Schlager (2000) "Les Approches Cognitives des Politiques Publiques: Perspectives Americaines". *Revue Francaise de Science Politique*, 50, abril, págs. 209-234.
- SABATIER, Paul A. y Matthew Zafonte (2001) "Policy Knowledge, Advocacy Organizations", en Niel Smelser y Paul Bates, eds., *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Vol. 17, págs. 11563-11568. Amsterdam, Nueva York: Elsevier.
- SATO, H. (1999) "The Advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan". *Policy Studies Journal*, 27 (1) págs. 28-44.
- SCHLAGER, E. (1995) "Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions Within the Advocacy Coalition Framework". *Policy Sciences*, 28, págs. 242-270.
- SCHLAGER, E. y W. Blomquist (1996) "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process". *Political Research Quarterly*, 49, págs. 651-672.
- SCHNEIDER, M., J. Scholz, M. Lubell, D. Mindruta y M. Edwardsen (2003) "Building Consensual Institutions: Networks and the National Estuary Program". *American Journal of Political Science*, 47 (1) págs. 143-158.
- SCHOFIELD, J. (2004) "A Model of Learned Implementation". *Public Administration*, 82 (2) págs. 283-308.

- SEWELL, G. C. (2005) "Actors, Coalitions, and the Framework Convention on Climate Change". Unpublished dissertation, Massachusetts Institute of Technology.
- SIMON, H. (1985) "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science". *American Political Science Review*, 79, junio, págs. 293-304.
- SMITH, A. (2000) "Policy Networks and Advocacy Coalitions: Explaining Policy Change and Stability in UK Industrial Pollution Policy?" *Environmental Planning C: Government and Policy*, 18, págs. 95-114.
- SOBECK, J. (2003) "Comparing Policy Process Frameworks: What Do They Tell Us About Group Membership and Participation for Policy Development?" *Administration and Society*, 35 (3) págs. 350-374.
- SUSSKIND, L., S. McKearnan y J. Thomas-Larmer, eds. (1999) *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreements*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- THATCHER, Mark (1998) "The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks". *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4) págs. 389-416.
- URY, W. L. (1993) *Getting Past No: Negotiating Your Way from Confrontation to Cooperation*. Nueva York: Bantam.
- WASSERMAN, S. y K. Faust (1994) *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- WEBER, E. P. (1998) *Pluralism by the Rules: Conflict and Cooperation in Environmental Management*. Washington DC: Georgetown University Press.
- WEIBLE, Christopher M. (2005) "Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: An advocacy coalition framework approach to policy networks". *Political Research Quarterly*, 58, págs. 461-475.
- WEIBLE, C. M., P. A. Sabatier y M. Lubell (2004) "A Comparison of a Collaborative and Top-Down Approach to the Use of Science in Policy: Establishing Marine Protected Areas in California". *Policy Studies Journal*, 32 (2) págs. 187-208.
- _____ (2005) "Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California". *Policy Studies Journal*, 33, págs. 181-202.
- WEISS, C. (1977) "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research". *Policy Analysis*, 3, otoño, págs. 531-545.
- WOLSINK, M. (2003) "Reshaping the Dutch Planning System: A Learning Process?" *Environment and Planning A*, 35, págs. 705-723.
- ZAFONTE, M. y P. Sabatier (1998) "Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems". *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4): 473-505.
- ZAFONTE, M. y P. A. Sabatier (2004) "Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process". *Policy Studies Journal*, 32 (1) págs. 75-107.
- ZARTMAN, W. I. (1991) "Conflict and Resolution: Contest, Cost and Change". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 518, págs. 11-22.

Apéndice 7.1 Aplicaciones del marco de las coaliciones promotoras por autores y estudiantes 1998-2006				
Autor(es)	Afiliación del autor	Año	Estudio Geográfico Alcance	Estudio sustantivo Tema
1. Zafonte y Sabatier	UC, Davis	1999, 2004	EE.UU.	Contaminación atmosférica
2. Weible, Sabatier y Lubell	UC, Davis	2004, 2005	California, EE.UU.	Áreas marinas protegidas
3. Leach y Sabatier	UC, Davis y Centro de Políticas Colaborativas	2005	California y Washington, EE.UU.	Asociaciones de cuencas hidrográficas
4. Weible y Sabatier	UC, Davis y Georgia Institute of Technology	2006	California y Nevada, EE.UU.	Políticas sobre agua del Lago Tahoe
5. Herron, Jenkins-Smith y Silva	U. de Nuevo México y U. de Texas A&M	2002, 2005	EE.UU.	Seguridad nuclear

Apéndice 7.2 Aplicaciones por otros académicos, 1998-2006				
Autor(es)	Afiliación del autor	Año	Estudio Geográfico Alcance	Estudio sustantivo Tema
Aplicaciones en Australia, el Canadá y países europeos				
Berggren	Umeå Univ.	1998	Suecia	Uso de la tierra
Dudley y Richardson	Universidad de Oxford	1999	Unión Europea	Políticas del acero
Greenway y Grantham	Universidad de East Anglia y Universidad de Brighton	1999	Reino Unido	Políticas de transporte y carreteras
Jordan y Greenaway	Universidad de East Anglia	1998	Reino Unido	Políticas sobre aguas costeras
Radaelli	Universidad de Bradford	1999	Unión Europea	Política impositiva
Abrar, Lovenduski y Margetts	Birkbeck College, Universidad de Cambridge	2000	Reino Unido	Violencia doméstica
Liftin	Universidad de Washington	2000	Canadá	Política sobre cambio climático
Smith	Universidad de Sussex	2000	Reino Unido	Política sobre contaminación industrial

Autor(es)	Afiliación del autor	Año	Estudio Geográfico Alcance	Estudio sustantivo Tema
Aplicaciones en Australia, el Canadá y países europeos				
Compston y Madsen	Universidad de Cardiff y Universidad de Copenhagen	2001	Dinamarca	Licencia con goce de sueldo
Kübler	Universidad de Zurich	2001	Suiza	Política contra las drogas
Bryant	Universidad de Toronto	2002	Canadá	Salud pública
Chen	Universidad de Melbourne	2003	Australia	Censura
Wolsink	Universidad de Amsterdam	2003	Los Países Bajos	Planificación de tierras
Beyers y Kerremans	Universidad de Leiden y Universidad <i>Katholieke</i>	2004	Unión Europea	Políticas económicas / de desarrollo
Finsterwald	The Schweizerische Gesellschaft für Gesundheitspolitik	2004	Suiza	Salud
Loeber y Grin		2004	Los Países Bajos	Calidad del agua
Owens	Universidad de Cambridge	2004	Reino Unido	Política de transporte y minerales
Schofield	Universidad de Aston	2004	Reino Unido	Política de salud
Wellstead, Davidson, y Stedman	Centro Forestal del Norte del Servicio Forestal Canadiense.	2004	Canadá	Política forestal
Ladi	Universidad de Scheffield	2005	Grecia	Política ambiental
Meijerink	Universidad de Nijmegen	2005	Los Países Bajos	Política sobre inundaciones costeras
Nohrstedt	Universidad de Uppsala	2005	Suecia	Política nuclear
Saint-Pierre	Institute National de la Recherche Scientifique	2005	Quebec, Canadá	Política cultural
Breton, Richard, Gagnon, Jacques y Bergeron	Universidad de Deakin	2006	Quebec, Canadá	Salud pública / Política antitabaco
Larsen, Vrangbaek, y Traulsen	Universidad Danesa para las ciencias farmacéuticas	2006	Dinamarca	Política farmacéutica

Autor(es)	Afiliación del autor	Año	Estudio Geográfico Alcance	Estudio sustantivo Tema
Aplicaciones en los EE.UU.				
Ellison ^{a,b}	Universidad del Estado de Missouri	1998	EE.UU.	Ley sobre especies en peligro de extinción y políticas sobre agua
Fenger y Klok	Universidad Erasmus y Universidad de Twente	2001	EE.UU.	Plataformas de petróleo y gas <i>offshore</i>
Ameringer	Universidad de Wisconsin, Oshkosh	2002	EE.UU.	Políticas federales antimonopólicas
Burnett y Davis	Departamento de Protección Ambiental de California y Universidad del Estado de Colorado	2002	EE.UU.	Políticas forestales
Freudenburg y Gramling	Universidad de Wisconsin y Universidad de California	2002	EE.UU.	<i>Leasing</i> de plataformas de petróleo <i>offshore</i>
Dolan	Universidad de Florida Central	2003	EE.UU.	Política económica
Leschine, Lind y Sharma	Universidad de Washington, Servicio Nacional de Pesca Marina y Comisión de Pesca Intertribal del Río Columbia	2003	Estado de Washington EE.UU.	Política de agua
Sobeck	Universidad del Estado de Wayne	2003	EE.UU.	Política contra las drogas
Toavs	Instituto Politécnico de Virginia y Universidad estatal (disertación)	2004	EE.UU.	Manejo de recursos de información
Fischhendler y Zilberman	Universidad Hebrea de Jerusalén	2005	California, EE.UU.	Políticas sobre agua
Mavis y Shorn	Universidad Vanderbilt	2005	Tennessee, EE.UU.	Salud de la mujer
Nicholson-Crotty	Universidad de Missouri, Columbia	2005	Colorado, EE.UU.	Manejo de recursos naturales
Davis	Universidad de Colorado	2006	EE.UU.	Política forestal/ vida silvestre

Autor(es)	Afiliación del autor	Año	Estudio Geográfico Alcance	Estudio sustantivo Tema
Layzer	Instituto Tecnológico de Massachusetts	2006	Nueva Inglaterra, EE.UU.	Administración de la industria pesquera
Aplicaciones en países asiáticos				
Sato	Universidad de Tokio	1999	Japón	Política antitabaco
Kim	Universidad de Corea	2003	Corea	Políticas sobre agua
Hsu	Universidad del Estado de Colorado	2005	Taiwán	Política nuclear
Aplicaciones en África y países de sudamérica				
Carvalho	Centro de Investigación de Woods Hole	2001	Brasil	Desarrollo metalúrgico
Arnold	Centro para la Migración Internacional y el Desarrollo	2003	Chile	Política forestal
Beverwijks	Universidad de Twente	2004	Mozambique	Política de educación
Aplicaciones que comparan varios países				
Elliott y Schlaepfer, ^b	WWF International (Fondo Internacional para la Vida Silvestre) y el Instituto Federal Suizo de Tecnología	2001	Canadá, Indonesia, y Suecia	Política forestal
Farquharson	Universidad de Melbourne	2003	Internacional	Política de tabaco
Sewell	Instituto Tecnológico de Massachusetts (disertación)	2005	EE.UU., Japón y los Países Bajos	Política de cambio climático
Green y Haulihan	Universidad de Loughborough	2004, ²	Canadá y Reino Unido	Política deportiva

Apéndice 7.3

Hipótesis en la versión 1999 del marco de las coaliciones promotoras

HIPÓTESIS RELATIVAS A LAS COALICIONES PROMOTORAS

Hipótesis 1: En las polémicas principales dentro de un subsistema de políticas cuando las creencias sobre las políticas están en discusión, la alineación de aliados y opositores tiende a ser algo estable durante períodos de una década aproximadamente.

Hipótesis 2: Los actores dentro de una coalición promotora mostrarán un consenso sustancial en temas relativos al núcleo de las políticas, aunque lo harán menos sobre aspectos secundarios.

Hipótesis 3: Un actor (o una coalición) renunciará a aspectos instrumentales de su sistema de creencias antes de reconocer debilidades en las creencias sobre políticas.

Hipótesis 10 (nueva en 1993): Las élites de los grupos con propósitos definidos están más restringidas en sus expresiones de creencias y posiciones de políticas que las élites de los grupos materiales.

Hipótesis 11 (nueva en 1993): Dentro de una coalición, los organismos administrativos por lo general abogan por posiciones más moderadas que sus aliados de grupos de interés.

HIPÓTESIS RELATIVAS A LOS CAMBIOS DE POLÍTICAS

Hipótesis 4 (revisada en 1993): Los atributos del núcleo de las políticas de un programa de gobierno en una jurisdicción específica no se revisarán en forma significativa siempre que la coalición promotora del subsistema que ha instituido el programa permanezca en el poder dentro de esa jurisdicción, salvo cuando el cambio esté impuesto por una jurisdicción de jerarquía superior.

Hipótesis 5 (1997): Las perturbaciones importantes externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, las coaliciones de gobierno de todo el sistema o resultados de políticas de otros subsistemas) son causas de cambio necesarias, pero no suficientes, en los atributos del núcleo de políticas de un programa de gobierno.

HIPÓTESIS RELATIVAS AL APRENDIZAJE DE LAS POLÍTICAS, PARTICULARMENTE ENTRE COALICIONES

Hipótesis 6: El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre las dos coaliciones. Esto requiere que:

- A. cada una tenga los recursos técnicos para involucrarse en el debate; y que
- B. el conflicto sea entre los aspectos instrumentales de un sistema de creencias y los elementos centrales del otro, o bien entre los aspectos instrumentales importantes de los dos sistemas de creencias.

Hipótesis 7: Los problemas para los cuales existe información cuantitativa y teoría aceptada son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias que aquellos en los cuales los datos y la teoría son generalmente cualitativos, bastante subjetivos o ni siquiera existen.

Hipótesis 8: Los problemas que involucran sistemas naturales son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias que aquellos que involucran solamente sistemas sociales o políticos, porque en los primeros muchas de las variables críticas no son en sí mismas estrategias activas y porque la experimentación controlada es más factible.

Hipótesis 9: El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando existe un foro que es:

- A. suficientemente prestigioso para forzar a los profesionales de diferentes coaliciones a participar; y
- B. está dominado por normas profesionales.

Hipótesis 12 (nueva en 1993): aun cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición opositora, puede tener efectos importantes en la política, al menos en el corto plazo, al modificar los puntos de vista de los intermediarios de las políticas públicas.

El proceso de las políticas públicas y los estudios comparativos de muchos casos

WILLIAM BLOMQUIST

La revolución conductista trajo aparejados varios cambios en la ciencia política de los Estados Unidos. Un cambio intencionado dentro del campo de la política comparada fue el complementar o reemplazar el enfoque tradicional de estudios de área que tenían descripciones densas de los gobiernos, con estudios de unidades múltiples de sistemas políticos y de sus operaciones y efectos (Mayer 1989: 28). Un objetivo relacionado para la ciencia política fue enfocar la investigación sobre las políticas públicas, cambiando de las descripciones de las instituciones políticas a los análisis de sus productos.

A comienzo de la década de los sesenta, los científicos políticos que perseguían ambos objetivos iniciaron el subcampo de estudios comparativos de políticas. Mediante el estudio de sistemas políticos y de sus productos de políticas, estos colegas esperaban mejorar nuestra comprensión de la política comparada, examinando las similitudes y diferencias del funcionamiento y efectos de los sistemas, y nuestra comprensión del proceso de las políticas públicas, al encontrar las similitudes y las diferencias entre los sistemas que podrían ofrecer claves sobre cómo se generan y cambian las políticas (Mayer 1989: 43-49). Se tenía mucha esperanza en que dicho avance proviniera de estudios que incluyeran numerosos casos y emplearan sofisticadas técnicas de análisis de datos.

Han pasado más de cuarenta años desde el inicio de las publicaciones sobre estudios comparativos de políticas públicas concebidos como un subcampo disciplinario. Este capítulo evalúa el aporte de algunos trabajos de ese subcampo para que comprendamos el proceso de las políticas públicas, particularmente de lo que hemos aprendido del proceso de las políticas de estudios comparativos de muchos casos (veinte o más).

La cantidad considerable de trabajos publicados en estudios comparativos de políticas (ver referencias al final de este capítulo) incluye comparaciones de resultados de políticas en el ámbito nacional, así como en el subnacional y en el

local. Este capítulo considerará todos estos tipos de estudios mientras se enfoca principalmente en los estudios comparativos de muchos casos que han incluido a estados de los Estados Unidos. Si el subcampo de los estudios comparativos de políticas ha aumentado nuestra comprensión de los procesos de políticas, esa contribución debe ser evidente en los estudios comparativos de estados.

Por razones pragmáticas más que teóricas o epistemológicas, los estudios comparativos de estados se han destacado en las publicaciones sobre política comparada. Se dispone de información global confiable sobre los estados de los Estados Unidos relativa a los resultados de las políticas, la actividad política y las instituciones y las condiciones económicas, sociales y culturales. Los estudios que comparan países enfrentan mayores desafíos en este aspecto (Leichter 1979: 71)¹. Aun los estudios que comparan entre localidades dentro de los Estados Unidos enfrentan dificultades en cuanto a la disponibilidad y la posibilidad de comparar la información: se ha recabado y notificado información confiable sobre algunas variables para los condados, mientras que la información de otras variables se recaba y notifica sobre ciudades, barrios, municipalidades o áreas estadísticas metropolitanas.

Además, las estructuras gubernamentales y las responsabilidades de las políticas de los estados de los Estados Unidos son más similares entre sí que las de países o gobiernos locales dentro de los Estados Unidos². En las palabras de dos pioneros de la investigación comparada de políticas de estado, “los cincuenta estados comparten un marco institucional común y antecedentes culturales generales, pero se diferencian en ciertos aspectos de su estructura económica y social de la actividad política y de las políticas públicas. Por lo tanto, proveen una gran cantidad de unidades políticas y sociales en las cuales algunas variables importantes pueden mantenerse constantes mientras que otras varían” (Dawson y Robinson 1963: 265).

Por último, es posible incluir todos los estados en un estudio, y el tamaño y la pertenencia del conjunto ha permanecido fija durante casi medio siglo. Por lo tanto, los estudios comparativos de los estados permiten que evitemos argumentos metodológicos sobre qué países o gobiernos locales se eligieron para un estudio y sobre qué base fueron elegidos³.

APARICIÓN DEL SUBCAMPO

Aun si fuese útil hacerlo, probablemente sería imposible identificar un momento en el cual los cientistas políticos comenzaron a interesarse por los determinantes de las políticas públicas. Los cuestionamientos generales sobre qué tipos de sistemas políticos y estructuras sociales están asociados con políticas públicas eficientes o igualitarias se remontan al menos a Platón y Aristóteles e incluirían a Tocqueville, Marx y varios otros (Dawson y Robinson 1963).

El año decisivo

Sin embargo, es posible identificar un año decisivo en los estudios comparativos de políticas de muchos casos. En 1963, el artículo de Richard Dawson y James Robinson, "*Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States*," se publicó en *The Journal of Politics*. Otro estudio interestatal se publicó en forma de libro, *Social and Economic Factors in Spending for Public Education* de Jerry Miner, y un influyente estudio entre localidades de Maurice Pinard se publicó en el *American Journal of Sociology* sobre la influencia relativa del comportamiento político y características de la comunidad en la aprobación de los referendos de fluoración en 262 comunidades.

Dawson y Robinson fueron cuidadosos en reconocer su deuda intelectual con los estudios de pocos casos realizados por V. O. Key y Duane Lockard sobre la relación entre políticas sociales y variables políticas de los estados, tales como el grado de competencia entre partidos⁴. El estudio de Dawson y Robinson abarcó cuarenta y seis estados⁵, utilizó tres mediciones de políticas sociales estatales como variables dependientes y algunos indicadores políticos como las mediciones de la competencia partidaria e indicadores del desarrollo económico del estado como variables independientes. Actualmente, sus resultados son muy conocidos por la mayoría de los especialistas en políticas públicas: aunque las mediciones de la competencia partidaria se correlacionaron débilmente con las mediciones sobre la orientación de las políticas de bienestar estatales, las mediciones de desarrollo económico (ingreso *per cápita*, industrialización y urbanización) se correlacionaron de manera mucho más convincente. Para concluir, Dawson y Robinson se cuestionaron si las diferencias en las políticas entre los estados pueden tener mucha más influencia de las variables "ambientales" (aquellas fuera del sistema político, como las condiciones económicas) que de diversos aspectos de la política.

El debate que une las variables ambientales y políticas

En un artículo publicado en *The Journal of Politics* en 1965, Thomas Dye examinó las relaciones (o la ausencia de relaciones) entre la sobrerrepresentación legislativa y el grado de competencia partidaria dentro de los estados, así como entre la competencia partidaria y los gastos del estado en bienestar social. Citando el trabajo de Dawson y Robinson, Dye agregó mediciones de ingresos per capita e industrialización a modo de controles. Dye midió el efecto de la sobrerrepresentación y la competencia partidaria en las políticas estatales de educación, de bienestar y de impuestos. Empleó treinta indicadores de políticas, cada uno con información de los cincuenta estados desde 1960 a 1961: doce mediciones de políticas educativas, diez mediciones de políticas de bienestar y ocho mediciones de la estructura de impuestos y cargas impositivas (Dye 1965: 590-591).

Las mediciones relativas a la sobrerrepresentación no mostraron correlaciones estadísticas significativas con la mayoría de los indicadores de políticas estatales, una vez que se controlaron según las variables ambientales de ingreso e indus-

trialización (Dye 1965: 595-599). Dye llegó a la conclusión de que “en general, las elecciones de políticas de legislaturas con prorrateso desiguales no se diferencian demasiado de las elecciones de políticas de legislaturas con representaciones distritales proporcionales. La mayoría de las diferencias de políticas que ocurren son el resultado de las diferencias socioeconómicas entre los estados, más que un producto directo de las prácticas de representación”.

El libro de Dye, *Politics, Economics, and the Public*, se publicó el año siguiente, así como dos artículos de Richard Hofferbert sobre la relación entre las variables socioeconómicas y el gasto público estatal. Dye (1966) informó que en el área de bienestar y en otras áreas de políticas, las variables socioeconómicas parecieron explicar más de la variación entre estados que de otras características políticas como la representación, la competencia partidaria y la cantidad de votantes. Hofferbert (1966b) utilizó las mediciones de Dawson-Robinson para gastos sociales del estado, más alguna información sobre la ayuda financiera del estado a las ciudades, y también descubrió que las variables ambientales, tales como el alcance de la industrialización, influyeron en estos indicadores de políticas del estado mucho más que las variables políticas de representación, la competencia partidaria y el gobierno dividido. Otros estudios de fines de la década de los sesenta confirmaron que las mediciones de las diferencias socioeconómicas entre estados, localidades o países mostraban relaciones estadísticas más fuertes con las mediciones de políticas que las que mostraron las diferencias de sus instituciones políticas o comportamientos.

El subcampo prosperó. La primera actividad en los estudios comparativos de políticas fue tan prolifera y su aparición tan rápida que la evaluación retrospectiva de su progreso y problemas comenzó a aparecer en solo unos pocos años (Wilson 1966; Froman 1967). Ya en 1970, Ira Sharkansky pudo publicar su libro editado, *Policy Analysis in Political Science*, que consistía principalmente de trabajos presentados y artículos publicados desde 1966 hasta 1968, que presentaban y aplicaban modelos, y planteaban y probaban hipótesis sobre los determinantes de políticas públicas, especialmente en el ámbito de los estados.

La pregunta de Dawson-Robinson sobre si las variables ambientales o las variables políticas importaban más siguió enmarcando los estudios en el subcampo por varios años. Una serie de artículos relativos a políticas redistributivas de los estados de los Estados Unidos es ilustrativa: Fry y Winters (1970) encontraron un rol mayor para las variables políticas, luego Booms y Halldorson (1973) intervinieron en el área del ambiente socioeconómico, posteriormente Uslaner y Weber (1975) y Tompkins (1975) publicaron réplicas enfatizando los efectos interactivos.

Un cambio en la década de los setenta

El tono de las publicaciones sobre medioambiente frente a la política disminuyó durante la década de los setenta. Investigadores como Cnudde y McCrone (1969), Uslaner y Weber (1975), Tompkins (1975), Lewis-Beck (1977), y Cameron (1978) comenzaron a emplear el análisis de pautas para los estudios comparativos, mos-

trando efectos interactivos y efectos parciales de las variables independientes. Esos estudios rescataban la importancia de las variables políticas y sugerían que los resultados de las políticas eran productos complejos de diversos factores (Hofferbert 1990, pág.147). A fines de la década, Mazmanian y Sabatier (1980) recalcaron que en las publicaciones sobre políticas comparadas de estados, la proporción de la discrepancia explicada en las políticas fue bastante baja (ver Allen 2005 para un ejemplo reciente) y dejaron abierta la posibilidad o probabilidad de que las políticas de estado estuvieran fuertemente influenciadas por otros factores.

A mediados de la década, Hofferbert (1974) intentó incluir algunos de esos otros factores y describir las relaciones entre sí y con las variables políticas y socioeconómicas que habían sido utilizadas en estudios comparativos previos. Su reformulación del modelo básico de resultados de políticas presentó una secuencia de conjuntos de variables relacionadas, desde las variables de fondo más amplias que capturan las circunstancias geográficas e históricas del sistema de gobierno hasta los atributos socioeconómicos de la población, las actitudes y comportamiento político de las masas, las instituciones gubernamentales y el comportamiento de las elites, respectivamente. Leyendo entre líneas, los resultados de políticas fueron decisiones producidas por elites que funcionaban dentro de instituciones gubernamentales pero afectadas por el público masivo, el ambiente socioeconómico y, en última instancia, por entornos históricos y geográficos.

Estas reconsideraciones de mediados de la década de los setenta dentro del subcampo de los estudios comparativos de políticas públicas han tenido gran influencia en estudios posteriores. Antes del cambio, casi todas las variables empleadas eran agregadas, características sistémicas, y toda la información obtenida y analizada consistía en datos no originales. Luego de la década de los setenta, una mayor parte de los estudios publicados de políticas comparadas (aunque no todos) incluyó algunas variables que reflejaban las preferencias de las elites y/o de las masas, con datos de encuestas, plebiscitos y/o entrevistas de tomadores de decisiones de varias organizaciones⁶. Muchos también emplearon técnicas de análisis de datos diseñadas para mostrar efectos interactivos o configurativos entre variables, más que un simple análisis de correlación en el cual las variables con los mayores coeficientes parciales se interpretaban como las que tenían mayor poder explicativo.

De manera previsible, la creciente complejidad de los modelos y la mayor sofisticación de los métodos algunas veces producían resultados mixtos y precisos. Las variables socioeconómicas marcaban una diferencia, pero solo hasta un umbral o a partir de cierto umbral. Las variables políticas marcaban una diferencia en algunas condiciones socioeconómicas pero no en otras, y así sucesivamente.

Un buen ejemplo de un estudio sofisticado que produjo resultados complejos es el proyecto trasnacional de muchos casos de Przeworski *et al.* (2000) que compara regímenes políticos en condiciones diferentes de desarrollo, e indicadores de desarrollo en distintos regímenes políticos. Las tasas de crecimiento económico agregadas de las democracias y dictaduras no fueron muy diferentes, pero los

ingresos *per cápita* y sus tasas de crecimiento sí lo fueron efecto del crecimiento más rápido de la población en las dictaduras que en las democracias. La pobreza continúa bajo los dos tipos de regímenes, pero en países que están por encima de un umbral de nivel de ingresos, el crecimiento es más rápido en las democracias que en las dictaduras. Las democracias más ricas resisten recesiones económicas ocasionales e incidentes de inestabilidad política tan bien como lo hacen las dictaduras, pero a las democracias más pobres les cuesta más resistirlas que a las dictaduras. El estudio de Przeworski *et al.* se diseñó deliberadamente para dejar que las variables independientes y las variables dependientes se intercambiaran, y para examinar los efectos condicionales de las variables independientes entre sí; las conclusiones (2000: 269-278) son fascinantes, útiles y realmente complicadas.

UNA SINOPSIS DEL ENFOQUE DYE-SHARKANSKY-HOFFERBERT (DSH)

Volveremos a analizar algunos de estos esfuerzos más recientes por realizar mejores estudios comparativos de políticas. Ahora es tiempo de hacer una pausa y evaluar el empuje teórico básico de la generación de estudios comparativos de muchos casos que se ha dado desde principios de la década de los sesenta.

Luego de que Dawson y Robinson originaran el estudio comparativo de políticas de estado de muchos casos, puede decirse que Dye, Sharkansky y Hofferbert fueron quienes más contribuyeron al desarrollo y a la maduración del subcampo. Su trabajo ha tenido influencia en un amplio y creciente conjunto de estudios que analizan las diferencias entre sistemas para una serie de variables independientes con el objeto de ver cuáles están o no asociadas con las diferencias de los indicadores de políticas.

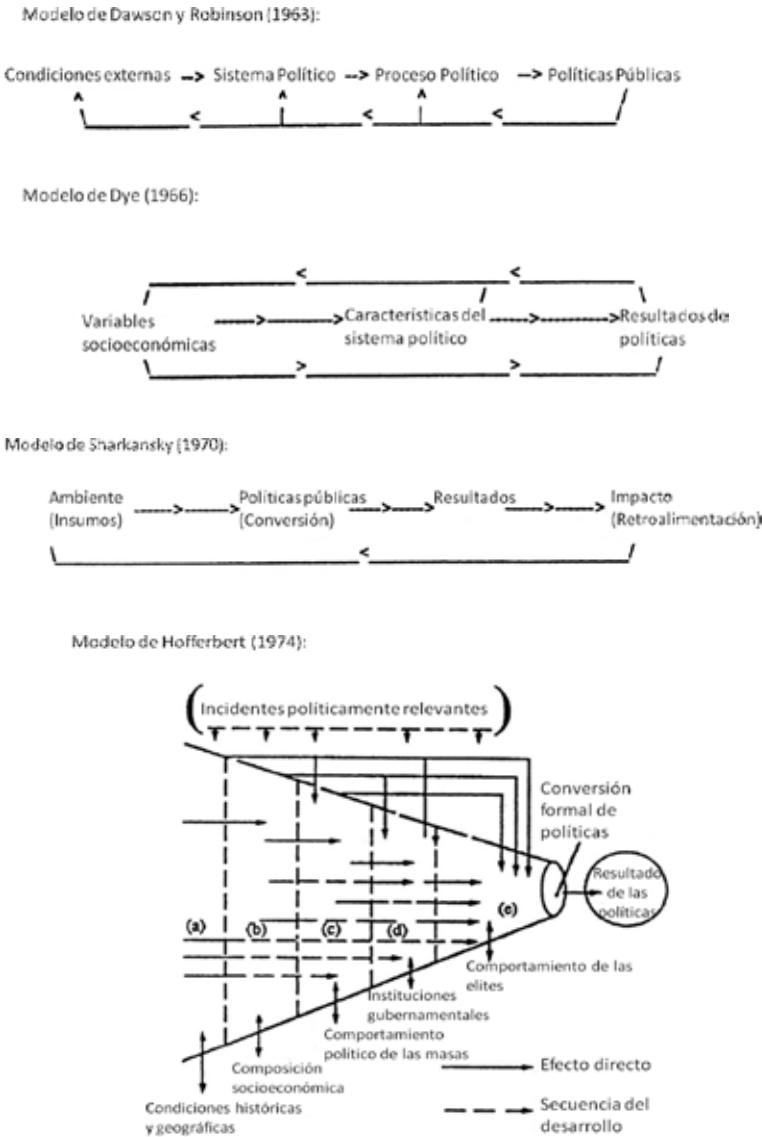


FIGURA 9.1 Modelos utilizados en estudios comparativos de políticas.

La figura 9.1 reproduce los modelos de los procesos de políticas presentados por Dawson y Robinson (1963), Dye (1966), Sharkansky (1970a) y Hofferbert (1974). Claramente, los modelos son variantes de la teoría de sistemas: un ambiente externo influye en un sistema político que produce políticas que retroalimentan el ambiente. También es cierto que los modelos son similares. Sus diferencias tienen que ver con sutilezas tales como si representar el comportamiento político o la actividad política además del “sistema” político, si representar los resultados de las políticas en forma independiente de los resultados o impactos, y como cuántas paradas potenciales hay en la curva de la retroalimentación.

El intento de Hofferbert (1974) de producir un modelo más exhaustivo representa el proceso como un “embudo” de influencias hacia un evento de toma de decisiones más formal. La diferencia visual notable con los otros modelos no se compara con una cantidad similar de diferencias conceptuales, sin embargo, el modelo de Hofferbert fundamentalmente representa un ambiente externo (circunstancias históricas y geográficas y condiciones socioeconómicas) procesado mediante un sistema político (el público, instituciones gubernamentales y elite de formuladores de políticas) que arroja resultados de políticas.

Estos modelos se han aplicado en diversos ámbitos para examinar los resultados de políticas en distintos países, entre los estados y en estudios locales. Desde el momento de la primera avalancha (1966-1970) de estudios comparativos de políticas de muchos casos basados en los modelos de Dye, Sharkansky o Hofferbert hasta el presente, el enfoque básico ha sido el mismo. (Esta declaración no busca negar la creatividad de los académicos con respecto a la operacionalización de las variables, la recolección de datos y las técnicas estadísticas).

Generalmente, los académicos que se embarcan en un estudio comparativo estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert especifican un conjunto de variables independientes que plantean alguna hipótesis para diferenciar los casos entre sí con respecto a alguna política pública. Este conjunto de variables incluirá algunos elementos del ambiente socioeconómico. Las medidas económicas (ingreso, industrialización, etc.) son universales y los indicadores demográficos son comunes. La construcción de índices que combinan medidas económicas o demográficas o ambas ha sido un área de considerable creatividad entre los académicos que realizan estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert.

Otras variables independientes representarán aspectos del comportamiento político y de las instituciones políticas que se consideran importantes. En estudios comparativos de políticas de los estados, por ejemplo, se ha utilizado con frecuencia la información sobre la cantidad de votantes registrados o sobre el número de personas que votaron, la medición de la competencia partidaria o las instancias de gobierno dividido y la medición de la influencia de grupos de interés. Además, a comienzos de la década de los setenta, Elazar y Sharkansky enfatizaron la importancia de la cultura política y del regionalismo para entender a los estados de los EE.UU. y sus sistemas políticos, por lo que muchos estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert también incluyeron variables construidas

indicando la región y/o los tipos de cultura de Elazar (ejemplo, Boeckelman 1991). Los académicos han sido ingeniosos en la construcción de indicadores de estas variables políticas.

Las variables dependientes en estos estudios son lo que los modelos señalan como “resultados” de las políticas. Los estudios anteriores se basaron ampliamente en el gasto público como datos en el nivel del intervalo. Por lo tanto, por ejemplo, las políticas sociales de un estado se medirían en términos de gastos totales del estado para programas sociales o beneficios mensuales por hogar asistido (por ejemplo, Brown 1995). Desde finales de la década de los setenta, muchos estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert han empleado una variable dependiente categórica, que indica la presencia o ausencia de una política o cambio de política durante un intervalo de tiempo específico, la adopción o no adopción de una ley estatal, y así sucesivamente⁷.

El empleo de variables dependientes categóricas siguió a la introducción de diferentes técnicas estadísticas a los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert. En la década de los sesenta y principios de los setenta, el análisis de regresión múltiple fue el método estadístico estándar empleado en los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert y la regresión de mínimos cuadrados ordinarios requirió datos del nivel del intervalo en las variables dependientes. Las técnicas de regresión logística y análisis discriminante fueron más comunes en la década de los ochenta y de los noventa⁸, y permitieron que los académicos extrajeran y analizaran las estadísticas univariantes y multivariantes indicando las relaciones entre las variables y el poder explicativo de los modelos cuando la variable dependiente es simplemente una categoría (0,1).

EL ENFOQUE DE LOS MODELOS DE DYE, SHARKANSKY O HOFFERBERT Y LA BÚSQUEDA DE TEORÍAS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los estudios comparativos de políticas que utilizan el enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert (y los estudios comparativos de políticas en particular) representan una porción considerable del grueso del material publicado en el campo de los estudios de políticas públicas. En qué medida y, si de hecho, el enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert ha mejorado la capacidad de los académicos para comprender y explicar el proceso de las políticas públicas, es otra cuestión. Los modelos estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert y el grueso de los estudios empíricos acumulados basados en ellos todavía nos dejan sin una teoría del proceso de las políticas, por lo menos por cuatro razones teóricas y metodológicas principales.

Eventos de políticas versus un proceso de cambio en las políticas públicas

La identificación de las políticas. Los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert representan las políticas como resultados del sistema político, y los estudios empíricos estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert han estado inclinados a operacionalizar

esos resultados como eventos discretos de adopción de políticas o como niveles de gastos públicos. Estas operacionalizaciones están sujetas a críticas legítimas.

Los niveles de gasto público no son indicadores válidos de elecciones de políticas en distintos sistemas políticos. Las sencillas razones son que (1) los costos y los precios varían de un lugar a otro, de modo que el mayor o menor gasto no indica un grado proporcionalmente mayor o menor de actividad gubernamental ni de compromiso, y (2) la eficiencia o el nivel de corrupción también varía de un lugar a otro, lo cual hace menos claro si el nivel de gastos se traduce en un grado similar de actividad o compromiso. Castles y Mitchell (1993: 96-99) comentaron elocuentemente el uso de datos de gastos en estudios comparativos de políticas como una medida inevitable aunque problemática. Smith (1975) y Leichter (1979) observaron que, dado que la asignación y distribución de la actividad de las políticas —tanto entre los niveles de gobierno como entre los sectores público y privado— difieren de un lugar a otro, comparar los gastos públicos de un nivel de gobierno puede ocultar diferencias sustanciales en algunos casos o exagerar leves diferencias en otros.

Por supuesto, los problemas que puede ocasionar el uso de los gastos públicos como indicadores de políticas pueden resolverse de varios de modos. Un investigador puede tratar de corregir los problemas investigando la implementación y el financiamiento de las políticas dentro de cada estado, luego controlar las diferencias combinando los gastos del estado o del sector local público o privado, y finalmente elaborar un índice de corrupción y poca actividad con el cual deflacionar los gastos de cada estado. Puede esperarse que los costos de dichos esfuerzos sean altos en relación con los beneficios obtenidos, y evidentemente los académicos que han realizado estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert han llegado a esa misma conclusión dado que muy pocas veces se tratan de realizar.

Una alternativa para este tipo de relevamiento difícil es medir las políticas como eventos más que como niveles de gastos. Con respecto a esta alternativa, la crítica ha manifestado que un evento de adopción de políticas no constituye una política (Greenberg *et al.* 1977: 1533).

El problema aquí *no* es que el tipo de acciones gubernamentales con frecuencia consideradas como eventos de adopción de políticas (la aprobación de una ley, la creación de un organismo, etc.) pueden ser simbólicas más que sustanciales —después de todo, los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert no excluyen las políticas simbólicas como resultados de un sistema— sino que existen tres deficiencias involucradas al emplear los eventos de adopción de políticas como variables dependientes. En primer lugar, dicha consideración hace que nos preguntemos cuáles eventos de adopción de políticas debe elegir un investigador para representar incidentes de cambio de políticas producidos por el sistema político en respuesta a las condiciones ambientales y/o al comportamiento político. Ya en 1965, Thomas Dye reconoció este problema en el estudio de los efectos de las políticas públicas en la sobrerrepresentación distrital legislativa: “En la bienal legislativa de los años 1960-1961, se introdujeron en las legislaturas de los estados de toda la nación más

de 104.000 proyectos de ley. Cada proyecto de ley rechazado o aprobado representa una elección de políticas independiente. ¿Qué políticas deben seleccionarse para evaluar el impacto de la sobrerrepresentación distrital?” (Dye 1965: 590). Si debemos incluir las regulaciones administrativas adoptadas o rechazadas y las decisiones de los tribunales tomadas o aplazadas, la dificultad que Dye identifica se multiplica.

En segundo lugar, está el problema de capturar el contexto dentro del cual ocurre el evento de adopción de políticas. El contexto puede revelar que los eventos de adopción de políticas aparentemente similares (aun los aparentemente idénticos) tienen diferentes intenciones (incluso opuestas) como políticas. En su estudio sobre el cumplimiento del estado en relación con la seguridad y salud ocupacional por ejemplo, Thompson y Scicchitano (1985) concluyeron que los estados habían adoptado leyes de seguridad y habían creado organismos de seguridad para los trabajadores por una de dos razones. Algunos habían creado sus propias leyes y organismos para promover condiciones de seguridad en los lugares de trabajo que estaban por encima de las normas federales. Otros habían creado sus propias leyes u organismos para satisfacer los requisitos de primacía del estado sobre la Ley Federal de Salud y Seguridad Ocupacional (OSHA) y para “mantener a los federales lejos”, a fin de que sus propios empleados pudiesen realizar un trabajo de cumplimiento más relajado. Podría haberse considerado que ambos grupos de estados adoptaron leyes y crearon organismos de seguridad y salud ocupacional, pero los dos grupos claramente buscaban *políticas* de seguridad y salud ocupacional básicamente diferentes.

En tercer lugar, se encuentra el desafío de seleccionar el período de tiempo dentro del cual se cuentan los eventos de adopción de políticas. Como han mostrado los estudios de difusión de políticas, las adopciones de nuevas políticas se abren paso entre las jurisdicciones, a veces durante períodos muy largos. Si un investigador espera hasta que todas las jurisdicciones hayan mostrado un evento de adopción de políticas, entonces el estudio estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert es discutible porque no hay variación en la variable dependiente. Pero si el investigador elige un momento determinado en el tiempo, en el cual algunas jurisdicciones hayan terminado el evento de adopción de políticas y otras no lo hayan hecho, surgen dos cuestiones metodológicas: en primer lugar, con qué criterio se eligió el momento de finalización del tiempo (Greenberg *et al.* 1977: 1535), y en segundo lugar, ¿el modelo Dye, Sharkansky y Hofferbert explica realmente las diferencias entre las jurisdicciones que adoptan y las que no lo hacen (Salisbury 1968: 154)? Para profundizar la segunda pregunta: si en el momento t , veinticinco estados han experimentado eventos de adopción de políticas, pero en el momento $t + x$, treinta estados lo han hecho, ¿qué hemos aprendido sobre la formulación de políticas con un estudio estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert realizado en alguno de los dos momentos, especialmente si durante el intervalo x no hubo cambios importantes en los valores de las variables ambientales o políticas de esos cinco

estados? Estos problemas parecen no poder corregirse; aparentan ser inherentes al enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert.

Los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert y el concepto de un proceso de las políticas públicas. Aunque las comparaciones transversales de niveles de gastos o eventos de adopción se hagan cuidadosamente, no aclaran el *proceso de las políticas públicas* concebido tanto en términos de etapas, como en términos de cambio de políticas en el tiempo. Sin importar si se ve el enfoque de etapas del estudio del proceso de las políticas públicas como poseedor de considerable utilidad heurística (deLeon 1997), o como un sustituto pobre o no actualizado de la teoría de las políticas públicas (Sabatier 1991, 1997), es legítimo hacer notar como el mismo Hofferbert ha reconocido (1990: 146) que los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert se enfocan principalmente, si bien no en forma exclusiva, en la formación y adopción de políticas públicas. Se le presta poca o ninguna atención a la implementación, evaluación y retroalimentación en los estudios empíricos a pesar de que aparecen en los modelos⁹.

Se considere o no la incapacidad del enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert de incorporar estas etapas como una falla grave, no hay duda de que los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert y los estudios empíricos basados en ellos emplean una definición de políticas que ignora la posibilidad de que las intenciones de los formuladores de políticas puedan estar socavadas o aún sin terminar en la implementación. Esto limita la utilidad de los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert para elaborar una explicación teórica del proceso de las políticas.

Existen varias razones, algunas que trataremos más adelante en este capítulo, para la incapacidad que tiene el enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert de proveer una explicación del cambio de políticas en el tiempo. Una razón es la parcialidad en la selección de datos a favor de adopciones de políticas iniciales, en vez de hechos de modificación o abandono de políticas. Las primeras adopciones de políticas ocurren cuando no existen ni ley estatal ni reglamento u organismo (o autorización estatal o mandato para la creación de versiones locales de esa ley estatal, reglamento u organismo) en el momento $t - 1$, un evento de adopción de políticas ocurre en el momento t , y la ley estatal, reglamento y demás existe desde el momento $t + 1$ en adelante. Las modificaciones de políticas públicas son cambios a las políticas estatales establecidas —una ley o reglamentación se modifica, un organismo se reorganiza o sus recursos cambian de alguna manera que modifica su funcionamiento, una autorización o mandato para una acción local se altera. Hogwood y Peters (1983) sostienen que la mayoría de los cambios de políticas entran dentro de esta categoría de modificación de políticas públicas, o lo que ellos llaman “reemplazo de políticas”. Los abandonos de políticas marcan el retiro de la actividad del gobierno de un área —derogación, rescisión, terminación, devolución a los gobiernos locales o privilegio del gobierno central.

Los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert publicados durante los cuarenta años anteriores se enfocaban generalmente en adopciones iniciales de políticas.

Esto probablemente no sea una coincidencia. El operacionalizar el enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert tiende a llevarnos en una dirección de eventos discretos de adopción de políticas —aprobación de una ley, creación de un organismo—, que sin ambigüedad (o por lo menos con menos ambigüedad) marca una ocasión de cambio de políticas públicas¹⁰. El investigador que piensa desarrollar y emplear indicadores de modificaciones de políticas puede reconocer que puede pasar años eludiendo detalles metodológicos (por ejemplo, cuáles modificaciones, cambios en la financiación, reorganizaciones, etc., representaron cambios en las políticas *reales* y deberían haber sido codificados como 1 frente a aquellos que eran insignificantes y que deberían haber sido codificados como 0) y abandonará el esfuerzo antes de redactar el artículo y mucho menos enviarlo para su revisión.

Además, la disponibilidad y el costo de los datos tienden a dirigirnos hacia adopciones iniciales de políticas y nos apartan de las modificaciones y abandonos de políticas (quizás especialmente esto último). Aunque en tiempo y esfuerzo, el costo de desarrollar una base de datos propia ha caído enormemente desde la llegada de computadoras con acceso a Internet; de todas formas es mucho más fácil identificar, contar y fechar la aprobación de leyes y la creación de organismos que encontrar modificaciones importantes o determinar que un mandato estatal ha sido efectivamente abandonado por medio de su incumplimiento. Es especialmente probable que se pasen por alto los abandonos de políticas, dado a que se parecen al misterio del perro que no ladró, a menos que se señalen por un hecho evidente tal como el rechazo de una ley o la eliminación de un organismo.

Si los estudios empíricos estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert muestran parcialidad metodológica a favor de las adopciones iniciales de políticas y contra otras formas de cambio de políticas, ¿de qué forma afecta esto nuestra capacidad para desarrollar una comprensión válida del proceso de las políticas públicas? Entre otras cosas, es posible que distorsione nuestra comprensión del rol de la información y del análisis en el proceso de cambio de políticas. Reconociendo que las condiciones sociales y económicas, la actividad política, y las ideas e información son todos factores importantes en el proceso de las políticas públicas, hay que considerar que su importancia relativa puede diferir de una situación a otra. Existe un argumento lógico que dice que si bien la información y las ideas siempre son importantes en la adopción inicial de políticas (especialmente la información sobre innovaciones en las políticas públicas ya que se difunden entre las jurisdicciones), aquellas adopciones pueden verse más afectadas por el ambiente y las variables políticas. Las modificaciones y los abandonos de políticas también se verán afectados por los cambios en los factores políticos y ambientales, pero la información y el análisis pueden jugar un rol más importante en la decisión de cambiar o terminar una política que en la decisión de adoptarla en primer lugar. Si la lógica de estas afirmaciones lo amerita y si el enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert no representa todos los casos de cambios de políticas por modificación o abandono, esa subrepresentación puede disminuir nuestra atención al rol de la información y del análisis en el proceso de cambio de políticas, dejándonos con

una comprensión que exagera artificialmente la importancia de las condiciones socioeconómicas y de la estructura política.

La descripción del sistema político

Tanto los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert como los estudios empíricos estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert dejan el sistema político sin una descripción acabada, de forma tal que inhiben su utilidad para construir teorías políticas del proceso de las políticas públicas. Entre las deficiencias más importantes que inciden en nuestra capacidad de mejorar la comprensión y la explicación del proceso de las políticas públicas está la imposibilidad de incorporar la existencia de gobiernos multiorganizacionales y sistemas multigubernamentales¹¹, la imposibilidad de incorporar roles definidos institucionalmente, y la falta de reconocimiento de los requisitos o de las posibilidades para una acción conjunta o secuencial entre varios actores.

Los estados de los EE.UU. —las jurisdicciones a las cuales los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert se han aplicado más frecuentemente— son tanto gobiernos multiorganizacionales como partes de un sistema multigubernamental. Irónicamente, los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert y los estudios empíricos estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert rara vez explican alguna de las dos características, a pesar de su importancia para la formulación de las políticas. El “sistema” político modelado en el enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert es unitario —dentro de la caja de Dye o Sharkansky o al final del embudo de Hofferbert existe un único, formulador de políticas abstraído, un ejecutivo, un legislativo o un tribunal idealizado, que crea políticas.

El punto aquí no es solo que los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert no describen completamente la realidad empírica —de hecho, los modelos nunca lo hacen. La cuestión importante es si una abstracción particular o simplificación en un modelo quita un elemento teóricamente importante del objeto o del proceso que espera explicar. Si nuestro objetivo es construir una explicación válida del proceso de las políticas públicas, los modelos que presentan la organización gubernamental como unitaria y la formulación de políticas gubernamentales como singulares quitan de la vista elementos vitales del mismo proceso que estamos tratando de representar.

En sistemas multigubernamentales tales como los de los Estados Unidos, el cambio de políticas ocurre no solo en la innovación, terminación o reemplazo de políticas públicas, programas u organizaciones, sino también como resultado de los cambios en las responsabilidades y relaciones intergubernamentales (Hogwood y Peters 1983: 20-21). Además, la existencia de gobiernos múltiples dentro de un sistema político crea oportunidades para la acción estratégica por parte de los emprendedores de políticas en relación con la agencia humana, como se observa más abajo. Los científicos políticos que proclaman su interés en *el proceso de las políticas* a menudo han excluido las interacciones intergubernamentales y los pro-

cesos de su campo de visión (Van Dyke 1968: 26-27). Esta crítica es especialmente válida en cuanto se aplica a los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert.

De forma similar, la presencia de varias organizaciones dentro de un gobierno —es decir, de poderes independientes— es un elemento vital del proceso de las políticas que tampoco está representado o está omitido en los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert¹². Los académicos que estudian las políticas que no pertenecen a la tradición Dye, Sharkansky y Hofferbert, desde Salisbury (1968) hasta Baumgartner y Jones (1991), y hasta el presente, han reconocido que la existencia de varias entidades de toma de decisiones —no solo de las ramas formales del gobierno, sino también de arreglos informales como los subgobiernos— afectan profundamente el curso de la formulación y argumentación de políticas, así como la posibilidad de adopción o modificación. Si están en lo cierto, entonces una dimensión necesaria de estudios comparativos del proceso de las políticas públicas sería cierta representación del alcance de las alternativas institucionales disponibles para los emprendedores de políticas.

Dentro de las organizaciones múltiples de un gobierno y de los varios gobiernos de un sistema político no unitario, las reglas institucionales (en los niveles de acción constitucionales y de elección colectiva, de conformidad con el marco de elección racional institucional) definen roles o posiciones esenciales que los individuos pueden tener. Entre las implicancias vitales de la existencia de roles definidos institucionalmente está el hecho de que todos los miembros de una comunidad política no están igualmente ubicados en el proceso de las políticas públicas (Gergen 1968: 181). En un momento dado, ciertos individuos ocupan posiciones que permiten o requieren que ellos sean los que definen agendas, los guardianes de información (*gatekeepers*) y los titulares del derecho a veto. Aunque se puede argumentar con firmeza que la existencia de estos roles es vital para el entendimiento del proceso de las políticas dentro de jurisdicciones y entre jurisdicciones, el enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert no los reconoce.

El cambio de políticas, especialmente en los sistemas gubernamentales tales como el de los Estados Unidos, a menudo ocurre por la interacción de actores en roles múltiples definidos institucionalmente. Esas interacciones pueden ser conjuntas o secuenciales. El reconocer la existencia de varios actores no significa que la toma de decisiones políticas sea por lo general una tarea conjunta —por ejemplo, que los legisladores y el ejecutivo tengan que estar de acuerdo antes de que ocurra un cambio de políticas. El cambio de políticas es a menudo ciertamente una tarea conjunta, pero no tiene que serlo. El cambio de políticas también puede implicar una secuencia de acciones y reacciones tomadas unilateralmente por actores individuales en roles institucionales definidos. Knott (1993: 6-7) utiliza el ejemplo de un tribunal que altera el significado fundamental o la aplicabilidad práctica de una ley estatal mediante el acto de interpretación. La interpretación realizada por ese tribunal —quizás por un juez solamente— es en sí mismo un cambio de políticas, pero también es un evento en una secuencia. Si la legislatura o el ejecutivo no están conformes con la modificación de las políticas por parte

de un tribunal, probablemente se intentará dar algún tipo de respuesta para restaurar el significado y funcionamiento previo de la ley. Este tipo de interacción secuencial representa un cambio de políticas sin que se modifiquen los valores de las variables del sistema socioeconómico o político y, por lo tanto, está fuera de la capacidad explicativa de los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert. Sin embargo, incluso la observación casual revela que este tipo de proceso frecuentemente guía el cambio de políticas.

EL ROL DE LA AGENCIA HUMANA Y LA ACCIÓN ESTRATÉGICA

La unidad de análisis y las explicaciones del proceso de las políticas públicas

Las unidades de análisis en los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert son los casos. Es el comportamiento relativo a las políticas públicas que tienen los gobiernos (por ejemplo, los estados de los Estados Unidos) lo que supuestamente se describe con un modelo que incorpora sus condiciones socioeconómicas y configuraciones políticas. Aun así, los estados generalmente no son el foco de las explicaciones en los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert. Como lo hizo notar Andrew Abbott, las explicaciones provistas por los investigadores que realizan estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert describen las variables más que los casos que actúan o que están siendo actuados: “La mayoría de las oraciones narrativas tienen variables como sujetos; es cuando una variable ‘hace algo’ narrativamente que los autores creen que están hablando más directamente de causalidad” (1992: 57)¹³. Por lo tanto, la sobrerepresentación distrital lleva (o no) a mayores gastos sociales, o la industrialización genera (o no) más ayuda estatal para las ciudades. Solo cuando los resultados son irregulares, los relatos sobre los sistemas políticos entran en estado de emergencia (como, por ejemplo, en “Oh, sí, por supuesto, todos sabemos que Nebraska es atípico, que desvía los resultados, porque en Nebraska...”).

¿Por qué esto es un problema para la teoría de las políticas? En primer lugar, las explicaciones dirigidas por variables tienen una automaticidad que en gran medida quita de vista la agencia humana, y no le otorga un lugar central en la explicación y la comprensión. A medida que aumenta el ingreso por persona, también lo hacen los gastos educativos —nadie *hace nada* para aumentar los gastos educativos, solamente sucede. Los estados con culturas de políticas moralistas adoptan leyes de protección ambiental; los estados sin esas culturas, no lo hacen. Mientras que estas nociones tienen alguna utilidad, no contribuyen mucho a la tarea de elaborar una explicación del proceso de las políticas públicas que esté basada en un modelo de individuo, que describa el proceso de las políticas como un proceso dirigido por seres humanos y que pueda ser utilizada comparativamente para explicar distintos desarrollos en el tiempo.

Por lo tanto, no son solo los resultados empíricos de los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert los que parecen sugerir que “las políticas no importan” en relación con las condiciones ambientales, sino que es tanto la construcción

como la interpretación de dichos estudios lo que llega a esta conclusión. Si el comportamiento de los seres humanos no es el centro del análisis o de la explicación, entonces las políticas —con sus interacciones, argumentos, búsquedas de poder y control y todas sus incertidumbres como forma de comportamiento social humano— han sido retiradas en gran medida de la escena. Como científicos podríamos dejar de preocuparnos por esto si las restantes variables explicativas funcionaran bien al responder por las diferencias de políticas en todas las jurisdicciones o a través del tiempo, pero no lo hacen. Aún queda algo sin explicar que algunos científicos han reconocido que representa la agencia humana (Mazmanian y Sabatier 1980), pero que los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert consideran simplemente un error (Abbott 1992).

La automaticidad de las explicaciones de las variables dirigidas provistas en los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert reflejan otros dos problemas —uno para las teorías empíricas del proceso de las políticas, el otro para la utilidad normativa de la teoría de políticas públicas. El problema para la teoría empírica es que no se puede formar desde estos tipos de explicaciones una versión del proceso de las políticas públicas que deje lugar para contingencias, fallas o fracasos. Dado que las personas no están en el centro de la explicación, su capacidad o aprendizaje o errores de cálculo no producen —ni pueden producir— los resultados. Es poco probable que una teoría empírica de los procesos de las políticas que no se centre en la agencia humana pueda explicar mucho de lo que sucede.

Además, aunque los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert pudiesen explicar una proporción mayor de la variación en las políticas entre jurisdicciones, nos quedaría por preguntar si cualquiera puede usar esa información para alterar la posibilidad de éxito en el cambio de políticas. Hofferbert (1990: 147) recuerda los primeros esfuerzos para construir modelos que pudieran explicar la mayor cantidad posible de variación en las políticas públicas utilizando variables socioeconómicas y de estructuras políticas y lo describe como “la investigación básica en su nivel más elegante de irrelevancia. Dice que la única forma de cambiar las políticas es cambiar las estructuras sociales, económicas y políticas”. En estudios comparativos de estados donde la región y la cultura política con frecuencia superan todas las otras variables independientes, esta irrelevancia ocasionalmente ha alcanzado niveles absurdos. El difunto Senador de los Estados Unidos Daniel P. Moynihan (D-NY) redactó una vez una columna sarcástica en la página de opinión del *New York Times* sobre estudios de políticas educativas, que mostró que la variable independiente más íntimamente correlacionada (en forma negativa) con los resultados de las pruebas estandarizadas era la distancia de la capital del estado con la frontera del Canadá. ¿Quiere mejorar el resultado de las pruebas de sus estudiantes? preguntó Moynihan. ¡Traslade la capital de su estado!

Ausencia de múltiples niveles de acción y el ámbito del conflicto

En una nota más seria, los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert y los estudios de estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert tienen poca o ninguna oportunidad para

que los académicos que estudian las políticas exploren o busquen la utilidad del concepto de “niveles de acción”. En el enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert, el sistema político no es solamente estático, sino que es algo dado. Como lo hemos mencionado anteriormente, la estructura política simplemente *es* lo que sea que haya en la caja o al final del embudo. Los individuos no alcanzan ni bloquean el cambio de políticas públicas al cambiar a otro nivel de acción y reconfigurar la estructura organizacional o las reglas institucionales de toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, los estudios que utilizan otros marcos (las elecciones racionales institucionales de niveles de acción, los cambios de arenas de Baumgartner y Jones) han llegado a la conclusión de que la capacidad de cambiar las arenas de acción es un aspecto importante del proceso de cambio de políticas y una herramienta estratégica vital para los emprendedores de políticas y sus opositores (por ejemplo, Baumgartner y Jones 1991; Heintz y Jenkins-Smith 1988; Montgomery 1995). La capacidad de redefinir la jurisdicción o la autoridad de un organismo gubernamental (lo que los teóricos de la elección racional institucional llaman acción en el ámbito constitucional o de elección colectiva) para hacerla accesible o fuera del alcance de una propuesta política es un aspecto crítico de la acción política estratégica. Lo mismo pasa con la implementación de las políticas, así como con la actividad de adopción (Macey 1992).

Francamente, los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert por lo general se ocupan del corto plazo y, por lo tanto, pueden defenderse de la misma forma en que los economistas defienden los análisis estadísticos de lo que sucederá en una industria si la demanda o la oferta cambia repentinamente, es decir, que en el corto plazo la capacidad y estructura de la industria son fijas para todos los objetivos prácticos. Una observación similar se aplica al reino gubernamentales poco probable que los estados cambien su estructura gubernamental repentinamente y, por lo tanto, mantener fija la estructura es una forma razonable de acercarse al diseño de un estudio empírico de formulación de políticas en los estados. Si concedemos eso, la ausencia de una forma de explicar los cambios en los niveles de acción sigue siendo una deficiencia del enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert para la tarea de construir una teoría política de cambio de políticas públicas.

Con relación al concepto de niveles de acción se encuentra el concepto del alcance del conflicto. La definición de los actores relevantes se define también en forma institucional, aunque no solamente mediante las reglas formales. Desde Key y Schattschneider hasta el presente, los académicos que estudian las políticas propusieron y mostraron que un elemento importante de la acción política estratégica y del proceso de las políticas es la capacidad de expandir o restringir el alcance del conflicto (véase Bauer 1968; Baumgartner y Jones 1991; Stone 2002). Los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert y los estudios empíricos tratan el alcance del conflicto como fijo; el grado de participación de la elite o del público masivo, la configuración de los grupos de interés y otras medidas similares se toman en un momento dado de tiempo y no se permite que varíen, excepto entre

jurisdicciones. La variación entre jurisdicciones en estos indicadores no es, casi por definición, un resultado o reflejo del comportamiento estratégico.

Al reconocer el rol vital de la agencia humana en el proceso de las políticas y la importancia de cambios estratégicos en el ámbito de la acción dentro del escenario de la toma de decisiones, Smith (1982) sigue la metodología sociológica de Alfred Schutz y la metodología económica de Ludwig Lachmann y defiende un enfoque fenomenológico que se centra en individuos racionales como emprendedores de políticas, quienes formulan “planes” e intentan transformarlos en políticas mediante acciones estratégicas. Los elementos clave de la acción estratégica son (1) la anticipación del conflicto u oposición por parte del actor, lo cual afecta (2) su elección de instituciones políticas mediante las cuales trabajar, las que a su vez afectan (3) sus expectativas sobre los probables resultados de los procesos. Durante el proceso político real de cambio de políticas, los individuos pueden (y por lo general deben) alterar (2) y (3), dependiendo del grado en el que el conflicto o la oposición sean mayores o menores en intensidad o alcance que lo anticipado.

INFORMACIÓN, IDEAS, CREENCIAS E INTERESES

La idea de que los emprendedores de políticas reaccionen a la nueva información alterando sus estrategias nos lleva al modelo de individuo que está trabajando en esos estudios comparativos de políticas, así como al rol de la información, la percepción y los intereses que guían las acciones de los individuos. Aquí nos encontramos con dos preguntas: ¿Qué visión toman los modelos y los estudios Dye, Sharkansky y Hofferbert de los intereses políticos de los individuos y cómo tratan esos modelos y estudios la información y percepción como fuentes de cambio?

La identificación de los intereses

Debido a su enfoque de teoría de sistemas sobre “demandas y apoyos”, los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert del proceso de las políticas tienden a objetivar los intereses políticos de los participantes y, en consecuencia, a desatender la importancia de las creencias, ideas e información en el proceso de las políticas públicas. Por consiguiente, no han podido generar proposiciones útiles sobre el impacto de la información ni de los cambios en las creencias e ideas de los participantes en el proceso de las políticas públicas.

Los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert no incluyen ni tienen en cuenta pasos intermedios entre la presencia de ciertas condiciones socioeconómicas (como riquezas, industrialización, urbanización) y las demandas realizadas o apoyos brindados a un sistema político y al cual el sistema responde. Más claramente, en los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert, los individuos derivan sus intereses políticos directa y objetivamente de sus condiciones socioeconómicas. En consecuencia, las creencias y las ideas tienen comparativamente poca importancia; si las condiciones socioeconómicas cambian, también lo harán las creencias y las ideas que constituyen las percepciones de los participantes de sus intereses, y es

poco probable que ocurra dicho cambio de intereses en ausencia de cambios en las condiciones. Los individuos (en la medida en que existan, si es que existen, en los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert) son fenómenos secundarios —cifras estadísticas cuyos indicadores de intereses se mueven rápidamente en las distintas configuraciones y fuera de ellas, a medida que el ingreso aumenta o cae, sus viviendas se transforman en urbanas o rurales, sus ocupaciones en industriales o agrarias, y así sucesivamente¹⁴.

En el momento de la primera avalancha de modelos y estudios Dye, Sharkansky y Hofferbert, Raymond Bauer escribió: “La formación de políticas públicas es un proceso social en el cual se arraiga un proceso intelectual” (Bauer 1968: 5). Agregó (16):

Desde luego, hay límites de la realidad más allá de los cuales no puede convencerse a un hombre sensato de que allí están sus intereses. Pero dentro de estos límites existe una discrecionalidad suficiente por la que los intereses personales no pueden darse por sentado. Necesitamos determinar empíricamente no solo la manera en que las personas en el proceso de las políticas definen sus intereses personales, sino cómo el proceso social de comunicación trae aparejadas la definición y redefinición del interés personal durante el transcurso del tiempo.

Los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert no lo han hecho, y no está claro que el modelo subyacente sobre el cual se basan esos estudios sea susceptible de hacerlo.

El rol de la información y la percepción

Las últimas contribuciones a la teoría de las políticas públicas, especialmente los enfoques de coaliciones promotoras, las corrientes de las políticas públicas y el equilibrio interrumpido han tomado con más seriedad el aspecto intelectual o de desarrollo del proceso de las políticas públicas. En lugar de tratar el análisis de las políticas como un elemento objetivo en la etapa de evaluación del proceso de las políticas, estas nuevas formas de tratar el tema consideran el análisis de las políticas como una herramienta de persuasión elaborada a conciencia, que puede ser empleada en todo el proceso de cambio de políticas para tratar de alterar, mejorar o socavar la posición de una persona o las posiciones de opositores (Heintz y Jenkins-Smith 1988). Distintos trabajos que emplean estos marcos emergentes indican que (1) las creencias e ideas de los participantes son elementos importantes de las formas en las cuales intentan cambiar las políticas públicas, (2) los participantes intentan por todos los medios contar con información para contrarrestar o alterar las creencias o ideas de otros, y (3) la información a veces tiene estos efectos sobre las creencias e ideas de los participantes (Knott 1993).

El esfuerzo por cambiar la imagen o percepción de una política pública está relacionado con el esfuerzo por extender o contraer el alcance del conflicto pero no es lo mismo que este último. Alterar las imágenes y las percepciones es un aspecto importante del esfuerzo por cambiar el alcance del conflicto. De todos modos, uno puede involucrarse en los esfuerzos por alterar las imágenes y las

percepciones, aun si el alcance del conflicto permanece sin cambios e incluso si no está tratando de cambiarlo. Alterar las imágenes y las percepciones mediante el desarrollo y la comunicación de la información forma parte de ejercer influencias en el aprendizaje político reforzando las percepciones que tienen nuestros aliados y debilitado las de nuestros adversarios. Aun cuando el alcance del conflicto permanece estable, la información y la percepción pueden jugar papeles importantes en la redefinición del balance de poder entre un conjunto de participantes (Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

Debido a que presentan un análisis estático de la formulación de políticas y su modelo de individuo no incorpora un proceso intelectual, es poco probable que los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert y sus estudios empíricos asociados contribuyan a una teoría de políticas que ofrezca un papel central a la información y a la percepción. Puede también traducirse esta observación en una elección que enfrentan los académicos interesados en desarrollar aún más la teoría de las políticas públicas si se debe otorgar un rol central a la información y a la percepción, necesitaremos un modelo de proceso de las políticas que describa o prediga las acciones de individuos más que las características agregadas de los sistemas.

Algunos académicos *han* intentado agregar información sobre las preferencias de las masas y de las elites, o sobre las creencias e información de las elites o ambas dentro de los límites del modelo Dye, Sharkansky y Hofferbert. Entre los esfuerzos más ambiciosos (aunque nuevamente en un contexto de pocos casos) se encuentra el trabajo de Mazmanian y Sabatier sobre las decisiones de políticas de las Comisiones Costeras de California. En ese trabajo, empleaban el modelo de Hofferbert (1974) y recogían y agregaban información sobre las preferencias de las masas, las preferencias de las elites y las creencias e información de las elites a los datos habituales sobre las condiciones socioeconómicas para tratar de aislar e identificar la contribución relativa a esos factores. Sus esfuerzos tuvieron éxito el modelo revisado explicaba casi toda la variación de los miembros de las comisiones en sus decisiones sobre si otorgar o denegar los permisos de desarrollo costeros. Sin embargo, desarrollar el modelo de Hofferbert con este tipo de datos tomó aproximadamente cinco años y US\$200.000, y aun así solo proporcionó pruebas entre un número (N) de cuatro gobiernos dentro del mismo estado¹⁵.

Para finalizar, volvemos a la revisión y autocrítica de Hofferbert de 1990. Reconoció que en los estudios comparativos de políticas estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert, "la teoría era y continúa siendo una luz. La inducción... ha dirigido la investigación" (Hofferbert 1990, pág 147). Ahora consideremos de qué manera ha beneficiado este enfoque inductivo al desarrollo de la teoría de las políticas públicas.

MÉRITOS (QUIZÁS POCO APRECIADOS) DEL ENFOQUE DYE, SHARKANSKY Y HOFFERBERT

El enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert ha constituido una parte importante de las investigaciones académicas sobre políticas públicas desde la década de los sesenta. Esta revisión de su incapacidad para formar una teoría política del pro-

ceso de las políticas no significa que el enfoque carezca de mérito o que no haya hecho contribuciones importantes a la ciencia política en general y a los estudios de las políticas en particular. En esta sección nos dedicamos a la actividad de investigación realizada y a los nuevos conocimientos que se han logrado con la guía del enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert. Además, necesitamos reconocer otra vez los esfuerzos realizados en recientes estudios comparativos de políticas para tratar y corregir algunas de las deficiencias identificadas anteriormente.

Los modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert y los primeros estudios que revelaron correlaciones más fuertes entre variables ambientales y diferencias en las políticas públicas que entre variables políticas y diferencias en las políticas públicas, cambiaron el campo de los estudios de las políticas aun a medida que iba surgiendo. Los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert demostraron que aunque el nuevo campo de estudio de políticas públicas todavía debía construirse, iba a tener que incluir más que una revisión de los actores políticos que funcionan en las instituciones gubernamentales (Salisbury 1968: 163-164). Los estudios también demostraron que los formuladores de políticas están limitados por una serie de condiciones sobre las cuales tienen un control limitado, al menos en el corto plazo (Hofferbert 1990: 145). Ambas conclusiones han informado a los académicos en el campo de estudio de políticas públicas.

Si bien es cierto que es inductivo y que está dirigido por datos, el enfoque Dye, Sharkansky y Hofferbert también ha brindado una acumulación de estudios empíricos que han identificado patrones en la actividad de las políticas. Por ejemplo, los diversos estudios comparativos de estados han establecido que tanto el desarrollo económico como la región y la cultura ayudan a distinguir a los estados entre sí con respecto a la probabilidad de adoptar ciertas formas de políticas¹⁶. Los estudios transnacionales han dado resultados similares para el desarrollo económico, la demografía y la cultura. Los estudios comparativos de localidades han concluido que son importantes el desarrollo económico, la región, la población y (ocasionalmente) la estructura gubernamental.

Esos patrones, que vemos una y otra vez en los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert, se han convertido en parte del fundamento empírico sobre el cual están contruidos los marcos teóricos más recientemente desarrollados, aun si esta influencia no es siempre evidente para los constructores de esos marcos. El marco de elección racional institucional incluye “atributos de la comunidad” entre las influencias de una situación de decisión, que incluye elementos tales como características culturales y económicas. La elaboración por parte del marco de las coaliciones promotoras de creencias fundamentales y secundarias de los miembros de la coalición da paso a la formación cultural de las percepciones, y la inclusión de los factores exógenos permite cambios en las condiciones sociales y económicas que afectan la competencia entre coaliciones. El marco de Baumgartner y Jones reconoce que un aspecto importante de manipular la “imagen de las políticas” entraña sensibilidad hacia la cultura y que las condiciones económicas modificadas pueden llevar a percepciones modificadas de una política. Estos

enfoques emergentes de una teoría del proceso de las políticas se desarrollaron principalmente durante la década de los ochenta y se construyeron sobre una base de estudios empíricos que mostraban que las condiciones culturales y económicas afectan las posibilidades y restricciones de la formulación de políticas.

Una vez que los patrones empíricos están bien establecidos dentro del marco intelectual de un modelo, el ímpetu para la creación de una teoría adicional puede surgir del descubrimiento de las anomalías (Leichter 1979: 100). Cuando el modelo de los “triángulos de hierro” no podía explicar la oleada de desregulación al final de la década de los setenta, por ejemplo, los académicos que estudian las políticas comenzaron a construir nuevos enfoques redes de temas, coaliciones promotoras y equilibrio interrumpido. De forma similar, no importaba cuán hábilmente los académicos que realizaban los estudios comparativos estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert construían sus modelos, operacionalizaban sus variables, obtenían y analizaban su información, rara vez podían explicar al menos la mitad de las variaciones de políticas entre los estados. El debate sobre las influencias políticas frente a las socioeconómicas y la perseverancia de una variante sin explicación, aun cuando se incluían los dos tipos de variantes, fue una ayuda para una nueva ronda de examinación del rol de las elites políticas, de la importancia de las creencias y de la información (Sabatier y Jenkins-Smith 1993), de la relación entre la opinión pública, los partidos políticos y las políticas públicas (Erikson, Wright y McIver 1989, 1993), y en el contexto comparado de estados, del rol de gobernadores y legisladores (Ferguson 1996).

Finalmente, a pesar de todas las críticas en la sección previa sobre el hecho de que los estudios transversales no son muy adecuados para la tarea de explicar y comprender el proceso longitudinal, los estudios longitudinales de políticas tienen limitaciones propias que podrían haberle puesto un lastre a la tarea de construir una teoría sin los descubrimientos del enfoque transversal. A fines de la década de los sesenta, los académicos que estudian las políticas públicas habían descubierto el incrementalismo y este los había desesperado. Un estudio tras otro, centrado en un tema de políticas dentro de un gobierno durante un período de tiempo tendía a encontrar “que casi todo el tiempo las políticas varían solo marginalmente de lo que han sido” (Salisbury 1968: 164). Especialmente con respecto al gasto público, pero también con otras medidas en la etapa de implementación de la actividad gubernamental (arrestos realizados, citaciones emitidas, subsidios otorgados, inspecciones realizadas, etc.), las acciones del siguiente año podían preverse con mayor confiabilidad y precisión al utilizar las acciones de este año, las acciones de este año con las del año anterior, y así sucesivamente.

Tales observaciones eran un campo poco fértil para desarrollar una teoría política del proceso de las políticas públicas, especialmente si se esperaba avanzar en una teoría que pudiese explicar algún cambio. Como Hofferbert (1990: 109) recuerda, quienes investigaban las políticas públicas buscaban una variante y la encontraron en los estudios comparativos. Puede ser que los gastos en bienestar social en Pensilvania no cambien demasiado de un año a otro, pero seguro que

fueron diferentes de los de West Virginia que fueron diferentes de los de Dakota del Norte, y así sucesivamente. La búsqueda de una explicación de estas diferencias generó una base empírica, algunos patrones confiables y algunos rompecabezas sin explicación, sobre los cuales se construyó y se continúa construyendo el campo de estudio de las políticas públicas.

¿SON INCOMPATIBLES LOS ESTUDIOS DE MUCHOS CASOS CON UNA TEORÍA VÁLIDA DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Los estudios comparativos de políticas públicas de muchos casos no han cumplido con las grandes expectativas que se tenía en el apogeo de la revolución conductista. En el campo emergente del estudio de políticas públicas, los académicos esperaban que el enfoque comparado rompiera el estancamiento del incrementalismo y avanzara hacia un enfoque teórico que pudiera describir la estabilidad dentro del sistema y el cambio, así como las similitudes y diferencias entre los sistemas. En el sólido campo de la política comparada, los académicos esperaban que los estudios de políticas de muchos casos finalmente les permitieran alejarse de la descripción país por país y acercarse a una investigación genuinamente comparada que pudiera mantener la promesa de la construcción teórica (Mayer 1989; Smith 1975).

Era esperar mucho. Probablemente sea justo decir que los estudios comparativos de políticas de muchos casos han tenido más efecto en el campo de las políticas públicas que en el campo de la política comparada, pero aun así, el impacto en el campo de las políticas no alcanzó el objetivo esperado de proporcionar algo así como una teoría de políticas. Quedan dos preguntas: ¿"Fallaron" los modelos y estudios Dye, Sharkansky y Hofferbert, o la esperanza misma fue en vano? Y dado que varios estudiosos de políticas están tratando de desarrollar enfoques teóricos válidos del proceso de las políticas públicas al mismo tiempo, ¿pueden los estudios comparativos de muchos casos ser de ayuda en esa tarea? Los enfoques contemporáneos más promisorios de una teoría política sobre procesos de políticas se están elaborando sobre algunos de los temas tratados en este capítulo y luchando con otros. Todos están tratando de ubicar la agencia humana y la acción estratégica directamente en el centro de sus explicaciones.

El marco de la elección racional institucional coloca a los individuos racionales en situaciones de decisión modelada por múltiples factores, les asigna posiciones definidas por reglas institucionales y los inserta en un espacio analítico de múltiples niveles donde están tanto limitados por las reglas como provistos de oportunidades limitadas para cambiar niveles y alterar reglas. El marco ha comenzado a incorporar el aprendizaje mediante investigaciones de prueba y error, pero continúa luchando con los papeles que juegan las creencias y las normas, y con el cambio (a diferencia de la elección) durante largos períodos.

El marco de las coaliciones promotoras se centra en las estructuras de creencias de los individuos involucrados en la lucha para realizar y definir políticas en el tiempo dentro de subgobiernos. Incorpora información y aprendizaje en forma

más explícita que otros enfoques, pero todavía lucha con la forma en que las coaliciones se forman, se sustentan y separan, y con el efecto del cambio ambiental.

El marco del equilibrio interrumpido se enfoca en la imagen de las políticas y en el escenario para la toma de decisiones, considerando que ambos están sujetos a cambios en respuesta a la acción estratégica de los individuos. Incorpora las múltiples posibilidades para restringir o extender el alcance del conflicto, dejando un rol para la opinión pública como también para las preferencias de las elites, pero lucha con el factor causal que establece un período de cambio rápido y con una explicación sobre la forma en que los distintos “lados” de un tema de políticas se unen y coordinan sus acciones (o no lo hacen).

El marco de las corrientes de políticas otorga un rol prominente a las percepciones de los temas por parte de los formuladores de políticas y a los esfuerzos para formar y cambiar aquellas percepciones mediante la elaboración y el uso de la información, así como (al igual que el enfoque del equilibrio interrumpido) a las perspectivas para el rápido cambio después de largos períodos de estabilidad. Lucha con la complejidad gubernamental y con las ocasiones que abren ventanas de oportunidad para el cambio.

Claramente las teorías que producen estos enfoques serán complejas. Igualmente complejos, si bien menos prometedores, son los esfuerzos para construir el enfoque de las etapas de las políticas (por ejemplo, la agenda de investigación de los doce pasos del proceso de las políticas de Rose) y sobre los estudios de estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert (por ejemplo, los treinta y nueve ítems de elaboración de un marco de Leichter que incorpora factores de situación, estructurales, culturales e intergubernamentales).

Buscando entre estos esfuerzos, uno puede obtener un conjunto de requerimientos generales para una explicación válida de los procesos de las políticas públicas. Dicha explicación sería:

- *Multidimensional*, porque incorpora las influencias del contexto social y económico de la toma de decisiones políticas, la estructura y los procesos del sistema político, y el desarrollo y evolución de la información e ideas;
- *Multiinstitucional*, porque reconoce los diversos foros que pueden estar disponibles para la toma de decisiones, los roles de los que disponen los individuos y los términos y condiciones de esa disponibilidad, y la posibilidad de alteración institucional a través de cambios entre los niveles de acción; y
- *Dinámica*, o por lo menos diacrónica, capaz de explicar el cambio de políticas como un proceso que ocurre en el tiempo y no solo como un resultado en un momento en el tiempo.

Parece, entonces, que la complejidad interna está destinada a ser una característica de las teorías válidas del proceso de las políticas. Dada la dirección hacia la cual se dirige actualmente el desarrollo teórico, la teoría de las políticas involucrará múltiples actores con procesos cognitivos complejos y diversas moti-

vaciones, interactuando en una arena multiorganizacional formada por factores institucionales y ambientales sobre los cuales tienen varios grados de control y sus interacciones ocurrirán durante (algunas veces largos) períodos.

Volviendo a la pregunta anterior: ¿Qué rol pueden jugar los estudios comparativos de muchos casos en el desarrollo y la prueba de una teoría de estas características? Quizá no muchos, por dos razones.

Primero, la complejidad de las teorías sobre el proceso de las políticas públicas hará que la obtención de información y las tareas analíticas de estudios de casos individuales parecidos sea una tarea de enormes proporciones. Un académico habilidoso, con mucho tiempo y sin presiones institucionales para publicar resultados rápidamente puede ser capaz de armar algunos estudios comparativos de pocos casos. Sin embargo, la operacionalización de las variables, la recolección de datos y las tareas analíticas de un estudio de muchos casos basados en una teoría de políticas multidimensional, multiinstitucional, dinámica o diacrónica es una tarea que desalienta.

En segundo lugar y más importante, los enfoques teóricos emergentes de un proceso de las políticas son, por diseño, longitudinales. Sus manifestaciones empíricas serán narrativas, no transversales. Aun si es dentro del reino de la factibilidad, el estudio comparativo de muchos casos es metodológicamente incongruente con un relato explicativo del cambio de políticas en el tiempo.

Finalmente, los estudios comparativos de muchos casos y las teorías válidas del proceso de las políticas aparentan ser similares a las formas en las cuales la epidemiología y la etiología son aspectos diferentes de la ciencia de la patología. El que entiende la etiología de una enfermedad puede describir el curso que tomará en un paciente individual (con variados grados de precisión y exactitud de una enfermedad a otra, según cuán bien se comprenda la enfermedad). El etiólogo puede, en otras palabras, proporcionar la explicación narrativa de la enfermedad. Un epidemiólogo puede brindar un escenario para el contagio de la misma enfermedad en una población. La explicación del epidemiólogo será probabilística y se fundamentará en un conjunto de información casi completamente diferente de la utilizada por un etiólogo (obviamente la información sobre el modo de transmisión, duración de la incubación y períodos de recuperación será importante para ambas explicaciones). El epidemiólogo se centrará en los atributos de la población relevante y sus ambientes —densidad, sanidad, perfil etario, nivel de educación, disponibilidad de tratamiento médico, capacidad y voluntad de buscar y pagar el tratamiento médico, y así sucesivamente. En la medida en que el epidemiólogo brinde algún relato, será un relato de un escenario probable de difusión de la enfermedad.

En la superficie, el epidemiólogo y el etiólogo están hablando sobre la misma enfermedad. Pero sus intereses y sus conocimientos de esa enfermedad difieren sustancialmente. El etiólogo está interesado en proporcionar una explicación de estilo narrativo del proceso de la enfermedad. El epidemiólogo está interesado en proporcionar un escenario de la probabilidad de aparición y prevalencia de

la enfermedad en una población de tamaño X. Sus objetivos son similares pero están tratando de responder distintas preguntas. Lo mismo sucede con los marcos conceptuales emergentes del proceso de las políticas públicas y los estudios comparativos de políticas de la tradición Dye-Sharkansky-Hofferbert.

NOTAS

1. Véase, por ejemplo, el excelente estudio comparativo de políticas reunido en Castels (1993). Sin embargo, estos estudios ricos en contexto y detalle están limitados en general a tres, cuatro o cinco países a la vez. Una cantidad de estudios de muchos casos entre naciones, tal como el de Burkhart y Lewis-Beck (1994), tienen variables políticas (por ejemplo, el alcance de la democracia) como variables dependientes más que resultados de políticas públicas.

2. Sin tener en cuenta los millares de otras formas de gobierno local de los Estados Unidos, las ciudades mismas difieren considerablemente —por ejemplo, si tienen un poder ejecutivo elegido en forma independiente o uno designado por el municipio, si la posición del poder ejecutivo es principalmente ceremonial o administrativa, si los miembros del municipio se eligen en forma general o individual de los distritos, si las elecciones son legislativas no partidarias, y así sucesivamente. Estas diferencias han generado sus propios estudios de investigación centrados en preguntas tales como si las elecciones generales marcarán una diferencia en la representación minoritaria, o si los intendentes “fuertes”, los intendentes “débiles” y los gobernadores locales utilizarán su tiempo en forma diferente, pero aquellos estudios, por lo general están fuera de la investigación de este capítulo.

Como Wilson (1966) señaló al comienzo del desarrollo de este subcampo, las funciones también varían de ciudad en ciudad en los Estados Unidos, aumentado las dificultades para realizar estudios comparativos de políticas de muchos casos. En algunos lugares, los gobiernos locales son responsables del transporte público; en otros no lo son. Algunas ciudades financian y operan los sistemas de agua y cloacas; otras no lo hacen. Algunas ciudades son propietarias de los parques públicos y las bibliotecas y los administran, mientras que en otras ciudades son responsabilidad de distritos especiales. Relacionar las distintas formas de organizaciones de gobiernos municipales en los Estados Unidos con sus diversas responsabilidades supone enormes costos de información que muchos investigadores han decidido que no son posibles de contrarrestar o superar con el rendimiento marginal de información adicional sobre el proceso de las políticas públicas.

3. Por supuesto, eso deja aún un espacio para debatir la elección personal del período de tiempo y de variables.

4. El trabajo de Key se publicó en *Southern Politics in State and Nation* (1951), el de Lockard en *New England State Politics* (1959). Dawson y Robinson (1963, pág. 270) escribieron, “nuestro estudio intenta ampliar aún más la hipótesis de Key y Lockard relativa a la competencia partidaria y las políticas de bienestar social, probándolas en un ‘laboratorio’ más grande y aplicando técnicas estadísticas un poco más rigurosas”.

5. Excluyeron Alaska y Hawái, que eran demasiado nuevos en la Unión en el momento del Censo de 1960 del cual Dawson y Robinson tomaron muchos de sus datos, y Minnesota y Nebraska, que tenían elecciones legislativas no partidarias que dificultaban la determinación de ciertas mediciones de competencia de los partidos políticos del estado.

6. El esfuerzo realizado por Mazmanian y Sabatier (1980) fue especialmente interesante en este aspecto, aunque en un contexto de pocos casos. Entre algunos ejemplos de estudios de muchos casos que han incorporado datos sobre preferencias de elite o de masas, se en-

cuentran los estudios comparativos locales de Ostrom, Parks y Whitaker (1977), Schneider y Teske (1992), y Feiock y West (1993); los estudios comparativos de estados de Erikson, Wright y McIver (1989, 1993); y el trabajo transnacional escrito por Godwin (1992).

7. Las publicaciones sobre políticas de innovación y difusión entre los estados de los EE.UU., que también crecieron rápidamente durante las décadas de los setenta y de los ochenta, se basaban especialmente en estos tipos de indicadores de adopción de políticas por parte del estado, y los métodos y conclusiones de los estudios de innovación y difusión, y los estudios estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert tratados en este capítulo se superponían bastante y se enriquecían mutuamente (ver Berry y Berry, capítulo 8 de este libro).

8. Mea culpa: Blomquist (1991) es otro ejemplo en la larga lista de este tipo de estudios.

9. Para algunas excepciones notables, véase Thompson y Scicchitano (1985) y Ringquist (1993).

10. Esto no quiere decir que la aprobación de una ley del estado o la creación de un organismo del estado sea necesariamente un indicador válido de lo que podemos llamar un cambio de políticas “real”. La creación de un organismo, por ejemplo, puede representar el establecimiento de un rol gubernamental activo en algunos estados mientras que constituye un mero simbolismo en otros.

11. Paul Sabatier ha sugerido que el modelo Hofferbert (1974) puede adaptarse para unir embudos —por ejemplo, para que un resultado de políticas federal alimente el embudo de una decisión de políticas de estado, por ejemplo en la etapa de las instituciones gubernamentales. Esto puede ser una adaptación útil, pero no es actualmente una propiedad del modelo, ni ha sido aplicada; por ahora solo debe reconocerse como una mera posibilidad.

12. Por supuesto, algunos de los estudios de estados estilo Dye, Sharkansky y Hofferbert han incluido la presencia o ausencia de un gobierno dividido como una variable independiente, que reconoce implícitamente la existencia de más de un cuerpo de toma de decisiones dentro del gobierno del estado.

13. Abbott también critica la última tendencia metodológica en estudios comparativos de políticas —el análisis histórico de eventos— por empeorar la tendencia. Citando como ejemplo a Pavalko (1989), Abbott señala que, en su estudio, los cuarenta y ocho estados se convierten en 369 “casos” cuando ella transforma los estados en fragmentos tiempo-lugar conocidos como eventos. “(Cada estado aparece una vez para cada año en el cual falta una ley de compensación, así como una vez para cada año en el cual se adquiere una). Todas estas se consideran realizaciones independientes de los procesos estocásticos... [Por lo tanto] en el artículo 48, las narrativas complejas y encadenadas aparentan ser 369 narrativas independientes de un solo paso y los pasos ‘causales’ en esas 369 historias se convierten todos en historias de un solo paso de acción racional” (1992: 60).

14. Aunque el lenguaje puede parecer similar, este punto no es igual al anterior sobre la automaticidad de la relación entre las variables independientes y dependientes en los estudios Dye, Sharkansky y Hofferbert. Aquí estamos debatiendo sobre individuos y los supuestos implícitos de modelos Dye, Sharkansky y Hofferbert sobre sus intereses políticos.

15. Paul Sabatier compartió conmigo esta reflexión.

16. Nuevamente, esta base empírica de estudios comparativos de estados ha estado estrechamente unida a los trabajos sobre innovación y difusión de políticas públicas en los que ha influido mucho y de los que ha recibido influencia (véase Berry y Berry, capítulo 8 de este libro).

BIBLIOGRAFÍA

ABBOTT, Andrew (1992) "What Do Cases Do? Some Notes on Activity in Sociological Analysis", en Charles C. Ragin and Howard S. Becker, eds., *What Is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, págs. 53-82. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

ALLARD, Scott W. (2004) "Competitive Pressures and the Emergence of Mothers' Aid Programs in the United States". *Policy Studies Journal*, 32, noviembre, págs. 521-544.

ALLEN, Mahalley D (2005. "Laying Down the Law? Interest Group Influence on State Adoption of Animal Cruelty Felony Laws". *Policy Studies Journal*, 33, agosto, págs. 443-457.

BAUER, Raymond A. (1968) "The Study of Policy Formation: An Introduction", en Raymond A. Bauer and Kenneth J. Gergen, eds., *The Study of Policy Formation*, págs. 1-26. Nueva York: The Free Press.

BAUMGARTNER, Frank R. y Bryan D. Jones (1991) "Agenda Dynamics and Policy Subsystems". *The Journal of Politics*, 53, noviembre, págs. 1044-1074.

BERRY, Francis STOKES Y William D. Berry. (Capítulo 8 de este libro) "Innovation and Diffusion Models in Policy Research".

BLOMQUIST, William (1991) "Exploring State Differences in Groundwater Policy Adoptions, 1980-1989". *Publius: The Journal of Federalism*, 21, primavera, págs. 101-115.

BOECKELMAN, Keith (1991) "Political Culture and State Development Policy". *Publius: The Journal of Federalism*, 21, primavera, págs. 49-62.

BOHARA, Alok K., Neil J. Mitchell y Carl F. Mitterdorf (2004) "Compound Democracy and the Control of Corruption: A Cross-Country Investigation". *Policy Studies Journal*, 32, noviembre, págs. 481-499.

BOOMS, Bernard H. y James R. Halldorson (1973) "The Politics of Redistribution: A Reformulation". *American Political Science Review*, 67, junio, págs. 924-933.

BROWN, Robert D (1995) "Party Cleavages and Welfare Effort in the American States". *American Political Science Review*, 89, marzo, págs. 23-33.

BURKHART, Ross E. y Michael S. Lewis-Beck (1994) "Comparative Democracy: The Economic Development Thesis". *American Political Science Review*, 88, diciembre, págs. 903-910.

CAMERON, David R. (1978) "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis". *American Political Science Review*, 72, diciembre, págs. 1243-1261.

CASTLES, Francis G., ed. (1993) *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot, UK: Dartmouth Publishing Co.

CASTLES, Francis G. y Deborah Mitchell (1993) "Worlds of Welfare and Families of Nations", en Francis G. Castles, ed., *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, págs. 93-128. Aldershot, UK: Dartmouth Publishing Co.

CLINGERMAYER, James C. y B. Dan Wood (1995) "Disentangling Patterns of State Debt Financing". *American Political Science Review*, 89, marzo, págs. 108-120.

CNUDDE, Charles F. y Donald J. McCrone (1969) "Party Competition and Welfare Policies in the American States". *American Political Science Review*, 63, septiembre, págs. 858-866.

CUTRIGHT, Phillips (1965) "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs". *American Journal of Sociology*, 70, marzo, págs. 537-550.

DAWSON, Richard E. y James A. Robinson (1963) "Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States". *The Journal of Politics*, 25, mayo, págs. 265-289.

DELEON, Peter (1997) "The Stages Approach to the Policy Process: What It Has Done". *Policy Currents*, 7, abril, págs. 10-14.

DYE, Thomas R. (1965) "Malapportionment and Public Policy in the States". *The Journal of Politics*, 27, agosto, págs. 586-601.

_____ (1966) *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States*. Chicago, IL: Rand McNally.

_____ (1969) "Income Inequality and American State Politics". *American Political Science Review*, 63, marzo, págs. 157-162.

ERIKSON, Robert S., Gerald C. Wright JR. y John P. McIver (1989) "Political Parties, Public Opinion, and State Policy in the United States". *American Political Science Review*, 83, septiembre, págs. 729-750.

_____ (1993) *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*. Nueva York: Cambridge University Press.

FEIOCK, Richard C. y Jonathan P. West (1993) "Testing Competing Explanations for Policy Adoption: Municipal Solid Waste Recycling Programs". *Political Research Quarterly*, 46, junio, págs. 399-419.

FERGUSON, Margaret (1996) "Gubernatorial Policy Leadership in the Fifty States". Tesis de doctorado, Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill.

FROMAN, Lewis A. (1967) "An Analysis of Public Policies in Cities". *The Journal of Politics*, 29, febrero, págs. 94-108.

FRY, Bryan A. y Richard Winters (1970) "The Politics of Redistribution". *American Political Science Review*, 64, junio, págs. 508-522.

GERGEN, Kenneth J. (1968) "Assessing the Leverage Points in the Process of Policy Formation", en Raymond A. Bauer and Kenneth J. Gergen, eds., *The Study of Policy Formation*, págs. 181-203. Nueva York: The Free Press.

GLICK, Henry R. y Scott P. Hays (1991) "Innovation and Reinvention in State Policymaking: Theory and the Evolution of Living Will Laws". *The Journal of Politics*, 53, agosto, págs. 835-850.

GODWIN, R. Kenneth (1992) "Policy Formation and Implementation in Less Industrialized Countries: A Comparative Analysis of Institutional Effects". *Western Political Quarterly*, 45, junio, págs. 419-439.

GREENBERG, George D., et al. (1977) "Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research". *American Political Science Review*, 71, diciembre, págs. 1532-1543.

HANCOCK, M. Donald (1983) "Comparative Public Policy: An Assessment", en Ada Finifter, ed., *Political Science: The State of the Discipline*, págs. 283-308. Washington DC: American Political Science Association.

HANSON, Russell L. (1991) "Political Cultural Variations in State Economic Development Policy". *Publius: The Journal of Federalism*, 21, primavera, págs. 63-81.

HEINTZ, H. Theodore, Jr. y Hank C. Jenkins-Smith (1988) "Advocacy Coalitions and the Practice of Policy Analysis". *Policy Sciences*, 21 (2/3), págs. 263-277.

HIBBS, Douglas A., Jr (1976) "Industrial Conflict in Advanced Industrial Societies". *American Political Science Review*, 70, diciembre, págs. 1033-1058.

_____ (1977) "Political Parties and Macroeconomic Policy". *American Political Science Review*, 71, diciembre, págs. 1467-1487.

HILL, Kim Quaile y Patricia A. Hurley (1988) "Uniform State Law Adoptions in the American States: An Explanatory Analysis". *Publius: The Journal of Federalism*, 18, invierno, págs. 117-126.

HOFFERBERT, Richard I. (1966a) "Ecological Development and Policy Change in the American States". *Midwest Journal of Political Science*, 10, noviembre, págs. 464-483.

_____ (1966b) "The Relation between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States". *American Political Science Review*, 60, marzo, págs. 73-82.

- _____ (1974) *The Study of Public Policy*. Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.
- _____ (1990) *The Reach and Grasp of Policy Analysis: Comparative Views of the Craft*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- HOGWOOD, Brian y B. Guy Peters (1983) *Policy Dynamics*. Nueva York: St. Martin's Press.
- HWANG, Sung-Don y Virginia Gray (1991) "External Limits and Internal Determinants of State Public Policy". *Western Political Quarterly*, 44, junio, págs. 277-298.
- JENNINGS, Edward T., Jr. (1979) "Competition, Constituencies, and Welfare Policies in American States". *American Political Science Review*, 73, junio, págs. 414-429.
- JORDAN, A. Grant (1981) "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process". *Journal of Public Policy*, 1 (1) págs. 95-123.
- KINGDON, John W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little, Brown.
- KNOTT, Jack H. (1993) "Policy Change and Deregulation: Explaining Differences in Legislative Outcomes". *Policy Currents*, 3, febrero, págs. 1+.
- LEICHTER, Howard M. (1979) *A Comparative Approach to Policy Analysis: Health Care Policy in Four Nations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- LEWIS-BECK, Michael (1977) "The Relative Importance of Socioeconomic and Political Variables for Public Policy". *American Political Science Review*, 71, junio, págs. 559-566.
- MACEY, Jonathan R. (1992) "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 8, marzo, págs. 93-110.
- MAYER, Lawrence C. (1989) *Redefining Comparative Politics: Promise versus Performance*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- MAZMANIAN, Daniel y Paul Sabatier (1980) "A Multi-Variate Model of Public Policy-Making". *American Journal of Political Science*, 24, agosto, págs. 439-468.
- MILLER, David Y. (1991) "The Impact of Political Culture on Patterns of State and Local Government Expenditures". *Publius: The Journal of Federalism*, 21, primavera, págs. 83-100.
- MINER, Jerry (1963) *Social and Economic Factors in Spending for Public Education*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- MONTGOMERY, John D. (1995) "Beyond Good Policies", en John D. Montgomery and Dennis A. Rondinelli, eds., *Great Policies: Strategic Innovations in Asia and the Pacific Basin*, págs. 1-13. Westport, CT: Praeger.
- NICE, David C. (1986) "State Support for Constitutional Balanced Budget Requirements". *The Journal of Politics*, 48, febrero, págs. 134-142.
- OSTROM, Elinor (1994) "Self-Organizing Resource Regimes: A Brief Report on a Decade of Policy Analysis". *Policy Currents*, 4, agosto, págs. 1+.
- OSTROM, Elinor, Roger B. Parks y Gordon P. Whitaker (1977) *Policing Metropolitan America*. Informe para la National Science Foundation. Washington DC: U.S. Government Printing Office.
- PAVALKO, Eliza K. (1989) "State Timing of Policy Adoption: Workmen's Compensation in the United States, 1909-1929". *American Journal of Sociology*, 95, noviembre, págs. 592-615.
- PINARD, Maurice (1963) "Structural Attachments and Political Support in Urban Politics: The Case of Fluoridation Referendums". *American Journal of Sociology*, 68, marzo, págs. 513-526.
- PRZEWORSKI, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

RAGIN, Charles C. (1992) "Introduction: Cases of 'What Is a Case?'," en Charles C. Ragin and Howard S. Becker, eds., *What Is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, págs. 1-17. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

RANNEY, Austin (1968) "The Study of Policy Content: A Framework for Choice", en Austin Ranney, ed., *Political Science and Public Policy*, págs. 3-21. Chicago, IL: Markham Publishing Co.

REGENS, James L. (1980) "State Policy Responses to the Energy Issue: An Analysis of Innovation". *Social Science Quarterly*, 61, junio, págs. 44-57.

RINGQUIST, Evan J. (1993) "Does Regulation Matter? Evaluating the Effects of State Air Pollution Control Programs". *The Journal of Politics*, 55, págs. 1022-1045.

RODGERS, Harrell R., Jr. (2005) "Saints, Stalwarts y Slackers: State Financial Contributions to Welfare Reform". *Policy Studies Journal*, 33, noviembre, págs. 497-508.

SABATIER, Paul (1997) "The Status and Development of Policy Theory: A Reply to Hill". *Policy Currents*, 7, diciembre, págs. 1-10.

_____ (1991) "Toward Better Theories of the Policy Process". *PS: Political Science and Politics*, 24, junio, págs. 147-156.

SABATIER, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith, eds (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

SALISBURY, Robert H. (1968) "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", en Austin Ranney, ed., *Political Science and Public Policy*, págs. 151-175. Chicago, IL: Markham Publishing Co.

SCHNEIDER, Mark y Paul Teske (1992) "Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government". *American Political Science Review* 86, septiembre, págs. 737-747.

SHARKANSKY, Ira (1967) "Government Expenditures and Public Services in the American States". *American Political Science Review*, 61, diciembre, págs. 1066-1077.

_____ (1968) "Regionalism, Economic Status, and the Public Policies of American States". *Social Science Quarterly*, 49, junio, págs. 9-26.

_____ (1970a) "Environment, Policy, Output and Impact: Problems of Theory and Method in the Analysis of Public Policy", en Ira Sharkansky, ed., *Policy Analysis in Political Science*, págs. 61-79. Chicago, IL: Markham Publishing Co.

_____ (1970b) "The Political Scientist and Policy Analysis", en Ira Sharkansky, ed., *Policy Analysis in Political Science*, págs. 1-18. Chicago, IL: Markham Publishing Co.

SHARKANSKY, Ira y Richard I. Hofferbert (1969) "Dimensions of State Politics, Economics, and Public Policy". *American Political Science Review* 63, septiembre, págs. 867-879.

SMITH, T. Alexander (1969) "Toward a Comparative Theory of the Policy-Process". *Comparative Politics*, 2, julio, págs. 498-515.

_____ (1975) *The Comparative Policy Process*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.

_____ (1982) "A Phenomenology of the Policy Process". *International Journal of Comparative Sociology*, 23 (1/2), págs. 1-16.

STONE, Deborah (2002) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Rev. ed. Nueva York: W.W. Norton.

THOMPSON, Frank J. y Michael J. Scicchitano (1985) "State Implementation Effort and Federal Regulatory Policy: The Case of Occupational Safety and Health". *The Journal of Politics*, 47, mayo, págs. 686-703.

TOMPKINS, Gary (1975) "A Causal Model of State Welfare Expenditures". *Journal of Politics*, 37, mayo, págs. 392-416.

TREADWAY, Jack M. (1985) *Public Policymaking in the American States*. Nueva York: Praeger.

USLANER, Eric y Ronald E. Weber (1975) "The Politics of Redistribution: Toward a Model of the Policy-Making Process in the American States". *American Politics Quarterly*, 3 (2), págs. 130-170.

VAN DYKE, Vernon (1968) "Process and Policy as Focal Concepts in Political Research", en Austin Ranney, ed., *Political Science and Public Policy*, págs. 23-39. Chicago, IL: Markham Publishing Co.

WETSTEIN, Matthew E. y Robert B. Albritton (1995) "Effects of Public Opinion on Abortion Policies and Use in the American States". *Publius: The Journal of Federalism*, 25, otoño, págs. 91-105.

WILSON, James Q (1966) "Problems in the Study of Urban Politics", en Edward H. Buehrig, ed., *Essays in Political Science*, págs. 131-150. Bloomington: Indiana University Press.

ZAHARIADIS, Nikolaos (1995) "Comparing Lenses in Comparative Public Policy". *Policy Studies Journal*, 23, verano, págs. 378-382.

PARTE CINCO

Conclusiones

Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas

EDELLA SCHLAGER

Frente a la sorprendente diversidad de enfoques desarrollados y utilizados por los más destacados académicos que estudian las políticas públicas nos preguntamos sobre el significado del “proceso de formulación de políticas”. El término “proceso” tiene una connotación de temporalidad, un despliegue de acciones, eventos y decisiones que pueden culminar en una decisión autoritaria que, al menos temporalmente, vincula todo dentro de la jurisdicción del organismo de gobierno. Al explicar los procesos de formulación de políticas, se pone más énfasis en el desarrollo que en la decisión autoritaria, prestando atención a la estructura, al contexto, a las restricciones y a las dinámicas del proceso, como también a las decisiones reales y a los eventos que pudieran ocurrir¹.

Las explicaciones acerca del proceso de formulación de políticas públicas se basan en teorías y modelos, que deberían estar fundamentados en un marco, aunque por lo general no lo están (Ostrom, capítulo 2 de este libro). Tal como lo sostiene Ostrom, los marcos tienen un rol fundamental en la acumulación de conocimiento. Los marcos delimitan la investigación y dirigen la atención del analista a los aspectos críticos del horizonte social y físico. Los marcos proveen un fundamento para la investigación al especificar las clases de variables y las relaciones generales que existen entre ellas. Los marcos organizan las investigaciones pero no pueden brindar por sí mismos las explicaciones o predicciones de los comportamientos y de los resultados. La explicación y la predicción se encuentran en el campo de las teorías y de los modelos. O, como dice Ostrom: “Los marcos organizan las investigaciones diagnósticas y prescriptivas... Intentan identificar los elementos universales que debería incluir cualquier teoría relacionada al mismo tipo de fenómeno”. Finalmente, los marcos conceptuales proveen un lenguaje metateórico

que sirve para comparar las teorías, lo que permite que los académicos que estudian las políticas públicas y usan diferentes teorías utilicen un mismo lenguaje, para aprender unos de otros y para identificar las preguntas que deben responder con urgencia.

Las relaciones entre un marco conceptual, sus teorías y los modelos de las teorías son dinámicas. Los marcos proveen teorías con las clases generales de variables que son necesarias para explicar fenómenos. A medida que continúa el desarrollo de las teorías, pueden revisarse los marcos para brindar contenido adicional y especificidad a las clases generales de variables. Además, las teorías se prueban y revisan a través del desarrollo de los modelos. Todos los niveles conceptuales, desde el marco más general al modelo más específico, trabajan en forma conjunta, de manera interactiva, para fomentar el desarrollo y la acumulación de conocimiento.

Para Ostrom, el hecho de trabajar y desplazarse de marcos conceptuales a teorías, y de teorías a modelos, exige cierto autoconocimiento y claridad por parte de los académicos que estudian las políticas públicas. Disciplina al académico para que pueda ubicar cuidadosamente su trabajo entre las teorías que se agrupan dentro de un marco, para delinear y limitar su trabajo, y para evitar confundir los modelos con las teorías, lo que generalmente conlleva a reclamos injustificados sobre el carácter general y explicativo del modelo.

Tal como lo revela una lectura minuciosa de los capítulos de este libro, los académicos que estudian las políticas públicas no identifican explícitamente el marco dentro del cual se sitúa su trabajo y no siempre son metódicos en cuanto a distinguir entre teorías y modelos. Únicamente dos capítulos identifican en forma explícita un marco y sitúan su trabajo dentro de este; los marcos son el marco de las coaliciones promotoras y su teoría, y el marco de análisis y desarrollo institucional y teorías relacionadas, como la teoría de recursos de uso común, la más conocida entre ellas. Los capítulos restantes se desarrollan en el ámbito de las teorías, tales como la teoría del equilibrio interrumpido, la teoría de las corrientes múltiples, la teoría de las redes de políticas y la teoría de la construcción social, y un capítulo trata en forma exclusiva los modelos de las adopciones de políticas públicas en los estados de los Estados Unidos.

Este capítulo toma el argumento de Ostrom con seriedad y utiliza marcos, teorías y modelos de dos formas diferentes: (1) como una herramienta útil para poder hacer comparaciones coherentes entre modelos, teorías, y marcos que aparecen en los capítulos; (2) para investigar si los modelos que aparecen en este libro pueden informar sobre las teorías y contribuir con ellas, de qué manera lo hacen, y cómo pueden agruparse las teorías y alimentarse entre sí y, a la vez, si las teorías pueden ubicarse dentro de alguno de los dos marcos que se encuentran en esta compilación.

MODELOS

Según Ostrom, “los modelos hacen suposiciones precisas sobre un grupo limitado de parámetros y variables”. Los modelos permiten a los analistas probar partes específicas de teorías, fijando un número limitado de variables en escenarios es-

pecíficos y explorando los resultados producidos. El uso de modelos para probar, revisar y luego desarrollar aún más la teoría se ilustra a través del trabajo de Ostrom y sus colegas en relación con la teoría de recursos de uso común. Por ejemplo, se ha desarrollado y se ha probado en forma exhaustiva un modelo de recurso de uso común simple y de fácil acceso (Ostrom, Gardner y Walker 1994). La teoría predecía que un recurso de uso común para el que no existieran restricciones de ingreso ni de uso se utilizaría excesivamente y posiblemente se destruiría. De hecho, las pruebas del modelo apoyan la predicción de la teoría.

La teoría también predijo que la comunicación entre los usuarios de los recursos no afectaría los resultados, ya que la comunicación no cambia la estructura de beneficios: la comunicación no apoya ni desmerece los incentivos que los usuarios encuentran en relación al recurso de uso común. Cuando se cambia el modelo para permitir la comunicación entre los usuarios de recursos, estos generalmente determinan el nivel óptimo de utilización del recurso, se ponen de acuerdo en un grupo de normas que guíen su conducta de uso, y obtienen la mayor parte de la renta del recurso sin desperdiciarlo. Los resultados de un modelo de recurso de uso común de fácil acceso que permite la comunicación entre los usuarios presentaron una anomalía en la teoría. Ostrom y otros han vuelto a la teoría para revisarla y desarrollarla aún más. En el caso de la teoría de recursos de uso común, la teoría apoya el desarrollo del modelo, y los modelos respaldan el desarrollo de la teoría.

Utilizar modelos para probar y revisar teorías no es necesariamente la norma en los estudios de políticas públicas. Los modelos se pueden desarrollar, probar, revisar, y volver a probar sin la intención de utilizarlos para desarrollar teorías. Un ejemplo notable es el trabajo de Berry y Berry sobre la adopción y difusión de innovaciones de políticas públicas entre los estados de Estados Unidos (véase el capítulo 8 de este libro). Berry y Berry han usado varios enfoques para desarrollar mejores modelos.

En primer lugar, han demostrado en forma sistemática los defectos fundamentales de los modelos más utilizados y, al hacerlo, han demostrado la falta de desarrollo teórico. Por ejemplo, observan que el modelo de interacción nacional se estructura alrededor de un conjunto limitado de variables: “La probabilidad de que un estado adopte un programa es proporcional a la cantidad de interacciones que sus funcionarios hayan tenido con funcionarios de los estados que ya han adoptado estos programas”. Sin embargo, el modelo no hace diferencia entre estados. Todos los estados tienen la misma inclinación a adoptar una política. Berry y Berry señalan que si un analista no quiere realizar un supuesto tan extremo, debe entonces “introducir predicciones *a priori* sobre cuáles serán los estados que nunca adoptarán (y las razones por las cuales estos estados son “inmunes”). Es decir, el analista tendrá que recurrir a la teoría para guiar sus hipótesis sobre la conducta del estado; sin embargo, dicha teoría no existe².

En segundo lugar, Berry y Berry han demostrado en forma convincente las deficiencias de los métodos que se utilizan para probar los modelos de innovación de políticas públicas. En tercer lugar, se han involucrado en un programa de

investigación minucioso utilizando métodos más apropiados y sofisticados, especialmente el análisis histórico del caso, para desarrollar y probar modelos más complejos de innovación política. Tal como lo señalan Berry y Berry, su modelo y sus métodos han sido ampliamente adoptados y desarrollados.

Si el trabajo de Berry y Berry fuese incorporado en las teorías vigentes de procesos de políticas públicas o utilizado para desarrollar una teoría de innovación política, ¿cómo serían las teorías? Probablemente muy parecidas a las teorías que aparecen en los capítulos de este libro. Por ejemplo, muchos de los factores que Berry y Berry señalan que motivan a los estados a adoptar nuevas políticas —severidad de los problemas, elecciones, capacidad y recursos de los actores, y emprendedores políticos— aparecen en las teorías de definición de la agenda y sobre adopción/cambio de políticas públicas que se incluyen en este libro. Sin embargo, lo que aún es más significativo, ya que sugiere que los modelos de innovación de políticas públicas podrían ciertamente beneficiarse de vínculos explícitos con teorías existentes, bien desarrolladas y ampliamente utilizadas sobre el proceso de las políticas, son lo que Berry y Berry denominan variables *ad hoc*: grupos de interés, sindicatos, y otras organizaciones activas en un subsistema de políticas específico. Las variables que Berry y Berry denominan *ad hoc* son el centro de las teorías del proceso de las políticas públicas. En efecto, tal como observa Blomquist, si los estudios comparativos de políticas de estado deben capturar adecuadamente los procesos de formulación de políticas públicas, tendrán que incorporar la agencia humana en forma directa y explícita (véase capítulo 9 de este libro). En consecuencia, los modelos de innovación de políticas públicas más íntimamente vinculados con teorías bien establecidas parecerían ser muy promisorios.

Si el modelo de innovación de políticas públicas de Berry y Berry está íntimamente relacionado con la definición de la agenda y las teorías sobre cambios en las políticas públicas, ¿qué le puede ofrecer el modelo a estas teorías? Es decir, ¿puede utilizarse el modelo de innovación de políticas públicas —como los modelos en la teoría de recursos de uso común— para probar, revisar y ampliar teorías de procesos de formulación de políticas públicas? Para responder estas preguntas se requiere considerar las teorías y, en última instancia, los marcos conceptuales.

TEORÍAS

Las teorías ubican los valores en algunas de las variables identificadas como importantes en un marco conceptual, establecen las relaciones entre las variables y predicen posibles resultados. Por ejemplo, la teoría de los recursos de uso común realiza una serie de predicciones sobre la capacidad de los usuarios de recursos de organizarse y desarrollar instituciones autónomas, sobre la solidez de estas, sobre los efectos del comportamiento de los usuarios de recursos en la sustentabilidad del recurso, etc., dependiendo de los valores de las variables que definen los arreglos institucionales, las características del recurso y las características de los usuarios del recurso. Estas variables se derivan del marco del análisis y desarrollo institucional con más valores incorporados, lo que refleja la situación que ha de

explicarse. En esta sección, se compararán y contrastarán las teorías de recursos de uso común, de las coaliciones promotoras, de las construcciones sociales, de las redes de políticas, del equilibrio interrumpido y de corrientes múltiples. Los criterios son aquellos señalados por Blomquist en el examen que realizó sobre los estudios de política comparada de muchos casos. Aquellos criterios son (1) límites y alcance de la investigación, (2) modelo de individuo, (3) acción colectiva, (4) instituciones, y (5) cambio de políticas. Estos criterios representan elementos esenciales de las teorías del proceso de formulación de políticas públicas y ofrecen puntos de comparación para las seis teorías. Los criterios 1 y 2, límites y alcance de la investigación y modelo de individuo, son metodológicos y permiten un examen del alcance hasta el cual los enfoques teóricos explican los mismos fenómenos desde el mismo punto de partida, como también un examen de la amplitud de las teorías (Schlager y Blomquist 1996: 658). Los criterios 3, 4 y 5 se relacionan con los aspectos necesarios de las teorías de procesos de formulación de políticas. Si las teorías de los procesos de formulación de políticas públicas “explican de qué manera los actores políticos interesados interactúan dentro de las instituciones políticas para producir, implementar, evaluar y revisar las políticas públicas” (Schlager y Blomquist 1996: 653), entonces deben prestar especial atención a la acción colectiva de los actores, a las instituciones que proveen el contexto para esa acción, y a la manera en que las políticas cambian con el tiempo.

LÍMITES Y ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

Las teorías que aparecen en este libro pueden dividirse en dos grupos: la teoría de los recursos de uso común y las otras. La teoría de los recursos de uso común (y otras teorías estrechamente relacionadas, como las de economías públicas locales) explica las condiciones que respaldan la autonomía de gobierno de los ciudadanos. Se presta especial atención a la variedad de arreglos institucionales que crean los ciudadanos, a la forma en que los ciudadanos modifican y revisan las instituciones, a la manera en que las instituciones están ligadas con estructuras de gobierno de mayor escala y al desempeño de los arreglos institucionales. Por lo tanto, a diferencia de las teorías y modelos de definición de la agenda y adopción de políticas públicas que se han centrado en gran medida en entornos de toma de decisiones estatales o regionales y nacionales, la teoría de los recursos de uso común se ha concentrado mayormente en entornos locales y regionales de todo el mundo. Además, la teoría de los recursos de uso común no se centra únicamente en la definición de la agenda o en la adopción de políticas, sino más bien en explicar las condiciones que respaldan la autonomía de los ciudadanos; abarca todas las etapas del proceso de formulación de políticas, desde el momento en que se proveen acuerdos políticos o institucionales (es decir, los procesos previos a la toma de decisiones y los procesos de decisión) hasta la implementación y evaluación de políticas.

Las teorías de definición de la agenda y adopción de políticas se agrupan muy bien, complementándose unas con otras, aun cuando se enfocan en distintas va-

riables en diferentes escalas, porque se centran en procesos previos a la decisión y en procesos de toma de decisiones, y en subsistemas de políticas, principalmente en los Estados Unidos, aunque se ha intentado extender las explicaciones a las democracias occidentales.

En la escala de graduación más alta se encuentra la teoría del equilibrio interrumpido. Esta teoría explica los *patrones* sistémicos de decisiones o adopciones de políticas que rodean un subsistema de políticas. Estos patrones se caracterizan por largos períodos de incrementalismo interrumpido por períodos de cambios importantes en las políticas y se generan por la interacción de personas de racionalidad limitada en entornos institucionales caracterizados por procesamiento de información paralelos y seriales. Como lo explican True *et al.*, “la intersección de las capacidades de procesamiento paralelo de los subsistemas de políticas públicas y las necesidades de procesamiento serial del sistema macropolítico son las que crean la dinámica no incremental de sacudidas que a menudo se observan en muchas áreas de políticas públicas” (véase el capítulo 6 de este libro). Las características o variables del proceso de formulación de políticas que True *et al.* utilizan para explicar los patrones de decisiones son pocos —movilizaciones de intereses, imagen de políticas y escenarios—, convirtiéndola en la más parsimoniosa de las teorías³.

La teoría de las corrientes múltiples también se centra en la definición de la agenda y en la toma de decisiones. Sin embargo, más que explicar los patrones de decisiones, la teoría intenta explicar por qué los formuladores de políticas adoptan algunas políticas y otras no. Como la teoría del equilibrio interrumpido, la respuesta está en las personas con racionalidad limitada que interactúan en entornos institucionales caracterizados por procesamiento de información paralelo y serial. Pero el proceso de formulación de políticas es relativamente complejo y tiene muchas variables. Quizás esto es porque Zahariadis (capítulo 3 de este libro) intenta explicar las adopciones de políticas particulares y no los patrones de las adopciones, lo que requiere mayor atención a la oportunidad, a la secuencia y a otros aspectos idiosincrásicos de los procesos de formulación de políticas. Como explica Zahariadis: “Cuando las ventanas de oportunidad política están abiertas, los emprendedores políticos insistentes, que siempre buscan soluciones a problemas importantes, intentan unir las tres corrientes. El éxito es más probable cuando se unen las tres corrientes, según el tipo de ventana que se abre y las habilidades, recursos, y estrategias de los emprendedores para enfocar la atención e influir en la elección”.

Al intentar explicar el cambio de políticas dentro de un subsistema de políticas durante períodos relativamente extensos, la teoría de las coaliciones promotoras también desarrolla el proceso de formulación de políticas en forma más completa. Mientras las personas con racionalidad limitada juegan un papel central para explicar el cambio de políticas, son personas con racionalidad limitada en el contexto de grupos promotores y no en arreglos institucionales caracterizados por procesamiento paralelo y serial. Además, los resultados que explica la teoría son diferentes tanto de la teoría del equilibrio interrumpido como de la teoría

de las corrientes múltiples. La teoría de las coaliciones promotoras no se ocupa de patrones de decisiones ni de adopciones de políticas particulares; más bien, trata de explicar los cambios de políticas en un subsistema durante una década o más. La mayor parte del trabajo empírico dentro de la teoría de las coaliciones promotoras se ha centrado en identificar las coaliciones promotoras midiendo los sistemas de creencias, en identificar los subsistemas de políticas y en identificar los mecanismos que promueven el cambio de políticas. Los esfuerzos más recientes han intentado generalizar la teoría más allá de los sistemas pluralistas, tales como el de los Estados Unidos (véase el capítulo 7 de este libro).

La teoría de redes de políticas tiene mucho en común con la teoría de las coaliciones promotoras, especialmente en el énfasis que pone en la configuración e interacción de coaliciones de actores dentro de una red de políticas o subsistema de políticas especial, prestando mucha menos atención a las adopciones de políticas. Sin embargo, la teoría de redes de políticas fundamenta gran parte de su explicación en arreglos institucionales y no en sistemas de creencias y actores que actúan por creencias propias. La dinámica de un subsistema de políticas particular depende de la capacidad de los actores y de su modo de interacción. El tipo de sistema de gobierno influye profundamente en ambas dimensiones. Sin embargo, los autores reconocen que además de los arreglos institucionales, otros factores influyen en la estructura y en la dinámica de los subsistemas de políticas. Los autores dicen que “como las redes de políticas varían dentro de los estados nacionales, los factores de políticas específicas o áreas específicas deben considerarse para explicar el surgimiento y la forma de las redes de políticas en determinados subsistemas de políticas”. Esos factores incluyen si las políticas alientan la movilización y la participación de intereses, los shocks exógenos tales como los cambios en tecnología y el rol de las ideas (véase capítulo 5 de este libro).

La teoría de la construcción social también tiene mucho en común con la teoría de las coaliciones promotoras, no a través de un foco en los subsistemas de políticas como la teoría de redes de políticas, sino mediante un modelo de percepciones y creencias individuales y humanas. Ambas teorías argumentan que las políticas reflejan creencias o construcciones sociales (que podrían considerarse como un subgrupo de creencias). En consecuencia, si un analista desea comprender las adopciones de políticas, debe identificar y explicar de qué manera las creencias o construcciones sociales juegan un rol en el proceso de formulación de políticas públicas. Aquí es donde las dos teorías se separan. Para la teoría de las coaliciones promotoras, las creencias son lo que asocia y mantiene unidas a las coaliciones, y son la competencia, los conflictos, y algunas veces la cooperación entre coaliciones (junto con una cantidad de otros factores), lo que produce el cambio en las políticas públicas. Es decir, la política afecta a las políticas públicas. Para la teoría de la construcción social, el diseño o el contenido de las políticas, y la forma en que los beneficios y las cargas se distribuyen depende de las construcciones sociales y del poder político de los grupos objetivo. Desde un punto de vista positivo, los grupos políticamente poderosos tienden a recoger beneficios y evitar cargas en forma

desproporcionada. Desde un punto de vista negativo, los grupos políticamente débiles tienden a soportar los pesos en forma desproporcionada y se les niegan los beneficios. A su vez, las políticas afectan la participación política de los grupos objetivo y los políticos intentan manipular las construcciones sociales para sacar ventaja. En otras palabras, las políticas públicas afectan a la política. Dado que las construcciones sociales están muy arraigadas y son resistentes al cambio, ¿de qué manera cambian las políticas públicas? La teoría de la construcción social sugiere varios caminos: por ejemplo, la ciencia puede cambiar las percepciones de los individuos o algunas políticas simplemente ser demasiado ambiciosas y desatar reacciones violentas contra ellas.

Las teorías de definición de la agenda y de toma de decisiones presentadas en este libro están estrechamente relacionadas entre sí. Aunque varían en su alcance y variables explicativas, intentan explicar procesos similares. Podría argumentarse, con razón, que son una familia de teorías. Esto plantea la pregunta de si pueden incluirse en el mismo marco conceptual. La concepción de marcos, teorías y modelos de Ostrom sugiere que sí deberían incluirse, y una de las teorías se extrae explícitamente de un marco en particular. ¿El marco de las coaliciones promotoras es capaz de englobar estas teorías? ¿Qué tienen para ofrecer las teorías al marco conceptual y viceversa? Para responder estas preguntas debe hacerse una comparación más meticulosa de las teorías, lo que se presenta a continuación, y un debate más a fondo de los marcos, que se realiza en la próxima sección. En la conclusión de este capítulo esbozaré brevemente algunas respuestas.

MODELO DE INDIVIDUO

Cada una de las teorías utiliza algún tipo de modelo de racionalidad limitada para explicar el comportamiento. Los contextos de la formulación de políticas públicas impulsan los supuestos de racionalidad limitada. La incertidumbre, la complejidad y la presión selectiva débil (Ostrom, capítulo 2 de este libro) caracterizan esos contextos. O, como lo explica Zahariadis (capítulo 3 de este libro):

El problema en condiciones de ambigüedad es que no sabemos cuál es el problema; su definición es vaga y cambiante. Distinguir entre información relevante e irrelevante es problemático, lo que puede llevar a interpretaciones falsas y engañosas de los hechos. La elección va dejando de ser un ejercicio de solución de problemas y es cada vez más un intento de darle sentido a un mundo parcialmente comprensible.

La variación sustancial existe, sin embargo, entre los modelos de racionalidad. La teoría de recursos de uso común, la teoría del equilibrio interrumpido y la teoría de redes de políticas utilizan un modelo similar de racionalidad limitada. En la teoría de recursos de uso común, las situaciones complejas que incluyen problemas no estructurados afectan profundamente los supuestos en cuanto a los criterios de selección, las preferencias y las capacidades de procesar información. Los individuos no son maximizadores. Por el contrario, los individuos satisfacen:

“En muchos entornos los usuarios están muy motivados para encontrar mejores soluciones a sus problemas si pueden hacerlo” (Ostrom 1990: 34). Sin embargo, la búsqueda de mejores soluciones está limitada y guiada por normas de comportamiento: “Por lo tanto, las normas de comportamiento afectan la manera en que se perciben y calculan las alternativas” (Ostrom 1990: 35). Por ejemplo, las normas de reciprocidad limitan el comportamiento oportunista. Generalmente, los individuos a quienes guía la reciprocidad, no intentan mejorar su bienestar a expensas de los demás.

Además, las situaciones complejas que involucran problemas no estructurados dan a entender que “no es significativo asumir funciones de preferencia completas de cualquier forma” (Ostrom 1990: 38). Entonces, las preferencias pueden volverse más completas a medida que los individuos adquieran una mejor comprensión de su situación con el tiempo. La capacidad de procesamiento de la información afecta hasta qué punto los individuos ganan una mejor comprensión de su situación. La capacidad de procesamiento de la información está limitada por el contexto de la situación y la información que está disponible en cualquier punto en el tiempo. Dentro de un entorno de recursos de uso común, la incertidumbre puede ser bastante importante, tanto sobre la estructura como sobre la dinámica de un recurso de uso común y sobre las acciones de los usuarios del recurso en relación con el recurso y entre sí. La incertidumbre nunca puede ser completamente eliminada. No solo ciertos procesos son impredecibles, como las precipitaciones o las enfermedades, sino que las instituciones dentro de las cuales actúan los usuarios de recursos proveen diferentes incentivos y oportunidades de aprender. Por lo tanto, “el único supuesto razonable para hacer sobre los procesos de descubrimiento y cálculo empleados es que los usuarios de recursos se comprometen en una cantidad considerable de aprendizajes de prueba y error” (Ostrom 1990: 34).

Dentro de la teoría de los recursos de uso común, los individuos pueden utilizar la información en forma estratégica y actuar en forma oportunista. Sin embargo, en la mayoría de los casos se presume que los individuos buscan y recogen información para mejorar su comprensión del mundo y disminuir sus equivocaciones: “sin embargo, con el tiempo pueden adquirir un mayor conocimiento de su situación y adoptar estrategias con mejor rendimiento” (Ostrom, capítulo 2 de este libro). Por lo tanto, los individuos dentro de la teoría de los recursos de uso común son deliberadamente racionales, pero debido a las situaciones complejas y problemas mal definidos que enfrentan, sus preferencias pueden estar pobremente estructuradas, la información con la que cuentan puede ser incompleta y, por lo tanto, aprenderán por experiencia.

El modelo de individuo encontrado en la teoría del equilibrio interrumpido es similar al encontrado en la teoría de recursos de uso común. Las preferencias son relativamente fijas y de lenta transformación. Además, la explicación se basa en las características del proceso de toma de decisiones y no en “procesos de cálculo interno”. Las características de la toma de decisiones son claves porque enmarcan el problema que enfrentan los individuos. Debido a su capacidad de procesamien-

to de información limitada los individuos no se ocupan de todas las características de una situación. Por el contrario, se ocupan de aquellas que parecen más importantes y toman sus decisiones según esas características. De acuerdo con Jones (1994: 8), “las preferencias se activan según la manera en que los individuos interpretan el contexto, y es esta combinación de preferencias y contexto el que produce la elección”.

Los individuos que se enfrentan con la misma situación en dos momentos distintos pueden tomar diferentes decisiones cada vez, no porque hayan cambiado sus preferencias ni porque tengan mejor información, sino porque cada vez ponen atención a diferentes características de la misma situación. Entonces, las características de la situación son claves para el individuo en la teoría del equilibrio interrumpido porque las características en las cuales el individuo pone su atención determinan su elección.

Este “giro” en el modelo de individuo utilizado en la teoría de los recursos de uso común no solo representa un cambio progresivo del problema sino que hace posible un uso más complejo de la información. Recordemos que el uso de información en la teoría de los recursos de uso común es sencillo. La información puede utilizarse ocasionalmente para promover el bienestar propio a costas del de otros, pero lo que es más común, la información se utiliza para actualizar la comprensión que el individuo tiene del mundo y, por lo tanto, para adoptar estrategias que hagan que el individuo tenga una mejor posición económica. Por lo tanto, si un individuo hace una elección diferente en una situación idéntica posterior, esa elección no es el resultado de cambios en las preferencias ni de cambios en la atención; es más bien el resultado de un mejor entendimiento de la situación⁴.

La información en la teoría del equilibrio interrumpido puede utilizarse para actualizar la comprensión del mundo que tienen los individuos, pero también puede usarse para volver a enmarcar una situación; es decir, la información puede utilizarse para cambiar las características de una situación a la cual los individuos prestan atención y de ese modo cambiar sus elecciones. Los marcos de referencia de los individuos pueden manipularse mediante el uso de información. Tal como Jones (1994: 23) argumentó: “La información se considera inherentemente ambigua, de modo que hay un rol muy importante de liderazgo y del emprendimiento en políticas en la elaboración de los temas... La manipulación de la información juega un papel central en forzar la atención del gobierno a los problemas”.

El modelo de individuo no está bien especificado en la teoría de redes de políticas. Sin embargo, su estrecha relación con la teoría de juegos y su dependencia de las instituciones como variables explicativas sugiere que su modelo de toma de decisiones sería similar al de la teoría de los recursos de uso común o al de la teoría del equilibrio interrumpido.

El modelo de individuo que se encuentra en la teoría de las coaliciones promotoras tiene racionalidad limitada, exactamente como en las teorías que se debatieron previamente. Sin embargo, las similitudes terminan allí. En lugar de centrarse en la estructura de la situación para explicar la toma de decisiones individual, la teoría

de las coaliciones promotoras identifica en forma empírica el mundo interno de los individuos y lo utiliza para explicar la acción individual. Las partes del mundo interior que se verifican empíricamente son los sistemas de creencias. Los sistemas de creencias son un conjunto de valores básicos, supuestos causales y percepciones de problemas (Sabatier 1988: 139). Son los sistemas de creencias y no las características de la situación los que determinan las elecciones y acciones individuales. Actuando sobre la base de sus creencias, los individuos forman coaliciones y presionan para hacer que sus creencias se materialicen en políticas públicas.

Los sistemas de creencias, al igual que las capacidades limitadas de procesamiento de información, afectan el modo en que los individuos adquieren, utilizan e incorporan la información. Los sistemas de creencias pueden actuar como filtros de información porque los individuos resisten o rechazan la información que desafía sus creencias básicas e incorporan fácilmente toda aquella información que las respalde. Además, la información puede utilizarse de varias maneras: desde para convencer a los demás de que la postura de alguna persona es correcta hasta para mantener la solidaridad entre los miembros de la coalición.

Los autores del capítulo sobre la teoría de la construcción social no identifican explícitamente el modelo de individuo subyacente, pero es razonable suponer que sería similar al de la teoría de las coaliciones promotoras (véase el capítulo 4 de este libro). Los orígenes de las construcciones sociales son en su mayoría parecidos a los sistemas de creencias de los individuos. Como los sistemas de creencias, las construcciones sociales influyen en las elecciones y acciones individuales. Por lo tanto, el modelo de toma de decisiones dentro de la teoría de la construcción social requiere personas que respondan y utilicen símbolos, con creencias que filtren la información, y que actúen según sus preferencias; de lo contrario, las construcciones sociales tendrían muy poco poder de permanencia y, en consecuencia, un bajo poder explicativo.

El individuo de la teoría de las corrientes múltiples está firmemente arraigado en el individuo con racionalidad limitada de Simon y en el modelo de elección del cesto de basura (Zahariadis, capítulo 3 de este libro). Por lo tanto, aunque cada modelo comienza en un punto de inicio similar, varios de los modelos divergen para presentar giros interesantes y útiles sobre el modelo de racionalidad limitada del individuo. El individuo con racionalidad limitada de Ostrom es un “actualizador” en un mundo complejo, y también lo es para Adam y Kresci. El individuo con racionalidad limitada para True, Baumgartner y Jones es un “asistente selectivo”. El individuo para Sabatier y Weible es un “creyente”, como probablemente lo sea para Ingram, Schneider y deLeon. Para Zahariadis como para Simon, el individuo es un “individuo que busca la satisfacción de sus objetivos”.

LA ACCIÓN COLECTIVA

El cambio político se da como resultado de la acción colectiva. Como cada teoría se basa en un modelo de individuo, es importante la forma en que se unen los individuos, cómo se organizan y cómo promueven cambios de políticas. Las teorías

difieren sustancialmente en sus explicaciones de la acción colectiva. La teoría de las corrientes múltiples presta una mínima atención a la acción colectiva como proceso de unión de los individuos para lograr un fin común. Por el contrario, la teoría se enfoca en los papeles críticos que juegan determinados individuos o los emprendedores de políticas, y en las condiciones que apoyan la amplia acción colectiva que conlleva a cambios importantes de políticas. Tal como lo dijo Kingdon (1994: 220-221): “Una propiedad positiva de esta descripción de cambio de agenda que involucra la actividad emprendedora es que da sentido a las teorías de los “grandes hombres” de la historia... Los emprendedores de políticas no controlan los acontecimientos pero pueden anticiparlos y en cierta medida moldearlos de acuerdo con sus propósitos”. Las condiciones que respaldan el surgimiento de una acción colectiva amplia son aquellas que respaldan la combinación de los acontecimientos y las actividades de los emprendedores de políticas.

Al igual que la teoría de las corrientes múltiples, la teoría del equilibrio interrumpido presta atención a los emprendedores de políticas. Las acciones y las estrategias de los formuladores de políticas juegan un papel crítico en la explicación del cambio de políticas. Sin embargo, el cambio no ocurre únicamente por las acciones de personas bien posicionadas. El cambio también ocurre por la acción colectiva, ya sea que dicha acción involucre movilizaciones de masas, varios grupos de interés o grupos de formuladores de políticas. Sin embargo, en lugar de examinar el surgimiento de grupos y los mecanismos de coordinación utilizados para promover la acción colectiva, la teoría del equilibrio interrumpido examina el “residuo” de la acción colectiva, como, por ejemplo, los cambios en las imágenes de la política y los cambios de escenarios. En otras palabras, la teoría del equilibrio interrumpido no presta atención a la forma en que los intereses se organizan entre sí, sino que presta atención a las consecuencias de dicha organización y actividad.

Algo muy parecido puede argumentarse para la teoría de las redes de políticas. La acción colectiva por parte de los actores se da por sentada y el foco se centra en la distribución de poder entre los actores. Como explican los autores: “Para caracterizar una red nos interesa la distribución de capacidades más que el grupo de actores, es decir, la *estructura de poder* dentro de un subsistema de políticas... Esta dimensión se interesa sobre todo en si el poder está *concentrado* en manos de un actor o coalición de actores dominante, o si es *compartido* entre actores o coaliciones de actores” (Adam y Kriesi, capítulo 5 de este libro).

La teoría de las coaliciones promotoras, la teoría de la construcción social y la teoría de los recursos de uso común prestan especial atención a la acción colectiva aunque de manera diferente. La teoría de las coaliciones promotoras presta mucha atención a los temas de acción colectiva debido a la definición de coalición de la teoría. Además, se supone que las coaliciones no existen; su existencia debe ser verificada empíricamente mediante la identificación de un sistema de creencias de una coalición y mediante la demostración de acciones coordinadas entre los miembros de la coalición. La versión inicial de la teoría no prestaba atención a los

procesos de acción colectiva, sino que suponía que los individuos que compartían creencias actuarían en forma colectiva para hacer realidad esas creencias. Los creadores de la teoría han incorporado recientemente conceptos e hipótesis diseñadas para abarcar el surgimiento y la continuación de la acción colectiva. Como observan Weible y Sabatier (véase capítulo 7 de este libro), la teoría sugiere tres posibles explicaciones para la acción colectiva: “En primer lugar, los costos de transacción para participar en una coalición son relativamente bajos comparados con otras formas de comportamiento colectivo, debido a los sistemas de creencias compartidas, altos niveles de confianza y voluntad de distribuir los costos en forma justa. En segundo lugar, los beneficios percibidos por participar en una coalición son exagerados, especialmente cuando los participantes experimentan el recurso del diablo en situaciones de mucho conflicto... En tercer lugar, el nivel de coordinación dentro de una coalición varía de fuerte (por ejemplo, el desarrollo de un plan común y su implementación) a débil (por ejemplo, monitorear las actividades de aliados y responder con estrategias complementarias)”. También observan que ninguna de las tres explicaciones ha sido probada empíricamente. Este es un defecto importante en el desarrollo de la teoría, no solo porque la acción colectiva juega un papel central en la definición de las coaliciones promotoras, sino porque explicar el cambio en el tiempo requiere prestar atención a la acción. La acción colectiva es un eslabón crítico entre las creencias y los resultados, y en la actualidad ese eslabón está faltando.

La teoría de la construcción social ofrece explicaciones de los patrones de acción colectiva, es decir, cuáles poblaciones objetivo son las que tienen más posibilidades de ser políticamente activas y participar en los procesos políticos y cuáles no. La participación política se basa en gran medida en las políticas públicas y en su diseño. Tal como explican Ingram *et al.*, “los diseños de políticas afectan la participación mediante reglas de participación, mensajes transmitidos a las personas, recursos como dinero y tiempo, y las propias experiencias con las políticas según las transmiten los trabajadores sociales, la policía o los organismos públicos”. En conjunto, las poblaciones objetivo que son políticamente poderosas (ya sea vistas positiva o negativamente) son las beneficiarias de las políticas que los alientan a participar activamente. Las poblaciones objetivo que no son políticamente poderosas (ya sea vistas positiva o negativamente) están sujetas a políticas que las desalientan a participar. Hay que reconocer que esta explicación de la acción colectiva es algo limitada. Por ejemplo, no puede justificar las veces en que aquellos políticamente menos poderosos se movilizan y se vuelven políticamente activos, aunque esto suceda pocas veces. Además, las predicciones no son especialmente esclarecedoras. Lo que se necesita es identificar más claramente la influencia de construcciones sociales positivas y negativas en la participación política.

El eje de la teoría de los recursos de uso común es una explicación de la acción colectiva que desafía aquellas encontradas en tres modelos diferentes pero dominantes: la tragedia de los bienes comunes, el dilema del prisionero y la lógica de la acción colectiva (Ostrom 1990). Estos tres modelos realizan suposiciones impor-

tantes sobre la incapacidad de los individuos de cooperar para lograr resultados superiores a los que lograrían en forma individual. La teoría de los recursos de uso común desafía esos importantes supuestos. Sin embargo, no supone que las personas actuarán en forma conjunta, en particular si comparten varias creencias comunes. Por el contrario, plantea un conjunto de atributos del recurso y de los usuarios que apoyan la acción colectiva e inhiben el comportamiento de polizón. Los atributos de los recursos de uso común son los siguientes:

1. Mejora viable: las condiciones de los recursos no están ni en un punto de deterioro tal como para que sea inútil la organización, ni son tan poco utilizadas como para que la organización resulte poco ventajosa.
2. Indicadores: están frecuentemente disponibles los indicadores confiables y válidos de la condición del sistema de recursos a un costo relativamente bajo.
3. Previsibilidad: el flujo de las unidades de recursos es relativamente previsible.
4. Extensión en el espacio: el sistema de recursos es lo suficientemente pequeño, dada la tecnología de transporte y comunicación en uso, como para que los usuarios desarrollen conocimientos de límites externos y microambientes internos (Ostrom 2000: 40).

Los atributos de los usuarios incluyen:

1. Prominencia: los usuarios dependen del sistema de recursos para una mayor porción de su sustento o de otra actividad de importancia.
2. Entendimiento común: los usuarios comparten una imagen sobre la forma en que funciona el sistema de recursos... y de cómo sus acciones afectan a cada uno de ellos y al sistema de recursos.
3. Bajo porcentaje de descuento: los usuarios utilizan un porcentaje de descuento lo suficientemente bajo en relación con los beneficios futuros que se lograrán del recurso.
4. Confianza y reciprocidad: un usuario confía en que los demás usuarios mantendrán las promesas y se relacionan entre sí con reciprocidad.
5. Autonomía: los usuarios pueden determinar las normas de acceso y uso sin que las autoridades externas las cancelen.
6. Experiencia organizativa previa y liderazgo local: los usuarios han incorporado al menos la mínima capacidad de organización participando en otras asociaciones locales o estudiando la forma en que los grupos vecinos se han organizado (Ostrom 2000: 40).

Por último, la teoría de los recursos de uso común no insiste tanto en que el actuar de los emprendedores de políticas sea lo que suscita la acción colectiva. Aunque los emprendedores fácilmente encajan dentro de la teoría, se presta más atención a otros factores, a factores que posiblemente fomentan la aparición del

espíritu emprendedor así como de la acción colectiva. Por lo tanto, en lugar de asumir que los individuos pocas veces cooperan, o que los individuos generalmente cooperan, o que la acción colectiva depende de las acciones de un emprendedor, la teoría de los recursos de uso común se centra en las características del mundo físico, la comunidad y las normas de uso para explicar la acción colectiva.

INSTITUCIONES

Las teorías no solo proveen diferentes tratamientos de la acción colectiva sino también del contexto dentro del cual actúan los individuos: el ambiente institucional. La teoría de la construcción social presta poca atención a las instituciones, aunque en el “marco” presentado en la figura 4.1 hay una categoría titulada “Instituciones y cultura”. Las subcategorías tratan los aspectos de la cultura sin incluir arreglos institucionales. Los arreglos institucionales tampoco aparecen en la lista de propuestas. El único punto en el que las instituciones aparecen explícitamente es en el diseño de políticas. Los diseños de políticas son diseños para arreglos institucionales entre otras cosas, pero la manera en que los aspectos institucionales de los diseños de políticas contribuyen a las explicaciones del proceso de formulación de políticas o de las adopciones de políticas se interpreta de manera muy exhaustiva. Los diseños de políticas promueven o inhiben la participación política. No se incluyen los escenarios institucionales más abarcativos. Por lo tanto, las diversas formas en que las instituciones aparecen en otras teorías, como sistemas de gobierno, estructuras de subsistemas de políticas, diferentes tipos de escenarios, etc. no se encuentran en la teoría de la construcción social. En consecuencia, esta puede ser un área de investigación lista para concentrar mayores esfuerzos. Por ejemplo, ¿a qué tipos de sistemas de gobierno se aplica la teoría? O ¿de qué manera los subsistemas de políticas estructurados de manera diferente limitan y dan forma a las construcciones sociales?

La teoría de las corrientes múltiples presta muy poca atención a los arreglos institucionales. El enfoque sigue siendo principalmente sobre el comportamiento individual y los factores de comportamiento que afectan la elección individual, y se presta poca atención al contexto institucional en el que se toman las decisiones. Por ejemplo, la corriente de políticas es la más dispuesta y la más tendiente a abarcar los arreglos institucionales. También es la que tiene más posibilidades de hacerlo como parte de la explicación. Sin embargo, esta corriente está compuesta por el “ánimo nacional, las campañas de grupos de presión y la rotación administrativa o legislativa” (Zahariadis, capítulo 3 de este libro)⁵. Incluso Zahariadis la perfeccionó combinando las tres variables en una ideología de partidos gobernantes, pero no abarca los arreglos institucionales aunque su perfeccionamiento fue provocado por su ampliación de la teoría de las corrientes múltiples para abarcar más gobiernos que el de los Estados Unidos.

Además, el foco sobre los emprendedores de políticas trae aparejado, en forma muy indirecta, los arreglos institucionales. Las posiciones institucionales de los emprendedores afectan su capacidad de unir las corrientes con éxito: “Los cargos

administrativos o partidarios más altos aumentan el acceso y la influencia potencial sobre los tomadores de decisiones” (Zahariadis, capítulo 3 de este libro). Además, la posición institucional afecta el acceso y la elección de las estrategias que tiene un emprendedor para unir las corrientes.

El desarrollo posterior sobre la forma en que las comunidades están estructuradas ha llevado a la incorporación de instituciones dentro de la corriente de las políticas públicas. Zahariadis (1997: 21-22) sostiene que la estructura de las comunidades de políticas dentro de la corriente de propuestas afecta la trayectoria de las políticas, es decir, si se desarrollan de manera rápida y si llegan a tener importancia en forma inmediata. Las redes menos integradas tienden a ser mayores, más abiertas y más competitivas, permitiendo que innovaciones importantes de políticas lleguen a la cima con entusiasmo mucho más rápidamente. Las redes altamente integradas tienden a ser más pequeñas, consensuadas y cerradas, limitando el surgimiento de innovaciones en las políticas públicas.

La incorporación de la estructura institucional en la corriente de la política permitiría a la teoría captar rasgos críticos de estructuras de gobierno específicas y continuar el trabajo de Zahariadis de generalizar la teoría para diferentes sistemas de gobierno. Tal como lo demuestran la teoría de las coaliciones promotoras, la teoría de los recursos de uso común y la del equilibrio interrumpido, los diferentes escenarios (es decir, los distintos arreglos institucionales), incluso dentro de un único sistema de gobierno, afectan considerablemente el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas. Si se aclararan las estructuras institucionales de los diferentes escenarios se permitiría que la teoría de las corrientes múltiples identificara mejor los variados procesos de la corriente política y la manera en que los diferentes procesos afectan la unión de las corrientes. Por último, definir la estructura institucional dentro de la cual las corrientes se unen y mediante la cual ocurren los cambios importantes de políticas públicas permitiría hacer comparaciones coherentes y controladas entre varias políticas.

En la teoría del equilibrio interrumpido, los arreglos institucionales juegan un papel significativo en el cambio importante de políticas. Los arreglos institucionales aparecen en varias coyunturas diferentes. En primer lugar, la estructura de los sistemas de gobierno establece el contexto general que afecta la toma de decisiones políticas. El sistema político de los EE.UU. de “instituciones independientes, la superposición de jurisdicciones y el acceso relativamente abierto a las movilizaciones” respalda el estancamiento de las políticas (True, Jones y Baumgartner, capítulo 6 de este libro). Quienes desafían las políticas deben superar una cantidad de puntos de veto a fin de lograr la adopción de sus políticas preferidas. Por el contrario, “una vez que la movilización está en marcha, los límites jurisdiccionales difusos que separan las diversas instituciones superpuestas de gobierno permiten que muchos actores gubernamentales se involucren en una nueva área de políticas públicas” (True *et al.*, en este libro). Por lo tanto, la mayoría de las veces la actividad de las políticas públicas ocurre dentro de los subsistemas de políticas que permiten ajustes, pero no un cambio importante de las políticas.

Cuando el procesamiento del subsistema de políticas se quiebra, son las instituciones macropolíticas las que tratan los problemas de las políticas públicas: el Congreso y el presidente. Es en esas instituciones donde tienden a ocurrir los cambios importantes.

En segundo lugar, dentro de un sistema de gobierno, frecuentemente hay varias jurisdicciones que controlan o tienen el potencial para comprometerse en la toma de decisiones en torno a un tema de políticas públicas. Una forma de controlar una política es controlar la jurisdicción que supervisa dicha política pública. A la inversa, una estrategia clave para instigar el cambio de políticas es tratar de cambiar jurisdicciones o hacer que los participantes de otros escenarios se involucren en el tema de la política pública. Como sostuvieron Baumgartner y Jones (1991: 1047): “Cada escenario tiene consigo un sesgo de toma de decisiones, porque difieren tanto los participantes como las rutinas de toma de decisiones. Cuando el escenario de una política pública cambia, como ocurre muchas veces, aquellos que dominaron previamente el proceso de las políticas pueden ser la minoría, y los perdedores de antes pueden transformarse en actuales ganadores”.

Las instituciones no solo establecen el marco general dentro del cual se toman las decisiones sino que juegan además un papel crítico en la definición de las estrategias de los individuos y de los grupos, en la medida en que aquellos actores políticos buscan personas receptivas que tomen decisiones y escenarios en donde se tomen las decisiones. En consecuencia, los arreglos institucionales pueden afectar la magnitud de las interrupciones en las políticas públicas.

Los arreglos institucionales juegan un papel importante en la explicación de la estructura y dinámica de los subsistemas de políticas, como también en los cambios de creencias y políticas públicas en la teoría de las coaliciones promotoras. Los subsistemas de políticas están formados y limitados por el sistema de gobierno mayor. Un agregado reciente al marco, las estructuras de oportunidad de las coaliciones, permite una incorporación explícita de las características institucionales claves en la teoría. Las estructuras de oportunidad de las coaliciones son una combinación de características culturales e institucionales. Las características institucionales incluyen el grado de consenso necesario para el cambio de políticas y la apertura del sistema político. Ambas variables están directamente relacionadas con los arreglos institucionales que definen los sistemas de gobierno y ambas afectan la estructura y el funcionamiento de los subsistemas de políticas.

Otro agregado al marco que tiene implicancias para los efectos de las instituciones sobre el predominio y la influencia de las coaliciones dentro de un subsistema de políticas son los recursos de las coaliciones. Uno de los recursos es la autoridad legal formal para tomar decisiones de políticas. Como explican Sabatier y Weible, “las estrategias más importantes para las coaliciones incluyen colocar a los aliados en posiciones de autoridad legal mediante elecciones o designaciones políticas, así como lanzar campañas políticas para persuadir a funcionarios con autoridad legal”. La posición legal y los recursos pueden hacer que una coalición tenga mucha influencia más allá de sus números.

Una mayor atención a los arreglos institucionales puede ayudar a corregir las deficiencias de la acción colectiva de la teoría. Los arreglos institucionales afectan fundamentalmente las elecciones de estrategias y escenarios de los individuos al menos de dos maneras. En primer lugar, el contexto institucional dentro del cual las coaliciones deciden sus estrategias y eligen los escenarios en donde perseguir sus políticas, afecta sus acciones. La elección de estrategias de una coalición dependerá de la cantidad de puntos políticos de acceso desde los cuales influir en un organismo y, por lo tanto, será diferente en el caso de un subsistema de políticas dominado por una comisión independiente que en el de un organismo del ejecutivo dirigido por un político designado. Además, la estructura institucional compromete la facilidad con la cual las coaliciones pueden moverse entre los distintos niveles de acción en búsqueda del cambio en las políticas públicas. Desde las reglas que gobiernan la ubicación de iniciativas en las votaciones, a las reglas que gobiernan la forma en que los organismos públicos realizan audiencias públicas y hasta las reglas que gobiernan los derechos necesarios para presentar una demanda, los arreglos institucionales afectan el atractivo de varias estrategias. En segundo lugar, las posiciones institucionales de los miembros de una coalición influyen en las elecciones de estrategias y escenarios y la capacidad de acción colectiva de las coaliciones.

La teoría de las redes de políticas y la teoría de los recursos de uso común prestan más atención a los arreglos institucionales que a los otros enfoques. Para ambas teorías, los arreglos institucionales son variables explicativas fundamentales. En la teoría de las redes de políticas públicas, los tipos de estructuras de gobierno influyen mucho en los subsistemas de políticas. Como explican Adam y Kriesi: “El contexto nacional puede relacionarse en forma sistemática con la distribución de poder y el tipo de interacción dentro de los subsistemas de políticas, es decir, con las dos dimensiones de nuestra tipología de redes. De esta manera, la *estructura institucional nacional formal* influye en ambos aspectos claves de las redes de políticas” (capítulo 5 de este libro). Los autores también reconocen que los arreglos institucionales afectan la dinámica de la implementación de políticas; sin embargo, esa parte de la teoría requiere un mayor desarrollo. “Combinar las tipologías de las dos arenas en una única arena es una tarea fundamental para la especificación de las condiciones del contexto político nacional con el que cuentan las redes de políticas” (capítulo 5).

Ostrom (capítulo 2 de este libro) define a las instituciones como “los conceptos compartidos utilizados por los seres humanos en situaciones recurrentes organizadas por reglas, normas y estrategias”. Las instituciones juegan dos papeles fundamentales en la teoría de los recursos de uso común. En primer lugar, las instituciones proveen la estructura dentro de la cual los individuos interactúan y los incentivos que tienen los individuos al hacer elecciones de acciones. En segundo lugar, cuando los individuos intentan lograr mejores resultados, se vuelcan a las instituciones de elección colectiva y/o elección constitucional para cambiar las instituciones en el nivel operacional. En otras palabras, los individuos usan las

instituciones para intentar cambiar las reglas de juego a fin de conseguir mejores resultados. La teoría de los recursos de uso común pone todo el peso de la explicación principalmente en las instituciones.

Las instituciones son tratadas en un nivel micro dentro de la teoría de recursos de uso común. Las reglas individuales, clasificadas por medio del marco del análisis y desarrollo institucional se identifican minuciosamente ya que es mediante la configuración de las reglas, las características del sistema físico y la cultura que se desarrollan las explicaciones y en donde se basan las predicciones. Tal como lo demuestra Ostrom, este enfoque ha sido muy productivo y exitoso al explicar la aparición y el mantenimiento de instituciones autogobernantes para la administración de recursos de uso común.

Sin embargo, un enfoque micro sobre las instituciones hace que la teoría de los recursos de uso común sea inusualmente compleja. En primer lugar, en cualquier situación de acción dada, salvo por la más simple, hay cientos de reglas en funcionamiento y los participantes pueden potencialmente apelar a ellas. Por cierto, los participantes no pueden ocuparse de todas las reglas al mismo tiempo, menos aún el analista. Aunque los participantes pueden tener una idea de las reglas a las que acuden en cualquier momento dado, y de las reglas a las que pueden apelar en circunstancias de cambio, el analista externo no puede hacerlo. Entonces, el analista queda desorientado al tratar de identificar e interpretar las reglas.

En segundo lugar, la difícil posición del analista se acrecienta además por la naturaleza configurativa de las reglas. Como Ostrom (capítulo 2 de este libro) señala: “El impacto de un tipo de regla en los incentivos y en el comportamiento con frecuencia depende de la configuración de otras reglas... Se debe conocer el valor de otras variables en lugar de simplemente afirmar que se mantienen constantes”. Para que un analista trate de entender una situación, no solo debe identificar las numerosas reglas que estructuran una situación de acción sino que debe llegar a comprender las relaciones configurativas entre esas reglas, especialmente si tiene la intención de hacer recomendaciones importantes sobre políticas públicas.

Desafortunadamente, el marco del análisis y desarrollo institucional del que surge toda esta complejidad y la teoría de los recursos de uso común no proveen pautas que dirijan al analista hacia algunas reglas en particular y no hacia otras. Es decir que no hay reglas generales para guiar al analista en esta complejidad. El sentido común y la perseverancia son las mejores herramientas del analista.

CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por definición, los marcos conceptuales, teorías y modelos del proceso de las políticas deben explicar los cambios en las políticas públicas. Cada una de las teorías se enfrenta al cambio de políticas públicas de manera ligeramente diferente. Todas las teorías intentan explicar cambios importantes, con excepción de la teoría de recursos de uso común.

Las corrientes múltiples, el equilibrio interrumpido y las coaliciones promotoras señalan tipos similares de eventos y factores que preparan el terreno para

cambios de políticas importantes. Estos factores incluyen eventos dramáticos o crisis, cambios en las coaliciones de gobierno y renovación administrativa y legislativa, aunque la teoría de las coaliciones promotoras ha comenzado a prestar atención a los eventos o situaciones endógenas a un subsistema de políticas como fuentes de cambio de políticas públicas.

Intervienen fuerzas macropolíticas para llevar un problema a la agenda gubernamental. Una vez que está en la agenda, un tema puede, o no, cobrar dinamismo (True *et al.*, en este libro). En las teorías de las coaliciones promotoras y del equilibrio interrumpido, el cambio de políticas depende de lo que ha ocurrido en torno al asunto durante bastante tiempo. Aunque puede parecer que un cambio importante ocurre de la noche a la mañana, es precedido por una serie de acontecimientos, actividades y hechos que pueden prolongarse durante varias décadas. La aparición en la agenda gubernamental es el resultado de un largo proceso de cambio, en el cual las imágenes políticas cambian y los sistemas de creencias se fusionan.

Aun si ha ocurrido esta intensificación, no garantiza un cambio importante. Mucho se explica, al menos por ahora, por descubrimientos fortuitos. En la teoría de las corrientes múltiples, los descubrimientos fortuitos giran alrededor de la habilidad de los emprendedores políticos para identificar ventanas de oportunidad que les permitirían unir con éxito las corrientes. La teoría de las coaliciones promotoras plantea un argumento similar. Quienes proponen el cambio de políticas deben reconocer y explotar oportunidades de cambio. En la teoría del equilibrio interrumpido, las oportunidades de cambio dependen de que un sistema de políticas experimente una retroalimentación positiva. “Como los terremotos y los derrumbes, las interrupciones políticas pueden precipitarse por un gran golpe o por hechos de menor importancia...” (True *et al.*, en este libro). ¿Es posible predecir qué golpe o hecho de menor importancia promoverá un cambio rápido? Según True *et al.* no se puede predecir. Como teoría, el equilibrio interrumpido puede hacernos esperar que esas interrupciones ocurran y que la magnitud del cambio esté relacionada con la frecuencia en que ocurren, pero no nos ayudarán a hacer predicciones específicas sobre cuestiones de políticas públicas en particular.

En un agregado reciente a la teoría de las coaliciones promotoras, Sabatier incluyó shocks internos y acuerdos consensuados como fuentes de cambio internas en un subsistema de políticas. Los shocks internos pueden pensarse como sucesos que captan atención, y los acuerdos consensuados a menudo ocurren cuando un subsistema de políticas se caracteriza por un empate forzado. Un empate forzado ocurre cuando el statu quo es inaceptable, haciendo que las coaliciones sean receptivas al cambio de políticas. En relación con los dos nuevos agregados, se desarrollan hipótesis contrastables.

La teoría de las redes de políticas relaciona el tipo de cambio de políticas con los tipos de interacciones entre los actores de una red. Por ejemplo, las redes caracterizadas por poder concentrado en un único actor o coalición de actores y relaciones conflictivas tienden en forma moderada a experimentar un cambio importante en las políticas públicas. Sin embargo, las redes caracterizadas por

concentración de poder y relaciones de negociación tienen un potencial para el cambio incremental de bajo a moderado. Las hipótesis relativas a los tipos de cambios de políticas entre redes estructuradas en forma diferente requieren ser bien probadas, lo que aún no se ha hecho.

La teoría de la construcción social trata el cambio de políticas de dos maneras. En primer lugar, las políticas ambiciosas pueden promover tanta movilización y oposición que ocurren cambios importantes de políticas. Esto puede suceder de dos maneras. Una población objetivo estructurada en forma positiva y políticamente poderosa puede recibir un nivel de beneficios tan desproporcionado que llega a verse como una burda injusticia que promueve esfuerzos de corrección. Otra forma de extralimitarse se refiere al alcance de una política. Las personas que tienen poder político pueden incluirse en la población objetivo que es tratada severamente por una política. Utilizando su poder político para movilizar, intentarán invalidar las políticas al menos en lo que corresponde a ellas. En segundo lugar, hay cierta dependencia de patrones establecidos en las políticas públicas para los grupos objetivo, especialmente los privilegiados y desviados. Aun si se adoptara una política que contradijese el patrón establecido de políticas para ese grupo, sería revisado eventualmente para adaptarlo mejor a ese grupo. Como dicen los autores, “cuando se imponen cargas a grupos privilegiados, es más probable que los recursos de poder y las construcciones positivas de dichos grupos desencadenen una contramovilización, resistencia en la implementación, desafíos legales y otras defensas en general, no disponibles para los dependientes o desviados”. En cambio, “la tolerancia política para proveer cosas buenas a malas personas en nombre de tratar el delito como una enfermedad es muy baja y tiende a caracterizarse por rendimientos marginales decrecientes. Dichas políticas se quedarán rápidamente sin apoyo y/o producirán oposición, llevando a un cambio pluralista de tipo equilibrado”. No queda claro por qué se impondrían cargas a los grupos privilegiados y beneficios a los grupos desviados, aunque la explicación probablemente recaiga en cambios temporales en las construcciones sociales. Téngase en cuenta que la teoría permanece fiel a la forma; como las políticas (y las construcciones sociales) explican la política, las políticas (y las construcciones sociales) explican el cambio en las políticas públicas.

La teoría de los recursos de uso común trata el cambio en las políticas públicas o el cambio institucional más que nada como un proceso incremental. El suministro de instituciones es un proceso iterativo. Los usuarios invierten en pequeños cambios y construyen sobre ellos. Ostrom (1990) sostuvo que aunque la situación de acción puede cambiar considerablemente con el tiempo, el cambio sustancial tiende a ser la acumulación de pasos incrementales.

Comparando las teorías mediante el uso de un grupo de criterios bien establecidos se revelan muchos puntos en común con las teorías de definición de la agenda y adopción de políticas públicas. Comparten límites y alcances similares, si bien no idénticos —patrones de decisiones de políticas, particulares adopciones de políticas, cambio en las políticas públicas durante largos períodos y patrones de

políticas entre todas las poblaciones objetivo. Comparten modelos del individuo similares, aunque no idénticos —todos basados en alguna forma de racionalidad limitada. Cada uno presta atención a la acción colectiva y a las instituciones, aunque aquí es probablemente donde más difieren las teorías. Por ejemplo, la teoría de las coaliciones promotoras requiere la especificación de mecanismos de acción colectivos, mientras que la teoría del equilibrio interrumpido supone que la acción colectiva ocurre mientras se buscan sus consecuencias. Además, todas las teorías se ocupan del cambio en las políticas públicas con una considerable superposición de los mecanismos utilizados para justificarlo.

Estas teorías están relacionadas pero ¿lo están en el sentido que sugiere Ostrom en su debate sobre marcos conceptuales, teorías y modelos? ¿Tienen los modelos de innovación en las políticas públicas algo con que contribuir a las teorías de definición de la agenda y de adopción de políticas? ¿Están las teorías lo suficientemente relacionadas como para incluirse en un único marco conceptual?

MARCOS CONCEPTUALES

Todas las teorías y modelos presentados en este libro derivan de algún tipo de marco conceptual, aunque no todos se identifican en forma explícita. Esta sección se dedica específicamente a comparar los marcos indicados. Los criterios utilizados son principalmente comparativos, no son criterios de evaluación. Los criterios para comparar los marcos no están bien desarrollados. Tal como lo afirma Ostrom (capítulo 2 de este libro), “las diferencias entre los marcos, las teorías y los modelos ni siquiera son reconocidas en forma general”. Los criterios son (1) tipos de actores, (2) desarrollo de clases generales de variables y relaciones entre ellas, (3) unidades de análisis y (4) niveles de análisis.

TIPOS DE ACTORES

Los capítulos que explícitamente presentan marcos son los de Ostrom (capítulo 2) y Sabatier y Weible (capítulo 7). Blomquist (capítulo 9) identifica el modelo de Hofferbert para el estudio comparativo de formulación de políticas como un marco dominante en las publicaciones sobre políticas comparadas del estado y este también se incluirá.

Los marcos conceptuales deben especificar quién motiva la acción o el cambio. Deben hacerlo si quieren proporcionar una base para el desarrollo de la teoría. Las teorías que dan explicaciones y no solo ofrecen descripciones, cuentan por qué los actores actúan y para qué lo hacen. Varios candidatos pueden ocupar el rol de actor, pero estos marcos tienen un tipo común de actor; cada marco conceptual plantea al individuo como el motivador de la acción. Por lo tanto, las teorías y los modelos bien desarrollados que derivan de los marcos conceptuales requieren que se hagan supuestos sobre el comportamiento del individuo y sobre por qué estos actúan de la forma en que lo hacen. El marco del análisis y desarrollo institucional más claramente especifica al individuo como actor y plantea un conjunto

de variables generales que estructuran al individuo. Una teoría basada en el marco del análisis y desarrollo institucional debe al menos identificar la estructura de preferencias, los tipos generales de selección de criterios, los niveles y tipos de información que posiblemente tenga un individuo, etc.

Aunque los marcos restantes no identifican las variables generales que estructuran al individuo de forma tan explícita como lo hace el marco del análisis y desarrollo institucional, el marco de las coaliciones promotoras ciertamente lo hace bastante bien. El individuo está estructurado por un conjunto de creencias ordenadas jerárquicamente, la capacidad de procesar información y un conjunto de objetivos o preferencias. Nótese que el marco de las coaliciones promotoras no requiere un modelo de individuo específico, al igual que el marco del análisis y desarrollo institucional no supone un modelo específico. Las variables son tan generales que podrían utilizarse varios modelos diferentes de individuos.

El marco Hofferbert propone al individuo como actor. Para Hofferbert (1974), la etapa final antes de la adopción de políticas es un comportamiento de elite. Sin embargo, el comportamiento de elite constituye uno de los aspectos menos desarrollados del marco. Hofferbert no identificó las variables que podrían utilizarse para representar el concepto en forma adecuada (Hofferbert 1974; Mazmanian y Sabatier 1984). Como Blomquist señaló, muchos modelos que derivan del marco no intentan representar acciones individuales.

DESARROLLO VARIABLE

Además de postular actores, los marcos conceptuales también plantean clases generales de variables que estructuran, obligan, guían y tienen influencia sobre las acciones que toman los actores. Una vez más, el marco del análisis y desarrollo institucional, junto con el marco de las coaliciones promotoras, provee las clases mejor desarrolladas de variables. Las clases de variables mejor desarrolladas dentro del marco del análisis y desarrollo institucional son aquellas que constituyen la arena de acción. Las teorías que derivan del marco deben ocuparse de los participantes, los cargos que ocupan, las acciones que toman, la información que poseen, los resultados que se logran y la distribución de los costos y beneficios de esos resultados. Algunas de las clases de variables que estructuran la situación de acción están un poco menos desarrolladas. Aunque las reglas en uso están claramente bien definidas y completas, las características del entorno físico y de la comunidad no lo están. Ostrom señaló los problemas de exclusión, rivalidad y almacenamiento como características importantes del entorno físico, aunque sin duda existen más. Como sugiere Ostrom, “los analistas que diagnostican problemas de recursos deben ser sensibles a la gran diferencia que existe entre los escenarios de recursos y la necesidad de confeccionar reglas para las diversas combinaciones de atributos en lugar de tratar de lograr una supuesta uniformidad en todos los recursos en un sector en particular dentro de un país” (capítulo 2 de este libro). Ninguna variable se desarrolla para calificar las características

claves de una comunidad, aunque Ostrom sugiere cosas como normas de comportamiento, entendimientos compartidos y homogeneidad de las preferencias.

El marco de las coaliciones promotoras consiste en clases de variables bien desarrolladas también. Al igual que en el marco del análisis y desarrollo institucional, algunas clases de variables están mejor desarrolladas que otras. Por ejemplo, las variables que caracterizan un subsistema estable y maduro de políticas están cuidadosamente desarrolladas, así como las variables que constituyen los sistemas de creencias. Por otro lado, muchas de las variables que deben ser incorporadas dentro del marco y que requieren un desarrollo adicional aparecen en las hipótesis. Por ejemplo, un conjunto de variables críticas para el marco de las coaliciones promotoras son los foros en los cuales las coaliciones compiten y se comprometen entre sí, y quizás eventualmente experimentan el aprendizaje de las políticas. Las características importantes de los foros podrían ser identificadas, y los foros podrían ser formalmente incorporados dentro del marco, o el concepto de foros podría definirse como escenarios políticos en los cuales se manifiestan la lucha y la toma de decisiones.

Las variables dentro de cada una de las etapas de las políticas del marco Hofferbert están relativamente bien desarrolladas, con excepción de dos de las etapas: las instituciones de gobierno y el comportamiento de la elite. En su propio trabajo empírico, Hofferbert (1974) se enfocó en las características sistémicas y macro de las instituciones gubernamentales, como la división de facultades entre los poderes de gobierno. Como Mazmanian y Sabatier (1984) señalaron, esas operacionalizaciones burdas de la estructura gubernamental pocas veces son importantes. Sugirieron una delineación más meticulosa de los arreglos institucionales dedicados a decisiones de políticas específicas. Además, si bien Hofferbert (1974) declaró que el comportamiento de elite es una de las etapas más interesantes pero menos comprendidas del proceso de las políticas, no proporcionó ninguna instrucción adicional para incorporar el comportamiento de elite en los análisis de las políticas.

Hofferbert (1974) explicó detalladamente las relaciones entre las diferentes etapas de las políticas. Cada etapa afecta directamente a la que le precede. Por ejemplo, las condiciones histórico-geográficas directamente modifican las condiciones socioeconómicas de la jurisdicción, y las condiciones socioeconómicas directamente modifican el comportamiento político de las masas. Las etapas que no son inmediatas se afectan indirectamente. Por ejemplo, la composición socioeconómica de una jurisdicción indirectamente afecta el comportamiento de elite. Las etapas de las políticas públicas de Hofferbert son acumulativas e interactivas. La lección, como Mazmanian y Sabatier (1984: 464) señalaron es “que la información parcial puede ser peligrosa o por lo menos engañosa”. Si se examina solamente la interacción entre las variables socioeconómicas y los resultados de las políticas, como mucho se capta una parte de la historia de las políticas. Más aun, en cualquier análisis, cada una de las etapas debe ser justificada.

UNIDADES DE ANÁLISIS

A diferencia de los otros marcos, el marco del análisis y desarrollo institucional y los marcos de Hofferbert mantienen su flexibilidad y generalidad al dejar que el analista identifique la unidad de análisis. El escenario que el analista desea examinar y las preguntas que quiere realizar determinarán la unidad de análisis. Por lo tanto, la unidad de análisis puede ser casi cualquier cosa: una familia, una iglesia, una ciudad, una industria pesquera, un proyecto de riego, etc. El marco Hofferbert es muy elástico. Puede aplicarse a cualquier organismo formal de toma de decisiones de políticas públicas, bien sea el directorio de una universidad, un consejo municipal o el Congreso.

El marco de las coaliciones promotoras está atado a una unidad de análisis específica —el subsistema de las políticas; sin embargo, esta unidad también puede ser elástica. Por ejemplo, puede comprender una política muy específica, tal como una protección ribereña, o un área de políticas amplia, como la protección de las cuencas hidrográficas. Aunque cada marco está basado en una unidad de análisis particular, hay mucha flexibilidad en cómo se aplica la unidad de análisis en cualquier instancia en particular.

NIVELES DE ANÁLISIS

El concepto de niveles de análisis ofrece un enfoque más rico, más significativo, y eminentemente útil para poder entender la innumerable cantidad de actividades que surgen en relación con los procesos de formulación de políticas. A veces los actores desarrollan estrategias y hacen elecciones con respecto a sus actividades diarias dentro de un determinado conjunto de reglas. Los resultados que alcanzan los actores, y los beneficios y costos que experimentan, pueden inducirlos en algún momento a intentar cambiar las reglas. Se mueven en un nivel de acción de elecciones colectivas para cambiar las reglas. O pueden elegir reconstituir o diseñar nuevos procesos de decisión colectiva y moverse hacia un ámbito de elección constitucional para hacerlo. Todas estas actividades son parte de los procesos de formulación de políticas o al menos los alimentan.

Únicamente el marco del análisis y desarrollo institucional presta atención explícita y cuidadosa a los niveles de análisis. A pesar de que el analista puede elegir enfocar el análisis en un único nivel, los otros dos niveles se incluyen siempre en forma implícita. En caso de que el analista elija dedicarse a una situación de acción exclusivamente en el nivel operacional, la elección colectiva, y tal vez la elección constitucional, se incluye de todos modos el nivel, ya que las reglas que se utilizan y que estructuran el nivel operacional se originan en los otros dos niveles. O en caso de que un analista elija dedicarse a una situación de acción en el nivel de elección colectiva, las reglas que estructuran la situación provienen del nivel de elección colectiva, y los resultados del nivel operacional generan una retroalimentación e influyen en los procesos de decisión colectiva.

Los marcos restantes incorporan en forma implícita los niveles de acción. El marco de las coaliciones promotoras incorpora niveles de acción en forma implícita, pero aparenta estar diseñado principalmente para explicar las acciones en el nivel de elección colectiva; sin embargo, los demás niveles de acción no se excluyen. Las coaliciones, que son el núcleo del marco, son coaliciones en el nivel de elección colectiva. De esta manera, está implícito un enfoque primario en la actividad del nivel de elecciones colectivas. Por otro lado, las acciones de nivel operacional de los miembros individuales de las coaliciones forman parte de la actividad de elección colectiva. Los miembros de los marcos de coaliciones promotoras, a través de actividades en el ámbito operativo, obtienen información y conocimientos sobre la naturaleza de los problemas o de las cuestiones que más les preocupan, y sobre la naturaleza de otros actores que están interesados y actúan en forma activa sobre las mismas cuestiones. Las experiencias diarias proveen a los miembros de las coaliciones promotoras información crítica que pueden a su vez utilizar para influir en los procesos de elección colectiva. Sin embargo, el marco de las coaliciones promotoras es principalmente un marco del nivel de elección colectiva.

El marco Hofferbert tampoco presta atención explícita a los niveles de acción. A pesar de que el marco se dedica a los análisis de estructuras de un evento de elección colectiva, una adopción política, la mayoría de las variables del marco ocurren en el nivel operacional. Las categorías de variables o etapas que están mejor desarrolladas y que dominan el marco son las condiciones históricas y geográficas, y la composición socioeconómica. La conducta política de masas incluye algunas actividades de elección colectiva. Únicamente las dos categorías de variables menos desarrolladas –las instituciones gubernamentales y la conducta de la elite– constituyen variables de elección colectiva.

Los marcos conceptuales preparan el terreno para el desarrollo de las teorías. Establecen clases generales de variables y relaciones entre esas variables a partir de las cuales pueden desarrollarse las teorías. Los marcos explícitos en este libro varían en su alcance, su exhaustividad, y las variables que plantean. A pesar de que el marco del análisis y desarrollo institucional es lo suficientemente general como para abarcar numerosas situaciones y escenarios, no solo procesos de formulación de políticas públicas, el marco de las coaliciones promotoras hace referencia más específicamente a la formulación de políticas, y el marco Hofferbert a las adopciones de políticas públicas.

CONCLUSIÓN

Las contribuciones que forman este libro deberían disipar muchos malentendidos que rodean el campo de las políticas públicas. En primer lugar, estos aportes demuestran que se utilizan varios métodos rigurosos para explicar los procesos de formulación de políticas públicas. Los estudios de casos son simplemente una herramienta entre muchas utilizadas para elaborar las explicaciones. Las mejores teorías combinan en forma creativa enfoques cualitativos y cuantitativos para

elaborar buenas explicaciones efectivas. En segundo lugar, estas contribuciones demuestran que el desarrollo cuidadoso y sensato de teorías es fundamental en la tarea de explicar los procesos políticos. Las explicaciones de los procesos de formulación de políticas públicas no son *ad hoc*. En tercer lugar, existen actualmente varios programas activos de investigación que permiten la acumulación de conocimiento. El campo de la formulación de políticas públicas alberga a varios académicos destacados que han influido de manera importante en la disciplina.

¿Las teorías de la definición de la agenda y de adopción de políticas públicas pueden encajar dentro de un mismo marco? y ¿los modelos de innovaciones en las políticas públicas pueden contribuir mucho con el desarrollo de estas teorías? Es decir, ¿el marco, las teorías y los modelos de la definición de la agenda y la adopción de políticas públicas pueden continuar en el mismo rumbo que el marco, las teorías y los modelos establecidos por Ostrom, a pesar de que hayan sido incorporados por académicos muy diversos? Mi primera respuesta es que probablemente sí puedan.

Blomquist sostiene en forma inequívoca que los modelos de innovaciones en las políticas públicas no contribuyen a las teorías del proceso político. Sin embargo, como lo observan Berry y Berry, pueden solucionarse rápidamente muchos de los problemas metodológicos que Blomquist señala y, tal como se menciona anteriormente, los modelos de innovaciones en las políticas públicas están adoptando cada vez más variables comunes entre las teorías de los procesos de formulación de políticas públicas. Además, los autores de dos de los capítulos exigen estudios comparativos. Zahariadis manifiesta incondicionalmente que las teorías de corrientes múltiples pueden utilizarse en dichas comparaciones, a pesar de que no hace referencia a ningún estudio de este tipo que se haya realizado. Adam y Kriesi son más cautelosos pero también sugieren que los estudios comparativos son deseables. “Por lo tanto, las futuras investigaciones deben tratar las complejas interacciones de contextos transnacionales con elementos de países o políticas específicos para explicar las redes de políticas como variables dependientes. Esto implica que las futuras investigaciones ya no deberán tener como objetivo las generalizaciones en el ámbito nacional de todas las áreas, ni generalizaciones de cuestiones específicas en todos los países, sino que, por el contrario, deberán atender el impacto combinado de diferentes tipos de determinantes” (capítulo 5 de este libro). Es decir que tanto los determinantes externos como los internos de las redes de políticas deben considerarse al explicar su estructura y funcionamiento. ¿Es esto muy distinto de modelar los determinantes externos e internos de las innovaciones realizadas en las políticas públicas entre los estados de los Estados Unidos?

Los estudios comparativos de los procesos de formulación de políticas públicas pueden analizar una cantidad de preguntas que los estudios diacrónicos no pueden analizar, como la comparación del desempeño de los subsistemas de políticas, o los efectos de diferentes sistemas de gobierno en la dinámica de los subsistemas de políticas, o el impacto combinado de determinantes externos e internos en la estructura y el desempeño de los subsistemas de políticas. De hecho, son infinitas las preguntas comparativas a las que se podría hacer referencia. Lo que es im-

portante, tal como lo establece Ostrom, es que las preguntas se deriven en forma cuidadosa de las teorías. Los modelos deben contribuir en forma explícita a la comprobación y al desarrollo de la teoría. En forma más específica, ¿qué pueden ofrecer los modelos de innovación de políticas públicas a las teorías de procesos de formulación de políticas públicas? Ofrecen métodos altamente desarrollados y demuestran que es posible y deseable probar partes de las teorías utilizando modelos comparativos de políticas públicas. ¿Qué pueden ofrecer las teorías sobre procesos de formulación de políticas públicas a los diseñadores de innovaciones de políticas públicas? Toda una vida de trabajo.

Durante varios de los últimos años, se ha marcado la semejanza de familia entre las teorías sobre los procesos de formulación de políticas públicas y los modelos comparados de políticas públicas, a tal punto que probablemente pertenecen a un mismo grupo, y ese grupo es lo que actualmente se conoce como marco de las coaliciones promotoras. Debe tenerse en cuenta que las variables explicativas más importantes que aparecen en cada una de las teorías, aparecen en las clases de variables que constituyen el marco. Por ejemplo, la teoría de las redes de políticas, con su énfasis en las dinámicas de subsistemas estructurados por las instituciones de gobierno encaja bien dentro del marco, particularmente con la incorporación de estructuras de oportunidad de coalición. Además, el marco puede alentar un mayor desarrollo de algunas de las teorías. Por ejemplo, la teoría de la construcción social puede beneficiarse de una atención más explícita a los subsistemas de políticas. Virtualmente cada estudio empírico que Ingram, Schneider y deLeon identifican conforma un único subsistema; sin embargo, una pequeña parte de sus teorías incluye procesos y estructuras de subsistemas.

Lo cierto es que, para que el marco de las coaliciones promotoras incorpore en forma adecuada las teorías, tendrán que realizarse ciertas modificaciones. He aquí tres: en primer lugar, debería dibujarse una flecha que conecte en forma directa los parámetros de sistemas relativamente estables con los subsistemas de políticas. Tanto True *et al.* como Adam y Kriesi demuestran en forma convincente que la estructura constitucional afecta directamente a las estructuras de los subsistemas de políticas y a los tipos de cambios que se realizan en las políticas públicas. Según True *et al.* la importancia de la capacidad de los gobiernos de procesar la información en forma paralela y serial es crucial y no puede exagerarse, y el marco de las coaliciones promotoras, tal como se presenta hoy en día, no puede percibir esto. En segundo lugar, el modelo de individuo debe generalizarse para incluir más dimensiones que las creencias y recursos para poder tener en cuenta los diversos modelos de toma de decisiones. En tercer lugar, un cambio de nombre es necesario. El marco puede abarcar más que la teoría de las coaliciones promotoras únicamente y su nombre debería revisarse para reflejar esta posibilidad. El Marco del Subsistema de Políticas Públicas y de Cambios en las Políticas Públicas sería más descriptivo, y tal vez más atractivo, para otros académicos que estudian las políticas, a pesar de que no es tan atractivo como el marco de las coaliciones promotoras.

Finalmente, hay un aporte a este libro que ha recibido poca atención en esta revisión. Es el capítulo de Blomquist (capítulo 9 de este libro). Recibió poca atención directa porque no encaja fácilmente en la estructura de este capítulo. A pesar de que recibió poca atención directa, lo he utilizado exhaustivamente para desarrollar los criterios que he usado al comparar los marcos, las teorías y los modelos. El capítulo consiste en evaluaciones y críticas razonadas y elaboradas de un trabajo que ha impactado mucho y ha tenido influencia en el desarrollo del campo de estudios de las políticas públicas. Blomquist ha hecho su propio aporte crítico mediante el ordenamiento de esa variedad tan amplia de trabajos en un capítulo fácil de comprender.

NOTAS

1. Todas las contribuciones salvo una explican los procesos de formulación de políticas y, por lo tanto, se adaptan sin problemas a la idea comúnmente aceptada de procesos de formulación de políticas. La excepción son las publicaciones comparativas sobre las políticas adoptadas por los estados, tal como las presentan Berry y Berry y las examina Blomquist de manera crítica. Las publicaciones comparativas sobre políticas de los estados se centran en las adopciones de políticas y en el momento de dichas adopciones, pero no en los procesos de toma de decisiones per se.

2. Berry y Berry llegan a la misma conclusión para los modelos de difusión regional. Deben adoptarse supuestos más realistas sobre interacciones de los estados –los analistas deben comprometerse con el desarrollo teórico.

3. A pesar de que de vez en cuando en sus explicaciones True *et al.* incluyen variables que se encuentran comúnmente en la teoría de las corrientes múltiples y en la teoría de las coaliciones promotoras. Por ejemplo: “Los presupuestos reaccionan tanto frente a fuerzas endógenas como exógenas. Las fuerzas que pueden causar un cambio en el diseño de toma de decisiones pueden ser externas respecto de quien las toma. Tales influencias pueden incluir niveles cambiantes de atención pública, información nueva, asombrosa y convincente, o alguna rotación en la composición del organismo que toma las decisiones (por ejemplo, cuando una elección cambia el control del Congreso o cuando los coordinadores de las comisiones cambian de un partido a otro)”.

4. O, tal como lo dijo Jones (1994, pág. 23) al discutir los modelos de elección racional, “la información se ve como neutral y costosa, y por lo tanto, sujeta a las leyes de rendimientos marginales en disminución”.

5. La explicación de Kingdon de la corriente de propuestas no se centra en saber de dónde vienen las políticas sino en el entorno en el que emergen y subsisten; sin embargo, poco de ese entorno es atribuible a las instituciones. Kingdon se ocupó especialmente de aquello que hace que las políticas se impongan en ciertas comunidades en determinados momentos, prestando atención a la forma en que evolucionan las políticas y en cómo se combinan y recombinan (Kingdon 1995).

BIBLIOGRAFÍA

- BAUMGARTNER, Frank y Bryan Jones (1991) “Agenda Dynamics and Policy Subsystems”. *Journal of Politics*, 53, págs. 1044-1074.
- HOFFERBERT, Richard (1974) *The Study of Public Policy*. Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.

JONES, Bryan (1994) *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

KINGDON, John (1994) "Agendas, Ideas, and Policy Change", en Lawrence Dodd y Calvin Jillson, eds., *New Perspectives on American Politics*, págs. 215-229. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

MAZMANIAN, Daniel y Paul Sabatier (1984) "A Multivariate Model of Public Policy-Making". *American Journal of Political Science*, 24 (3), págs. 439-468.

MOE, Terry (1990) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, págs. 213-253.

OSTROM, Elinor (1990) *Governing the Commons*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

____ (2000) "The Danger of Self-Evident Truths". *PS: Political Science and Politics*, 33 (1), págs. 33-44.

OSTROM, Elinor, Roy Gardner y James Walker (1994) *Rules, Games and Common-Pool Resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

SABATIER, Paul (1988) "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". *Policy Sciences* 21 págs. 129-168.

SCHLAGER, Edella y William Blomquist (1996) "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process". *Political Research Quarterly*, 49 (3), págs. 651-672.

ZAHARIADIS, Nikolaos (1997) "Ambiguity, Time, and Multiple Streams", en Paul Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*, págs. 73-93. Boulder, CO: Westview Press.

Fomentar el desarrollo de la teoría de las políticas públicas

PAUL A. SABATIER

El primer capítulo de este libro sostenía que en un campo tan complejo como el de las políticas públicas, son indispensables las teorías que logran simplificarlo. Además, esas “lentes” con las que se mira el mundo deben ser explícitas en lugar de implícitas. Cada uno de los capítulos siguientes presentó una de dichas teorías: (1) la variante del marco del análisis y desarrollo institucional de la elección racional institucional, (2) el marco de las corrientes múltiples, (3) el marco de la construcción social, (4) un enfoque de redes de políticas públicas, (5) el marco del equilibrio interrumpido, (6) el marco de las coaliciones promotoras, (7) el marco de la difusión de políticas públicas, (8) un conjunto de marcos utilizados en estudios comparativos de políticas de muchos casos. En el capítulo 10, Edella Schlager comparó y evaluó los marcos utilizando una variedad de criterios.

En este capítulo, en primer lugar quiero revisar brevemente el estado actual de la teoría de las políticas públicas y luego sugerir varias pautas para mejorarla. Desde mi punto de vista, la mayoría de los marcos tratados en este libro son marcos generales relativamente prometedores, pero necesitan desarrollarse para convertirse en marcos teóricos “más densos” y lógicamente coherentes, y eventualmente en teorías desarrolladas en forma completa. La estrategia básica de este capítulo es utilizar los dos marcos que más se han desarrollado desde mediados de la década de los ochenta —el análisis y desarrollo institucional y el marco de las coaliciones promotoras— para intentar discernir pautas que permitan el desarrollo teórico.

MARCOS CONCEPTUALES, TEORÍAS Y MODELOS

Una teoría es un conjunto de proposiciones relacionadas lógicamente que buscan explicar un conjunto bastante general de fenómenos. Los criterios por los

cuales una teoría científica debe ser juzgada son razonablemente claros (Lave y March 1975: 59-73; King, Keohane y Verba 1994: 99-113):

1. Debe ser lógicamente coherente. Los términos principales deben estar claramente definidos y las relaciones principales deben ser lógicamente consistentes. Sin coherencia, la falsabilidad es problemática y las implicancias de un conjunto de proposiciones son poco claras.
2. Debe tener factores causales claros y un sentido del proceso causal. Las teorías científicas son teorías causales que buscan explicar cómo ocurrieron ciertos patrones de fenómenos. Debe identificar los factores causales fundamentales —lo que se supone que son eventos impulsores fundamentales dentro del sistema— y luego los procesos o mecanismos por los cuales esos factores afectan otras variables. Uno de los defectos fundamentales de muchos marcos en los estudios de políticas —que incluyen las arenas de poder de Lowi y las etapas heurísticas de Jones (1970)— es que no especifican ni los factores causales ni los procesos.
3. Algunas de las proposiciones más importantes deben ser empíricamente falsables. La falsabilidad es lo que diferencia a la ciencia de otros campos del conocimiento humano. En la medida en que esas proposiciones están lógicamente relacionadas con otras, puede evaluarse también la validez de los aspectos no probados de la teoría.
4. El alcance buscado de la teoría debe ser claro y relativamente amplio, aunque desde luego, puede cambiar con el tiempo.
5. La teoría debe ser “fértil”; es decir, (1) debe dar origen a conclusiones que no sean obvias, preferentemente más allá de su alcance original, y (2) debe producir una cantidad relativamente importante de predicciones interesantes por cada supuesto.

Se debe tener en cuenta que el tercero y el quinto —y aun el cuarto— criterio dependen mucho del primero. En la medida en que los criterios 1, 2 y 3 estén lógicamente relacionados, invalidar el criterio 1 tiene graves implicancias para los criterios 2 y 3. Además, es mucho más probable que un conjunto lógicamente coherente de proposiciones origine conclusiones que no sean obvias¹, y en el proceso es probable que el alcance de la teoría se amplíe o se limite. Hago énfasis en la coherencia lógica como un aspecto fundamental de las teorías científicas porque es un punto que algunos autores (por ejemplo, Hill 1997) ignoran por completo.

Tanto el capítulo introductorio de este libro como el capítulo de Edella Schlager se basan en las diferencias establecidas por Elinor Ostrom entre los marcos conceptuales, las teorías y los modelos. Un marco conceptual identifica un conjunto de variables y relaciones que deben ser examinadas para explicar un conjunto de fenómenos. Un marco puede brindar cualquier cosa, desde un conjunto escueto de variables (o conjuntos de variables) hasta algo tan amplio como un paradigma. No necesita especificar la dirección de las relaciones ni identificar las hipótesis

fundamentales, aunque puede hacerlo. Una teoría brinda un conjunto de relaciones coherentes más densas y más lógicas, que incluyen la dirección e hipótesis que conscientemente buscan explicar un conjunto de fenómenos. Una teoría aplica valores a algunas de las variables y habitualmente especifica cómo las relaciones pueden variar, dependiendo de los valores de las variables críticas. Puede ocurrir que varias teorías sean consistentes con un marco conceptual general. Un modelo es una representación de una situación específica. Por lo general, su alcance es menor que el del marco y la teoría conceptual pertinentes, y debe incluir supuestos específicos sobre los valores de las variables críticas y la naturaleza de las relaciones específicas. Idealmente, es matemática. Desde mi punto de vista, los marcos, las teorías y los modelos pueden conceptualizarse a lo largo de una continua creciente interconexión lógica y especificidad de valores y relaciones, pero con un alcance decreciente².

Por ejemplo, las publicaciones sobre la relación principal-agente en la ciencia política puede considerarse como un marco conceptual más bien mínimo, que identifica las relaciones entre los principales y los agentes en escenarios institucionales como su ámbito. También hay una cantidad de modelos de los efectos de las intervenciones específicas de los principales sobre el comportamiento de conjuntos específicos de agentes (ejemplo, Wood y Waterman 1991, 1994; Jenkins-Smith *et al.* 1991). Sin embargo, a pesar de los primeros esfuerzos de Moe (1984), no hay nada que se asemeje a una teoría —al menos en la ciencia política. Dicha teoría debería identificar la estructura de objetivos, los supuestos de información, y los otros recursos disponibles tanto para los principales como para los agentes, así como las variables institucionales importantes y otras variables contextuales, y proveer hipótesis sobre qué estrategias tomadas por los principales pueden ser efectivas, nulas o contraproducentes³.

La mayoría de las construcciones teóricas en los estudios de las políticas públicas calificarían como marcos conceptuales. Hay también varios modelos. Este capítulo busca identificar un conjunto de pautas para transformar los marcos mínimos en otros más extensos y, eventualmente, en teorías.

ESTADO ACTUAL DE LA TEORÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Con respecto al estado de las teorías positivas del proceso de las políticas públicas, concuerdo con la opinión de Schlager (1997: 14) acerca de que el campo no es un baldío sino que se caracteriza por “islas de montañas de estructura teórica, entremezcladas y ocasionalmente unidas entre sí por colinas de métodos y conceptos compartidos y trabajo empírico, todo rodeado por océanos de trabajo descriptivo, sin relación con ninguna montaña de teoría”.

La montaña más impresionante es, por supuesto, la elección racional institucional o “institucionalismo centrado en el actor” (Shepsle 1989; Scharpf 1997). Los argumentos críticos son que (1) los seres humanos son deliberadamente racionales, (2) su comportamiento está fuertemente influenciado por reglas institucionales, y (3) que los seres humanos buscan influenciar las reglas institucionales

para alterar el comportamiento de los demás. Entre sus adeptos están Chubb y Moe (1990), y Schneider *et al.* (1997) sobre elección de la escuela, Kagan (1978) y Scholz (1984) sobre cumplimiento regulatorio, Scharpf (1997) sobre políticas macroeconómicas europeas, Shepsle y Weingast (1987) y McCubbins y Sullivan (1987) sobre formulación de políticas públicas en el Congreso, y varios académicos sobre formulación de políticas administrativas (Bendor, Taylor y Van Gaalen 1987; Knott y Miller 1987; Miller 1992). Como mínimo, estos autores comparten un marco conceptual. En la mayoría de los casos han desarrollado teorías de comportamiento en escenarios institucionales diferentes y diversos modelos dentro de cada una de esas teorías, y las han probado a lo largo de varios años.

Dentro de la tradición de la elección racional institucional, los trabajos más admirables relacionados a los estudios de políticas son los de Elinor Ostrom y sus colegas (resumidos en el capítulo 2 de este libro). Su marco de análisis y desarrollo institucional es probablemente lo más parecido a una “teoría de cobertura legal inferencial” que existe en las ciencias sociales. Su teoría, que aplica el marco del análisis y desarrollo institucional a la administración de los recursos de uso común (Ostrom 1990; Ostrom, Schroeder y Wynne 1993; Ostrom, Gardner y Walker 1994; Crawford y Ostrom 1995) es claramente uno de los desarrollos teóricos más importantes de la ciencia política desde principios de la década de los ochenta. La Fundación de Ciencias Naturales y otros organismos la han financiado con medio millón de dólares anuales, dando como resultado una serie de pruebas empíricas admirables en los ámbitos de campo y de laboratorio. Como resultado final se publicaron alrededor de treinta libros que aplican el marco del análisis y desarrollo institucional desde 1998 (véase el capítulo 2 de este libro).

También coincido con Schlager (1997) en cuanto a que el marco de las coaliciones promotoras desarrollado por Hank Jenkins-Smith y por mí —y aplicado en forma crítica por lo menos en cincuenta y cuatro escenarios por diferentes académicos desde 1998— es un programa de investigación viable y coherente. De hecho, afirmaré que el marco de las coaliciones promotoras ha evolucionado de un marco teórico bastante complejo en 1988 a un marco y/o teoría más denso y más coherentemente lógico, varios de cuyos grandes huecos actualmente se están cubriendo (véase capítulo 7 de este libro).

Ambos programas de investigación encajarían en la caracterización de “progresivos” de Lakatos (1978), es decir que son utilizados por una variedad de académicos y parecen ir desarrollando coherencia y alcance crecientes. De los otros marcos tratados en este libro, el equilibrio interrumpido, las construcciones sociales, las redes de políticas y la difusión de las políticas públicas también deben caracterizarse como progresivos. Por lo tanto, deberían ofrecer indicios sobre cómo moverse desde marcos relativamente simples a marcos y teorías mucho más desarrollados.

LOS ORÍGENES Y EL DESARROLLO DE LAS TEORÍAS

El desarrollo (o elaboración) de una teoría debe diferenciarse de su verificación. El primero trata la generación de un conjunto de proposiciones lógicamente interrelacionadas —cualquiera sea la fuente—, mientras que el segundo trata la prueba empírica de la validez de algunas de esas proposiciones. Este debate se ocupa principalmente del desarrollo de las teorías, aunque uno de los argumentos claves es que el desarrollo y la verificación deberían estar, sin duda, unidos en un proceso interactivo.

ESCENARIOS DEL DESARROLLO DE LAS TEORÍAS

Tradicionalmente, los académicos han diferenciado dos procesos de desarrollo de teorías: el inductivo y el deductivo (véase, por ejemplo, Reynolds 1971). En mi opinión estos dos tipos de procesos tienen un valor limitado en su forma pura.

De acuerdo con la concepción inductiva del desarrollo de las teorías, estas surgen de la acumulación de “hechos” de una variedad de estudios empíricos; estos hechos se sintetizan en un conjunto de proposiciones coherentes, más abstractas. El problema central de esta concepción es que comienza desde una visión de percepción positivista que supone que podemos observar los hechos sin la mediación de creencias o suposiciones previas. Esta visión ha sufrido críticas devastadoras desde la década de los setenta (Kuhn 1970; Brown 1977; Hawkesworth 1992). En todo caso, asumiré que cuando se busca comprender cualquier conjunto de fenómenos razonablemente complejos —y los procesos de las políticas públicas son claramente complejos—, el observador debe comenzar con un conjunto de suposiciones relativas a las entidades que sean dignas de atención, las características de estas entidades que valga la pena recordar, y los tipos de relaciones entre las entidades que sean dignas de observar. En otras palabras, supongo que en la percepción de fenómenos complejos intervienen conjuntos de suposiciones que al menos constituyen un marco conceptual simple. El problema de la mayoría de las investigaciones sobre las políticas públicas es que esos marcos conceptuales muchas veces son implícitos más que explícitos y, por lo tanto, no están sujetos a ningún escrutinio serio por parte del autor ni por muchos lectores. En resumen, considero que un enfoque puramente inductivo del desarrollo de teorías de políticas públicas es ilusorio.

Por el contrario, en una concepción deductiva (o axiomática) del desarrollo de teorías, el autor comienza con un conjunto de axiomas y definiciones fundamentales, y lógicamente deduce de ellas un conjunto de proposiciones más elaboradas, algunas de las cuales son falsables. Por cierto, esta concepción concuerda con una filosofía de la ciencia que reconoce el papel de los presupuestos y puede llegar a darse en la práctica —la teoría de juegos es un ejemplo (von Neumann y Morgenstern 1944). Sin embargo, la forma pura del desarrollo axiomático de teorías supone que estas se desarrollan en un vacío, libres de las regularidades percibidas en algunas partes de los fenómenos de interés. Me da la impresión de que ese

supuesto probablemente no sea correcto porque quienquiera que propone una teoría generalmente tiene de veinte a cincuenta años de experiencia en un campo dado y, por lo tanto, algunas de las proposiciones probablemente sean inductivas.

Entre un proceso puramente inductivo o puramente deductivo es más probable que haya un tercer escenario: un académico no está satisfecho con un marco conceptual existente o con un cuerpo teórico, desarrolla un marco alternativo (o teoría inicial) para tratar sus defectos y luego progresivamente elabora ese marco hasta que con el tiempo se transforma en una teoría completamente desarrollada. Este creo que es el caso del marco del análisis y desarrollo institucional y del marco de las coaliciones promotoras y, en menor medida, del equilibrio interrumpido y de la teoría de la difusión.

Ostrom comenzó con un reconocimiento general de la elegancia teórica y el poder explicativo potencial de las teorías microeconómicas aplicadas al comportamiento político, pero la inquietó mucho que los defensores desatendieran el rol de las instituciones (Ostrom 1986). Los teóricos que estudian la elección pública tienden a asumir en forma implícita un conjunto de arreglos institucionales sin reconocer que esos arreglos están sujetos a manipulación y que el mismo individuo se comportaría de manera distinta en diferentes escenarios institucionales. Con respecto al caso más específico de la administración de recursos de uso común, a Ostrom le impresionó el análisis de la “tragedia de los bienes comunes” de Hardin (1968). Suponía implícitamente un conjunto dado de reglas institucionales —en particular que los pastores locales no podían comunicarse entre sí y llegar a acuerdos por sí mismos para regular el acceso al recurso de uso común— y, por lo tanto, que la intervención de agentes externos era necesaria para regular y hacer cumplir las restricciones de acceso (Ostrom 1990). Kiser y Ostrom (1982) elaboraron inicialmente el marco básico del marco del análisis y desarrollo institucional y, a partir de ese momento, se aplicó a la administración de los recursos de bienes comunes en la tesis de investigación de Bill Blomquist sobre las cuencas de aguas subterráneas del sur de California (Ostrom 1990).

Asimismo, el marco de las coaliciones promotoras surgió directamente de mi insatisfacción con (1) la bifurcación de los estudios de implementación de principios de la década de los ochenta en perspectivas desde arriba (*top-down*) y desde abajo (*bottom-up*), (2) la mayoría de los analistas de las políticas niegan el rol de la información técnica en el proceso de las políticas públicas, y (3) el modelo demasiado simplista del individuo en la mayoría de los enfoques de las elecciones racionales de políticas públicas (Sabatier 1986). El marco de las coaliciones promotoras fue un trabajo realizado para desarrollar una nueva síntesis que combinara las mejores características de ambas perspectivas de implementación, junto con las nociones de Carol Weiss (1977) sobre la prolongada “función esclarecedora de la investigación sobre políticas públicas” y un modelo de percepción tomado principalmente de la psicología social. Se reforzó cuando mis intuiciones relativas a los factores que afectaban el rol de la información científica fueron confirmadas en forma independiente por la experiencia de Hank Jenkins-Smith (1988) como ana-

lista de políticas públicas en Washington. El marco de las coaliciones promotoras fue inicialmente presentado en una conferencia en Rotterdam en 1983, se revisó durante varios años, y luego fue publicado por primera vez a fines de la década de los ochenta (Sabatier 1986, 1987, 1988).

Sin embargo, tanto el marco del análisis y desarrollo institucional como el marco de las coaliciones promotoras han sufrido varias revisiones desde su publicación original. Ambos comenzaron como marcos conceptuales bastante amplios (Kiser y Ostrom 1982; Sabatier 1988). El marco del análisis y desarrollo institucional evolucionó en un marco más elaborado para comprender virtualmente todo el comportamiento social y en una teoría mucho más elaborada de la administración de los recursos de uso común (véase el capítulo 2 de este libro). El marco de las coaliciones promotoras se convirtió en un marco y/o teoría mucho más integrada para la comprensión del cambio en el largo plazo de las políticas públicas de las sociedades modernas (véase el capítulo 7 de este libro).

Los marcos del equilibrio interrumpido y de difusión fueron evolucionando desde la insatisfacción con partes importantes de la literatura sobre políticas estadounidenses de principios de la década de los setenta. El equilibrio interrumpido surgió de críticas de marcos de políticas gradualistas (Lindblom 1959; Wildavsky 1964) mientras que los marcos de difusión surgieron de las críticas de los estudios comparativos de políticas públicas de muchos casos (Hofferbert 1974) que trataban solamente variables dentro de los estados.

DE MARCOS MÁS MODESTOS A MARCOS Y/O TEORÍAS MÁS EXHAUSTIVAS

¿Cuáles son algunas de las razones por las cuales los marcos del análisis y desarrollo institucional y de las coaliciones promotoras han evolucionado de marcos bastante modestos a principios/mediados de la década de los ochenta a marcos y/o teorías mucho más extensos en la actualidad? A la inversa, ¿por qué el marco de las corrientes múltiples de Kingdon —publicado inicialmente alrededor de la misma fecha (1984, 1995)— atrajo mucho menos pruebas empíricas y tuvo menos elaboración?⁴ A continuación presentamos unas conclusiones preliminares trabajadas en forma de pautas para el desarrollo de la teoría.

Ser lo suficientemente claro para que se demuestre que uno está equivocado. Esta pauta se aplica a los conceptos y a las relaciones propuestas (hipótesis). El argumento básico es que aprendemos de nuestros errores. No se puede demostrar cuando los conceptos y las proposiciones están equivocados y, por lo tanto, no se aprende mucho. Sin aprender, hay poco incentivo para corregir inconsistencias, para revisar relaciones falsables, o elaborar el marco a fin de llenar importantes vacíos.

Desde su inicio, por ejemplo, el marco de las coaliciones promotoras ha definido una coalición promotora como “un conjunto de personas con cargos diversos (funcionarios electos y de organismos, líderes de grupos de interés, investigadores) que comparten un sistema de creencias particular... Y que muestran un grado

no insignificante de actividad coordinada en el tiempo” (Sabatier 1988, 139). En un artículo de 1995, Edella Schlager observó que todas las pruebas empíricas de la existencia de coaliciones por Jenkins-Smith y por mí, se habían centrado simplemente en las creencias compartidas y, por lo tanto, habían asumido implícitamente que las creencias compartidas son una condición suficiente para el comportamiento coordinado. Cualquiera que esté remotamente familiarizado con las publicaciones sobre la acción colectiva (Olson 1965), se da cuenta de que este supuesto es falso a todas luces. Como resultado, mis estudiantes dedicaron mucho tiempo junto conmigo a intentar definir y operacionalizar los diferentes niveles de coordinación (Zafonte y Sabatier 1998), así como a tratar las sugerencias de Schlager relativas a las condiciones que llevan a una mejor coordinación. Por lo tanto, la definición clara de una coalición promotora más su clara operacionalización han llevado a un mayor esfuerzo para especificar la naturaleza problemática del comportamiento coordinado dentro del marco.

Las hipótesis claras y explícitas atraen serios estudios minuciosos por parte de otros académicos. Varias personas que utilizan el marco de las coaliciones promotoras en sus cursos de posgrado en forma regular han indicado que las razones más importantes son que el marco siempre ha identificado una cantidad de hipótesis explícitas y que los autores del marco parecen dispuestos a revisar esas hipótesis sobre la base de una investigación empírica sólida. En la misma línea, en una reseña del trabajo de Ostrom, Gardner y Walker (1994), Jonathan Bendor (1995: 189) señaló que encontró que la evidencia de la prueba de las hipótesis de la teoría de juegos en escenarios de laboratorio era más convincente que los estudios de campo, precisamente porque en los primeros incluían predicciones cuantitativas que podían ser más fácilmente falsables (o respaldadas) por la evidencia.

A la inversa, el marco de las corrientes múltiples no tiene hipótesis explícitas y es tan fluido en su estructura y operacionalización que el falseamiento es difícil³. Dada la escasez de pruebas por parte de otros académicos, no es sorprendente que Kingdon (1996) no tenga necesidad de hacer revisiones.

Lograr que los conceptos del marco/teoría sean lo más abstractos posible. Cuanto más abstracto el concepto, más amplio el alcance del marco o la teoría. Las proposiciones más amplias son más factibles de ser falseadas en algunas situaciones y confirmadas en otras. Eso, a su vez, debería llevar a la identificación de las variables intervinientes y/o relaciones condicionales, es decir, a una elaboración de la teoría. El alcance amplio más la claridad llevan al error, que a su vez produce revisión y elaboración (Lave y March 1975: 42; King, Keohane y Verba 1994).

Pensar el proceso causal. ¿Cuáles son exactamente los mecanismos por los cuales A afecta a B, que a su vez afecta a C, y así sucesivamente (Lave y March 1975: 40)? Pensar cuidadosamente los pasos en el proceso causal es uno de los pasos principales al ir de marcos generales a teorías más densas y más lógicamente interconectadas. No desarrollar cadenas claras de relaciones causales es probablemente una de las razo-

nes por las que varios marcos de políticas que eran populares en la década de los setenta —como las arenas de poder de Lowi y los estudios comparativos de políticas de muchos casos de Hofferbert *et al.*—, no llamen más la atención.

Desarrollar un modelo coherente del individuo. Una de las razones más importantes por la cual ni Lowi ni Hofferbert *et al.* desarrollaron cadenas claras de procesos causales es que ninguno de los dos marcos desarrolló realmente un modelo de actor individual (véase el capítulo 9 de este libro). Dicho modelo debe incluir los objetivos o normas que fundamentalmente dirigen el comportamiento de los actores, su capacidad de adquirir y procesar información, sus reglas para la toma de decisiones, y sus recursos políticamente relevantes. Dado que la formulación de políticas públicas es básicamente realizada por seres humanos, es extraordinariamente difícil desarrollar un sentido de proceso si el eje del proceso completo —el actor humano individual (o colectivo)— es una “caja negra”.

Una de las tareas fundamentales que enfrentan varios marcos del proceso de las políticas públicas —como el marco de las corrientes múltiples de Kingdon (véase el capítulo 3 de este libro) y el marco de la difusión de Berry y Berry (véase el capítulo 8 de este libro)— es desarrollar un modelo (o modelos) más explícitos o coherentes del individuo. Alternativamente, algunas de las diferencias más interesantes entre las versiones iniciales de la teoría del análisis y desarrollo institucional sobre la administración de la propiedad común, las versiones más recientes del marco de las coaliciones promotoras, y del equilibrio interrumpido de Jones *et al.* se refieren a diferencias en sus modelos del individuo (véase el capítulo 10 de este libro; véase también Jones 1994; Ostrom 1998).

Trabajar en inconsistencias internas e interconexiones. Esta pauta es otra de las tareas fundamentales necesarias para ir de los marcos mínimos a marcos y teorías internamente coherentes y más densos. Por lo general involucra tanto el trabajo empírico que identifica las inconsistencias y anomalías como el pensamiento lógico sobre cómo resolverlas.

En el marco de las coaliciones promotoras, por ejemplo, la delineación de las creencias sobre políticas —a diferencia de los aspectos muy fundamentales y secundarios— es clave porque (1) las creencias sobre políticas fundamentales son uno de los medios esenciales para definir una coalición, (2) son de importancia fundamental para distinguir cambios de políticas importantes (creencias sobre políticas fundamentales) de cambios menores (aspectos secundarios), y (3) la mayoría de las hipótesis originarias del marco de las coaliciones promotoras giran alrededor de diferencia entre las creencias sobre los aspectos centrales de las políticas y los aspectos secundarios. Aun así, las versiones originarias del marco de las coaliciones promotoras no aclaraban mucho si el componente crítico de una creencia sobre políticas fundamentales era (1) el grado de abstracción o (2) el alcance. Esta ambigüedad se convirtió en fundamental cuando un trabajo de investigación de Jenkins-Smith *et al.* (1991) sobre *leasing* en la Plataforma Conti-

mental Exterior identificó que eran creencias muy concretas —el interés material propio puesto en funcionamiento como leasing ampliado— las que mantenían unida la coalición a favor del leasing. Este hallazgo nos llevó a seleccionar las negociaciones que abarcan todo el subsistema como una característica básica de las creencias sobre políticas⁶.

La clarificación de las políticas fundamentales, a su vez, planteó esta pregunta: ¿cuáles son las características distintivas de un subsistema? Nuevamente surgió este interrogante cuando algunos proyectos de investigación empíricos procuraban aplicar el marco de las coaliciones promotoras a los “subsistemas”, que eran más estrechos en alcance que los tradicionales: *landsat* en la ciencia y la tecnología, eutrofización en la contaminación del agua, y control de la contaminación automotriz en el control de la contaminación atmosférica (Thomas 1996; Loeber y Grin 1999; Sabatier, Zafonte y Gjerde 1999). Esto llevó a una serie de discusiones que dieron como resultado un conjunto relativamente claro de condiciones necesarias y suficientes para la existencia de un subsistema (véase el capítulo 7 de este libro, así como Zafonte y Sabatier 1998). Estas condiciones, a su vez, ayudaron a guiar la investigación empírica relacionada con la importancia relativa de creencias compartidas e interdependencias organizacionales para determinar el comportamiento de la coalición dentro de un conjunto de subsistemas parcialmente superpuestos relacionados con la política del agua de la Bahía de San Francisco (Zafonte y Sabatier 1998). El resultado final es que las relaciones entre las creencias sobre políticas fundamentales, subsistemas, coaliciones promotoras, y cambio en las políticas públicas son mucho más amplias y más claras en la actualidad de lo que eran en 1988 o en la versión de 1993 del marco de las coaliciones promotoras.

Desarrollar un programa de investigación a largo plazo que incluya tanto la elaboración teórica como la prueba empírica entre una red de académicos. De todas las pautas, esta es probablemente la más importante. Como vimos anteriormente, la elaboración teórica y la prueba empírica van de la mano: los estudios empíricos identifican inconsistencias, áreas que requieren elaboración, y proposiciones que probablemente sean inválidas (por lo menos para un conjunto de casos). Esto debe estimular la revisión y la elaboración de la teoría. Todo esto lleva tiempo —por lo menos una década. Por ejemplo, aproximadamente el 80-90 por ciento de las investigaciones académicas de Lin Ostrom desde mediados de la década de los ochenta han estado relacionadas con el marco del análisis y desarrollo institucional. Lo mismo puede decirse de mi concentración en el marco de las coaliciones promotoras. Ayuda muchísimo si un grupo de académicos que trabajan en una cantidad de escenarios se involucran en las aplicaciones empíricas y contribuyen a las revisiones teóricas. Sin embargo, sería también conveniente que los defensores originarios del marco continúen guiando el programa de investigación general para que la coherencia interna del marco teórico se mantenga en el tiempo.

Tanto Elinor Ostrom como yo hemos mantenido conscientemente esa estrategia desde principios de la década de los ochenta. Me da la impresión de que John

Kingdon no lo ha hecho. Tanto en los casos del marco del análisis y desarrollo institucional como del marco de las coaliciones promotoras, la estrategia ha incluido (1) la publicación inicial del marco, (2) la investigación empírica de los autores para aplicar críticamente el marco a una cantidad de escenarios, (3) el aliento en forma explícita a otros académicos a hacer lo mismo en escenarios en los que son expertos, (4) una clara voluntad de revisar el marco sobre la base de estudios empíricos y análisis lógicos, y (5) el fomento de una red de académicos involucrados en un programa de investigación compartida. Las técnicas específicas para alimentar dicha red incluyen (1) alentar explícitamente a otros académicos a aplicar en forma crítica el marco, (2) revisar las tesis de doctorado y las publicaciones de las conferencias de jóvenes académicos interesados en el marco, (3) incentivar (por ejemplo, otorgar financiamiento o puntos de ventas de publicaciones) para estimular dicho interés, y (4) establecer boletines informativos, conferencias y otros mecanismos como vías de comunicación para académicos interesados en el marco⁷.

En lo posible utilizar múltiples teorías. Este es un consejo habitual (Platt 1964; Stinchcombe 1968; Loehle 1987). Incluye tanto tener conocimiento de las múltiples teorías como aplicar, en lo posible, varias teorías en la investigación empírica. Las ventajas son, en primer lugar, que esta pauta brinda una garantía contra la suposición de que una teoría en particular es la válida. En segundo lugar, lleva a una apreciación de que diferentes teorías pueden tener ventajas comparativas en diferentes escenarios. En tercer lugar, el conocer otras teorías debe hacernos más sensibles a algunas de los supuestos implícitos en la teoría que apoyamos. Por ejemplo, gran parte de la elaboración de la teoría del individuo en el marco de las coaliciones promotoras ha resultado de las comparaciones explícitas de Edella Schlager sobre el marco del análisis y desarrollo institucional y el marco de las coaliciones promotoras.

NORMAS E INCENTIVOS INSTITUCIONALES PARA MEJORAR LA TEORÍA

Este capítulo ha sugerido varias pautas para alentar el desarrollo de marcos más coherentes y densos del proceso de las políticas públicas. Quiero secundar la opinión de Schlager (1997: 15) de que el consejo y la exhortación, si bien ayudan, no son suficientes para mejorar el estado de la teoría. Necesitamos trabajar en los incentivos institucionales que afectan el comportamiento. Cuando se trata de investigación, existen por lo menos dos clases importantes de incentivos: la financiación y la publicación.

FINANCIACIÓN

La financiación de la investigación teórica relevante es un problema menor en los Estados Unidos que en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁸. Aunque la Fundación Nacional de las Ciencias

(NSF) no tiene un programa de estudios de políticas *per se*, muchos de sus programas —que incluyen la Ciencia Política, Decisión y Gestión de Riesgos, y Derecho y Sociedad— financian estudios sobre políticas públicas, y la Fundación Nacional de las Ciencias generalmente requiere propuestas financieras para atender cabalmente al desarrollo teórico. Muchos organismos federales (y también algunos estatales) —de Justicia, Protección Ambiental, Energía, Desarrollo Internacional, Defensa, Agricultura, Transporte, Educación y Seguridad Social— financian los estudios sobre políticas. Mi experiencia con el programa de subsidios para la investigación de la Agencia de Protección Ambiental ha sido que el proceso de revisión por parte de colegas se desarrolló siguiendo el modelo de la Fundación Nacional para la Ciencia y, por lo tanto, alienta a que las propuestas financiadas tengan un componente teórico importante. Hasta el grado en que esto no sea así con los programas de investigación de otros organismos, se deben tomar medidas para modificar el proceso de revisión y el criterio de financiación. En Europa, por otro lado, la mayor parte de la investigación sobre políticas públicas está financiada por los ministerios y es muy aplicada. Las entidades nacionales de financiación para las ciencias sociales básicas —el Consejo de Investigaciones de las Ciencias Sociales del Reino Unido, el *Centre National de Research Scientifique* (CNRS) de Francia— se ocupan de la investigación disciplinaria.

PUBLICACIÓN

Con respecto a los libros, la serie que solía editar para Westview Press sobre “Lentes Teóricos sobre Políticas Públicas” estaba dedicada explícitamente al mejoramiento de la teoría y publicaba una cantidad importante de libros que trataban la elección racional institucional (Ostrom, Schroeder y Wynne 1993; Scharpf 1999) o marco de las coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith 1993). Además, la serie editada por James Alt y Doug North para Cambridge University Press sobre “La economía política de las instituciones” es un eje del trabajo sobre elección racional institucional. Animo a los editores de otras series sobre políticas públicas a dar mayor prioridad a la calidad de la teoría en sus publicaciones.

El problema ha sido más serio con respecto a las revistas especializadas. Aunque la mayoría de las revistas generales sobre políticas —*Journal of Public Policy*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *Policy Sciences*, *Journal of European Public Policy*— a veces publican artículos teóricos, la mayoría de los artículos no están explícitamente fundados en ningún cuerpo teórico. Afortunadamente, *Policy Studies Journal* ha hecho cambios revolucionarios. Cuando el Departamento de Políticas Públicas de la Asociación de Ciencia Política Estadounidense se convirtió en cotitular de la Organización de Estudios sobre Políticas Públicas en 2004, designaron un nuevo editor, Hank Jenkins-Smith, quien está totalmente comprometido con una revista más científica, explícitamente dedicada a alentar publicaciones académicas sobre el proceso de las políticas públicas teóricamente importantes y sofisticadas en cuanto a la metodología, realizadas por académicos

estadounidenses y europeos. Esto debe proporcionar un incentivo institucional necesario para acelerar el desarrollo de la teoría de las políticas públicas.

Sin embargo, el cambio fundamental que se requiere es de actitud. Este libro supone que (1) comprender algo tan complejo como el proceso de las políticas públicas requiere lentes que nos ayuden a simplificar la realidad y nos digan lo que debemos buscar y lo que debemos ignorar, y (2) esas lentes deben ser explícitas más que implícitas⁹. Una vez que esas premisas se acepten, los marcos provistos en este libro deben representar un conjunto de lentes preliminares entre las cuales elegir. Esperemos que se progrese lo suficiente en esos marcos (y en otros) para que una tercera edición de este libro, en unos cinco años, esté garantizada.

NOTAS

1. Por ejemplo, académicos como Popkin (1979) y Becker (1976) han tomado los principios básicos de la teoría microeconómica y han derivado implicancias de ella más allá del alcance de la teoría original. Algunas de esas implicancias han sido verificadas empíricamente, mientras que otras no. Sin embargo, ha sido la coherencia lógica de la teoría la que ha permitido a mentes creativas preguntarse: ¿por qué si se aplica a transacciones de mercado en los países occidentales no se aplica a otros aspectos del comportamiento humano?

2. Esta conclusión fue el resultado de un intercambio de correos electrónicos que tuve con Lin Ostrom en el invierno de 1996-1997, pero no estoy seguro de que ella concuerde plenamente. Para discusiones informativas y razonablemente consistentes de las diferencias entre los marcos, las teorías y los modelos, véase Ostrom (1998), Ostrom, Gardner y Walker (1994), Schlager (capítulo 9 de este libro), y Scharpf (1997).

3. Una de las limitaciones más serias de la literatura sobre principales-agentes es su modelo de agente. Gran parte de esta literatura (por ejemplo, Wood y Waterman 1994) no tiene ningún modelo de agente. El agente es simplemente un receptor pasivo que responde a un estímulo de los principales. Otra rama sigue la visión demasiado simplista de Niskanen (1971) de que los agentes son simplemente maximizadores de presupuestos; para críticas véase Downs (1967), Miller (1992), y Worsham, Eisner y Ringquist (1997). Cualquier análisis sobre principal-agente necesita por lo menos comenzar con modelos válidos, claros y razonables de (1) los principales y (2) los agentes.

4. Aunque muchos citan a Kingdon (1984), conozco solo un académico —Nikolaos Zahariadis (1992, 1996)— que realmente ha aplicado en forma crítica y seria el marco de las corrientes múltiples (confirmado por el capítulo 3 de este libro). El marco mismo ha sufrido solo una escasa revisión. El epílogo de Kingdon en la edición de 1996 no contiene revisiones serias. El trabajo de Zahariadis brinda pruebas de que el marco puede extenderse fuera de los Estados Unidos y a situaciones que sean menos “ambiguas”, y sugiere dos hipótesis relacionadas: (1) las crisis en la corriente de problemas son conductivas para búsquedas de soluciones específicas al problema mientras que, (2) los mandatos electorales producen una búsqueda de soluciones doctrinales (generales).

Por el contrario, el marco de las coaliciones promotoras ha sido seriamente aplicado por académicos más allá de Sabatier y Jenkins-Smith, en al menos ochenta y seis casos en doce países y ha sufrido como mínimo una docena de revisiones importantes desde 1998 (véase el capítulo 7 de este libro). La teoría sobre el marco del análisis y desarrollo institucional para la administración de la propiedad común también ha sido aplicada seriamente por una docena de académicos en numerosos países (véase Schlager 1997 para una lista

parcial) y ha soportado una importante revisión y elaboración (véase Ostrom, Gardner y Walker 1994; Ostrom 1998). En cuanto a las citas, las corrientes múltiples recibieron en 1996 cerca de cincuenta y ocho citas en el Índice de Citas de las Ciencias Sociales, el marco de las coaliciones promotoras recibió cerca de cuarenta y el marco del análisis y desarrollo institucional más de cien.

5. Desde mi punto de vista, los problemas fundamentales en relación con el marco de las corrientes múltiples son que (1) no es claro si la variable dependiente es el conjunto de alternativas de políticas viables o la selección de una alternativa; (2) no puede falsarse el supuesto crítico de la independencia de corrientes porque Kingdon nunca nos dijo cómo identificar qué actores y/o qué tareas están en cada corriente; y (3) los factores causales no están especificados, en parte porque no hay modelos claros del individuo (excepto quizás de los legisladores).

6. Desafortunadamente este tema continuaba siendo ambiguo en el capítulo final del libro de 1993 y no se aclaró hasta Sabatier (1998).

7. En casi todas estas áreas, Lin Ostrom es la maestra y yo el aprendiz.

8. No conozco la situación en los países europeos lo suficientemente bien como para formular comentarios. Por supuesto, reconozco que argumentar que la financiación de la investigación no es un problema muy importante es considerado un crimen capital por la mayoría de los académicos.

9. Sin embargo, esto está supeditado a un compromiso anterior lógico con las ciencias sociales, es decir, desarrollar entendimientos generales del proceso de las políticas públicas que sean lo suficientemente claros como para que pueda demostrarse que están equivocados. No tengo problemas con los analistas de las políticas que desean dar consejos a profesionales en situaciones específicas o que desean desarrollar entendimientos “intuitivos” de dichas situaciones. Simplemente les exhortaría a dejar bien en claro esas “intuiciones” y a hacerlas lo suficientemente generales para que sean falsables.

BIBLIOGRAFÍA

BAUMGARTNER, Frank y Bryan Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

BECKER, Gary (1976) *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press.

BENDOR, Jonathan (1995) “Review of Ostrom *et al.*, Rules, Games, and Common-Pool Resources”. *American Political Science Review*, 89 (marzo) págs. 188-189.

BENDOR, Jonathan, Serge Taylor y Roland Van Gaalen (1987) “Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information”. *American Political Science Review*, 81 (noviembre) págs. 796-828.

BERRY, Frances Stokes y William Berry (1990) “State Lottery Adoptions and Policy Innovations: An Event History Analysis”. *American Political Science Review*, 84 (junio) págs. 395-415.

BROWN, Harold (1977) *Perception, Theory, and Commitment: The New Philosophy of Science*. Chicago: University of Chicago Press.

CHUBB, John y Terry Moe (1990) *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington, DC: Brookings Institution.

CRAWFORD, Sue y Elinor Ostrom (1995) “A Grammar of Institutions”. *American Political Science Review*, 89 (septiembre) págs. 582-600.

DOWNS, Anthony (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.

HARDIN, Garrett (1968) “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 162 págs. 1243-1248.

HAWKESWORTH, Mary (1992) "Epistemology and Policy Analysis", en W. Dunn and R. M. Kelly, eds., *Advances in Policy Studies*, págs. 295-329. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

HILL, Kim Quaile (1997) "In Search of Policy Theory". *Policy Currents*, 7 (abril) págs. 1-9.

HOFFERBERT, Richard (1974) *Understanding Public Policy*.

JENKINS-SMITH, Hank (1988) "Analytical Debates and Policy Learning: Analysis and Change in the Federal Bureaucracy". *Policy Sciences*, 21 págs. 169-212.

JENKINS-SMITH, Hank, *et al.* (1991) "Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection Over Time". *American Journal of Political Science*, 35, págs. 851-872.

JONES, Bryan (1994) *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

KAGAN, Robert (1978) *Regulatory Justice: Implementing a Wage-Price Freeze*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

KING, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

KINGDON, John (1996) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Harper-Collins. (Publicado originalmente en 1984.)

KISER, Larry y Elinor Ostrom (1982) "The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", en E. Ostrom, ed., *Strategies of Political Inquiry*, págs. 179-222. Beverly Hills, CA: Sage.

KNOTT, Jack y Gary Miller (1987) *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

KUHN, Thomas (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, 2d ed. Chicago: University of Chicago Press.

LAKATOS, Imre (1978) *The Methodology of Scientific Research Programmes*, John Worral and Gregory Currie, eds. Cambridge, England: Cambridge University Press.

LAVE, Charles y James March (1975) *An Introduction to Models in the Social Sciences*. Nueva York: Harper & Row.

LINDBLOM, Charles (1966) *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

LOEBER, Anne y John Grin (1999) "From Green Waters to 'Green' Detergents: Processes of Learning Between Policy Actors and Target Groups in Eutrophication Policy in the Netherlands, 1970-1987", en P. Sabatier, ed., *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*. Libro sin publicar en revisión.

LOEHLE, Craig (1987) "Hypothesis Testing in Ecology: Psychological Aspects and the Importance of Theory Maturation". *Quarterly Review of Biology* 62 págs. 397-409.

MCCUBBINS, Mathew y Terry Sullivan, eds., (1987) *Congress: Structure and Policy*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

MILLER, Gary (1992) *Managerial Dilemmas*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

MOE, Terry (1984) "The New Economics of Organization". *American Journal of Political Science*, 28 (noviembre) págs. 739-777.

NISKANEN, William (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Rand McNally.

OLSON, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*. Nueva York: Schocken.

OSTROM, Elinor (1986) "An Agenda for the Study of Institutions". *Public Choice*, 48 págs. 3-25.

____ (1990) *Governing the Commons*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

- _____. (1998) "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action". *American Political Science Review*, 92 (marzo) págs. 1-22.
- OSTROM, Elinor, Roy Gardner y James Walker (1994) *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- OSTROM, Elinor, Larry Schroeder y Susan Wynne (1993) *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder: Westview Press.
- PLATT, John (1964) "Strong Inference". *Science*, 146 (octubre) págs. 347-353.
- POPKIN, Samuel (1979) *The Rational Peasant*. Berkeley, CA: University of California Press.
- REYNOLDS, Paul (1971) *A Primer in Theory Construction*. Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.
- SABATIER, Paul (1986) "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*, 6 págs. 21-28.
- _____. (1987) "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change". *Knowledge*, 8 (junio) págs. 649-692.
- _____. (1988) "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". *Policy Sciences*, 21 págs. 129-168.
- _____. (1991) "Toward Better Theories of the Policy Process". *PS: Political Science and Politics*, 24 (junio) págs. 147-156.
- _____. (1998) "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe". *Journal of European Public Policy*, 5 (marzo) págs. 98-130.
- SABATIER, Paul y Hank Jenkins-Smith, eds., (1988) "Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework" (Symposium Issue). *Policy Sciences*, 21 págs. 123-277.
- _____. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- SABATIER, Paul, Matthew Zafonte y Michael Gjerde (1999) "Coalition Stability in U.S. Automotive Pollution Control Policy, 1963-1990", en Paul Sabatier, ed., *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*. Cambridge, MA: MIT University Press.
- SCHARPF, Fritz (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- SCHLAGER, Edella (1995) "Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions Within the Advocacy Coalition Framework". *Policy Sciences*, 28 págs. 243-270.
- _____. (1997) "A Response to Kim Quail Hill's In Search of Policy Theory". *Policy Currents*, 7 (junio) págs. 14-15.
- SCHNEIDER, Mark, Paul Teske, Melissa Marschall, Michael Mintrom y Christine Roch (1997) "Institutional Arrangements and the Creation of Social Capital: The Effects of Public School Choice". *American Political Science Review*, 91 págs. 82-93.
- SCHOLZ, John (1984) "Cooperation, Deterrence, and the Ecology of Regulatory Enforcement". *Law and Society Review*, 18 págs. 179-224.
- SHEPSLE, Kenneth (1989) "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach". *Journal of Theoretical Politics*, 1 págs. 131-147.
- SHEPSLE, Kenneth y Barry Weingast (1987) "The Institutional Foundations of Committee Power". *American Political Science Review*, 81 págs. 85-104.
- STINCHCOMBE, Arthur (1968) *Constructing Social Theories*. Chicago: University of Chicago Press.
- THOMAS, Gerald (1996) "Policy Subsystems, the Advocacy Coalition Framework, and U.S. Civilian Land Remote Sensing (Landsat) Policy". Artículo presentado en el encuentro anual de la Western Political Science Association, San Francisco, CA.

VON NEUMANN, J. y O. Morgenstern (1944) *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.

WEISS, Carol (1977) "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research". *Policy Analysis*, 3 (otoño) págs. 531-545.

WILDAVSKY, Aaron (1966) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.

WOOD, B. Dan y Richard Waterman (1991) "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy". *American Political Science Review*, 85 págs. 801-828.

_____ (1994) *Bureaucratic Dynamics*. Boulder: Westview Press.

WORSHAM, Jeff, Marc Allen Eisner y Evan Ringquist (1997) "Assessing the Assumptions: A Critical Analysis of Agency Theory". *Administration and Society*, 28 (febrero) págs. 419-440.

ZAFONTE, Matthew y Paul Sabatier (1998) "Shared Beliefs and Functional Interdependence as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems". *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4) págs. 473-505.

ZAHARIADIS, Nikolaos (1992) "To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France". *Journal of Public Policy*, 12 págs. 355-376.

_____ (1996) "Selling British Rail: An Idea Whose Time Has Come". *Comparative Political Studies*, 29 (agosto) págs. 400-422.

Índice temático y de nombres

- Acción colectiva,
- Actores, situación,
- Acuerdos negociados para el cambio de políticas,
- Adaptabilidad,
- Administración de redes,
- Adopción de políticas
 - adopción temprana,
 - factores que reflejan la motivación para innovar,
 - hipótesis,
 - modelo unificado de,
 - probabilidad de,
- Agencia humana y acción estratégica,
- Alcance de la investigación,
- Alemania,
- Ambigüedad y toma de decisiones,
- Análisis cuantitativo de las redes,
- Análisis formal de redes,
- Análisis y desarrollo institucional
 - actores,
 - arenas de acción como variables dependientes marco (IAD) en,
 - conferencias,
 - de infraestructuras rurales,
 - desarrollo,
 - desarrollo de teorías y modelos,
 - diagnóstico y explicación dentro de los marcos de las arenas de acción,
 - dificultades en,
 - elección racional institucional y,
 - evaluación del valor del,
 - literatura sobre,
 - múltiples niveles del,
 - problemas operacionales solucionados por,
 - usos de,
- Anarquías organizadas,
- Aprendizaje, orientado a las políticas,
- Arena administrativa,
- Arenas de acción
 - actores,
 - atributos de la comunidad,
 - atributos de los estados del mundo,
 - como variables dependientes,
 - concepto de reglas en,
 - configuraciones de reglas en,
 - definición,
 - evaluación de resultados,
 - exclusión y el problema del polizón (*Free-rider*),
 - predecir resultados dentro de,
 - rivalidad del flujo,
 - sistema de recurso natural,
 - situaciones de acción,
 - vinculación,
- Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Común (IASCP),
- Asociación, políticas públicas,
- Atención y elección,
- Atributos de la comunidad,
- Atributos de los estados del mundo,
- Ausencia de marcados conflictos de intereses,

- Bélgica,
- Berry, Frances Stokes,
- Berry, William,
- Bienes públicos,
- Bolivia,
- Cambio de políticas
 - acción colectiva y,
 - acuerdos negociados,
 - caminos críticos hacia el marco de las coaliciones promotoras,
 - enfoque de DSH,
 - grado de consenso para,
 - hipótesis relacionadas,
 - presupuesto,
 - redes de políticas,
 - shocks externos y,
 - shocks internos y,
 - teorías del proceso de las políticas públicas,
- Canadá,
- Ciencia política,
- Ciencia y el proceso de las políticas públicas,
- Coaliciones,
 - aprendizaje de las políticas entre,
 - estructuras de oportunidad de coalición,
 - promotoras,
 - tipología de los recursos,
- Compatibilidad de los estudios comparativos de muchos casos con las teorías válidas del proceso de las políticas,
 - cambio en la década de los setenta,
 - el debate que une las variables ambientales y políticas,
 - enfoque Dye-Sharkansky-Hofferbert (DSH),
 - primeros fundamentos,
 - publicaciones,
- Complejidad del proceso de las políticas públicas,
- Comportamiento organizacional
 - alcance de los,
 - de intereses,
 - modelo del cesto de basura,
 - reglas en uso,
- Configurativas, relaciones,
- Consejo de Investigación Nacional,
- Constituciones de los estados,
- Contextos de redes de políticas públicas de políticas específicas y de áreas específicas,
 - grado de cooperación de,
 - horizontal y jerárquica,
 - nacionales,
 - transnacionales,
- Contextos nacionales de redes de políticas,
- Contextos transnacionales de las redes de políticas públicas,
- Cooperación horizontal,
- Cooperación jerárquica,
- Corriente de problemas,
- Cumplimiento de la moral general,
- Darwin, Charles,
- Dawson, Richard,
- Debates, políticas públicas,
- Definiciones de instituciones, diversas,
- Delito,
- Dependencia de patrones,
- Desarrollo de la teoría de las políticas públicas
 - criterios para marcos, teorías y modelos en el,
 - escenarios de, estado actual y,
 - evolución de marcos modestos a marcos exhaustivos,
 - financiación para el,
 - investigación a largo plazo en el,
- Desarrollo de variables,
- Desarrollo económico
 - adopción de políticas y,
 - incentivos,
 - y eficiencia,
 - y tecnológicos,
- Deserving and Entitled*,
- Dinamarca,
- Dinámica, estudios cuantitativos de las políticas,
- Diseño, políticas públicas. Ver construcción social y marco de diseño de las políticas
- Disputas, políticas,
- Distribución de poder,
- Dominio,

- Drama of the Commons*, *The*,
Dye, Thomas,
Dye-Sharkansky-Hofferbert (DSH)
 alcance del conflicto y,
 estudios de políticas públicas de
 muchos casos desarrollo de,
 información, ideas, creencias
 e intereses en,
 méritos de,
 proceso de las política en el tiempo y,
 rol de la agencia humana y acción
 estratégica en la,
 y la búsqueda de teorías del proceso de
 las políticas públicas,
- Ecuador,
Eficiencia, economía,
El debate que une las variables ambientales
y políticas,
El problema del polizón,
Elección
 cambio total de elección,
 colectiva,
 niveles de gasto público
 como indicador de,
 normas,
 teoría,
Elección racional institucional. Véase
también Marco del Análisis y Desarrollo
Institucional (IAD)
Electos, líderes,
Emprendedores
 de políticas,
 morales,
Equidad a través de la equivalencia fiscal,
Equidad redistributiva,
Equilibrio interrumpido
 arreglos institucionales y,
 cambio de políticas en,
 distribución de cambios
presupuestarios y,
 emprendedores de políticas y,
 estabilidad en el gasto público del
 gobierno de los Estados Unidos y,
 estudios comparativos cuantitativos
 de la dinámica de las políticas y,
 formulación general,
 hipótesis general de la interrupción,
 imágenes de políticas y,
 la formulación de políticas públicas,
 principios básicos del marco,
 procesamiento de la información en,
 racionalidad limitada y,
 retroalimentación positiva y negativa,
 y teorías de presupuesto previas,
Estados Unidos, los. Ver también El marco
del equilibrio interrumpido
 estabilidad en el gasto público del
gobierno,
 política monetaria,
 sistema de la justicia criminal,
Estructura institucional nacional
formal,
Estudios comparativos cuantitativos de la
dinámica de las políticas,
Etapas heurísticas,
Exclusión,
Falibilidad,
Fiscal, equivalencia,
Formal, análisis de redes,
Francia,
Fundación de Ciencias Naturales,
Governing the Commons,
Grado de concentración de poder,
Gran Bretaña. Ver Reino Unido,
Grupos contendientes,
Grupos de inmigrantes,
 transformaciones de,
Grupos objetivo,
 clasificación de,
 preposiciones relativas a la construcción
social de,
 subdivisiones entre,
Grupos privilegiados, poder político de,
Hofferbert, Richard I.,
Hussein, Saddam,
Ideas, valores y conocimiento,
Ideology and Utopia,
Idiomas, múltiples,
Imágenes, políticas públicas,
Inconsistencias en los marcos,
Incrementalismo,

- Independencia, de las corrientes,
 Información
 percepción y,
 procesado y equilibrio interrumpido
 teoría,
 Innovación, gobierno
 estudios de,
 factores que reflejan la motivación para,
 modelo histórico de eventos,
 modelo unificado de,
 modelos de difusión y,
 modelos determinantes internos,
 obstáculos para,
 primeros enfoques para probar,
 prueba,
 Instituciones
 dificultades en el estudio de,
 estructura y teorías del proceso de las
 políticas públicas,
 invisibilidad de las,
 múltiples definiciones de las,
 múltiples disciplinas/idiomas de las,
 múltiples niveles de análisis,
 relaciones configurativas en,
 Instituciones y Recursos Forestales
 Internacionales (IFRI),
 Interconexiones en los marcos,
 Investigación, alcance de la,
 Investigación y toma de decisiones,
 Invisibilidad de las instituciones,

 Japón,
 Japoneses estadounidenses,
 Jenkins-Smith, Hank C.,
*Journal of Economic Behavior and
 Organization*,
Journal of European Public Policy,
Journal of Policy Analysis and Management,
Journal of Politics, *The*,
Journal of Sociology,

 Key, V. O.,
 Kingdon, John,

 Lineales, predicciones, 179-180
 Lockard, Duane,
 Lógica de la manipulación política,

 Manipulación estratégica,
 Mannheim, Karl,
 Marco conceptual del proceso de las
 políticas públicas,
 Marco de las Coaliciones Promotoras
 (MCP)
 acción colectiva y,
 acuerdos negociados,
 aprendizaje orientado a las políticas,
 cambio de políticas en,
 coaliciones promotoras,
 desarrollo,
 desarrollo variable,
 dos caminos críticos hacia el cambio de
 creencias y de política,
 estructura institucional y,
 estructuras de oportunidad de
 coalición,
 estudios de casos,
 factores externos y,
 fundamentos,
 hipótesis respecto del,
 modelo de individuo y los sistemas de
 creencias,
 principios básicos,
 shocks externos y,
 shocks internos y,
 tipología de los recursos de las
 coaliciones,
 unidades de análisis,
 Marco de las corrientes múltiples
 ambigüedad tratada por,
 arreglos institucionales y,
 cambio de políticas en,
 características estructurales,
 consecuencias para la teoría,
 corriente de problemas,
 corrientes de las políticas,
 creencias individuales y,
 críticas de,
 definición,
 emprendedores de políticas,
 en condiciones diferentes,
 en dominios diferentes,
 gobernanza democrática y,
 independencia de las corrientes en,
 limitaciones,
 lógica de la manipulación política en,

- múltiples marcos y,
- niveles y unidad de análisis,
- orden temporal y,
- probar hipótesis generadas por,
- procesos causales,
- recomendaciones para futuras investigaciones,
- restricciones de tiempo y,
- supuestos,
- ventanas de oportunidad política,
- Marco del embudo de la causalidad,
- Marcos de difusión de políticas,
- Marcos del proceso de las políticas públicas,
- criterios para los,
- desarrollo de marcos más modestos a marcos más exhaustivos,
- escrutinio de,
- inconsistencias internas e interconexiones,
- naturaleza abstracta de los,
- proceso causal y,
- tipos de actores y,
- unidades de análisis,
- Marcos legales,
- coaliciones,
- Miner, Jerry,
- Modelo de análisis histórico de eventos,
- Modelo de difusión regional,
- Modelo de interacción nacional y difusión,
- Modelo del cesto de basura del comportamiento organizacional,
- Modelo presupuestario de “terremoto”,
- Modelos
- criterios para,
- utilidad para,
- Modelos de difusión
- determinantes internos,
- influencia vertical,
- interacción nacional,
- isomorfismo,
- líderes-rezagados,
- primeros enfoques para probar,
- principios básicos,
- regional,
- unificado,
- Modelos de difusión de influencia vertical,
- Modelos de difusión de líderes y rezagados,
- Modelos de isomorfismo de la difusión,
- Modelos determinantes internos de la innovación,
- difusión y,
- primeros enfoques para probar,
- Moral, emprendedores,
- Moralidad, cumplimiento de la moralidad general,
- Motivación para innovar,
- Negociación asimétrica,
- Negociación simétrica frente a la asimétrica,
- Negociación simétrica,
- Nepal,
- Niveles de análisis, múltiples,
- Obstáculos para la innovación,
- Orden temporal y,
- Ostrom, Elinor,
- Percepción y selección,
- Poder
- cambios de políticas y distribución de,
- de dependientes,
- de desviados,
- de grupos contendientes,
- de grupos privilegiados,
- distribución de,
- grado de concentración de,
- Poder político de los dependientes,
- Policy Studies Journal*,
- Políticas, aprendizaje orientado a las,
- Política laboral,
- Política monetaria,
- Políticas públicas,
- imágenes,
- Politics, Economics, and the Public*,
- Precios cero para el usuario,
- Presupuesto nacional,
- distribución de los cambios en,
- Principios básicos de la construcción social y del marco del diseño de políticas,
- acción colectiva y,
- cambio de política en,

- características de los grupos objeto y,
- desarrollo de,
- diseño de políticas y,
- futuros desarrollos en,
- publicaciones,
- transformaciones de,
- Privatización,
- Probabilidad de adopción de políticas,
- Problemas operacionales,
- múltiples niveles de análisis,
- Procesamiento paralelo en la toma de decisiones,
- Procesamiento serial y paralelo,
- Proceso causal,
- Proceso de las políticas, el
 - acción colectiva y,
 - alcance de la investigación y límites,
 - complejidad de,
 - enfoque DSH y,
 - estrategias para la simplificación de,
 - marcos,
 - publicaciones actuales sobre,
 - restricciones de tiempo,
 - retroalimentación y,
 - teorías,
 - utilidad de los modelos,
- Programa preescolar Head Start,
- Prueba
 - determinantes internos y modelos de difusión,
 - hipótesis del marco de las corrientes múltiples,
 - usando el análisis histórico de eventos,
- Public Administration Review*,
- Publicación de investigación sobre el análisis y desarrollo institucional,
- construcción social,
- estudios comparativos de muchos casos,
- procesos de políticas,
- Racionalidad limitada,
- Reagan, Ronald,
- Recursos de uso común
 - acción colectiva y,
 - arreglos institucionales y,
 - estudio del marco del análisis y desarrollo institucional de,
 - exclusión de,
 - rivalidad del flujo,
 - teorías y alcances de la investigación,
 - toma de decisiones individuales y,
- Red Sky at Morning*,
- Redes, administración de,
- Redes autoreferenciales,
- Redes políticas
 - análisis cuantitativo, formalizado y,
 - análisis formal,
 - arreglos institucionales y,
 - cambio de políticas en,
 - como una forma específica de gobernanza,
 - complejidad de,
 - contextos de políticas de dominio específico,
 - contextos nacionales de ,
 - contextos transnacionales de,
 - determinantes de,
 - ideas, valores y conocimiento en,
 - impacto de,
 - principios básicos,
 - tipologías en un subsistema de políticas,
- Reformas para pasar del sistema de bienestar social al mercado laboral,
- Reglas
 - alcance,
 - atributos de la comunidad y,
 - atributos de los estados del mundo y,
 - concepto de,
 - configuraciones,
 - de agregación,
 - elección,
 - información,
- Reglas de agregación,
- Reglas de elección colectiva,
- Reglas de elección constitucional,
- Reglas de inclusión,
- Reglas de inclusión-exclusión,
- Reglas de posición,
- Reglas relativas a las ganancias,
- Reglas relativas al alcance,
- Reino Unido,
- dinámica del tipo interrumpida en,
- Relaciones internacionales,
- Rendición de cuentas,
- Rendimiento policial,

- Restricciones de tiempo en los procesos de políticas públicas,
- Resultados
 - evaluación,
 - predicción,
- Retroalimentación negativa,
- Retroalimentación positiva,
- Retroalimentación,
 - teoría del equilibrio interrumpido y,
- Rivalidad del flujo,
- Robinson, James,
- Rurales, infraestructuras,
- Sabatier, Paul A.,
- Selección y elección,
- Sentido común,
- Sharkansky, Ira,
- Shocks
 - externos,
 - internos,
- Shocks exógenos,
- Shocks internos,
- Símbolos y percepción,
- Simplificación de los procesos de las políticas públicas,
- Sistemas de creencias individuales. Véase también Toma de decisiones,
 - acción estratégica y,
 - identificación de intereses y,
 - modelado,
- Sistemas de creencias y el individuo,
- Sistemas de recursos naturales,
- Sistemas políticos
 - apertura de,
 - modelos de DSH,
 - y corriente de las políticas,
 - y el debate que une las variables ambientales y políticas,
 - y lógica de la manipulación política,
- Social and Economic Factors in Spending for Public Education,*
- Suiza,
- Teoría de las políticas públicas
 - criterios para,
 - estado actual de,
 - investigación a largo plazo,
 - normas e incentivos institucionales
- para mejorar,
 - orígenes y desarrollo de,
- Thatcher, Margaret,
- Toma de decisiones,
 - agencia humana y acción estratégica en la,
 - ambigüedad en la,
 - atención y,
 - búsqueda y,
 - maximizar la diferencia,
 - modelos de difusión,
 - presupuesto,
 - procesamiento serial y paralelo en la,
 - racionalidad limitada y,
 - selección y,
- Transformaciones de grupos objetivo,
- Uganda,
- Unidades de análisis,
- Unión europea,
- Usuarios,
- Variables dependientes, arenas de acción como,
- Ventanas políticas,
- Vincular arenas de acción,
- Zahariadis, Nikolaos,

