

## **ESTUDIAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CICLOS Y SUBSISTEMAS DE LAS POLÍTICAS**

**M. Howlett, M. Ramesh, A. Perl**

**3a edición**

**Oxford University Press**

### **CAPÍTULO 3: EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS**

#### **Introducción: Instituciones, Ideas y Actores**

Los hallazgos recientes de la investigación acerca de qué es lo que más influencia las políticas públicas han motivado un debate que no ha perdido nada de su vitalidad desde los tiempos que en Harold Laswell hacía un llamado a los investigadores para que conectaran el análisis técnico de las políticas con su contexto social y político. Diferentes estudios de políticas –que van desde comparaciones amplias de política económica o social hasta estudios de caso estrechamente delimitados sobre una política específica de industria o manejo de recursos– proveen una imagen rica, aunque compleja, de los múltiples factores que dan forma a la política pública.

Quienes van en busca de una teoría universal de la formulación de políticas públicas podrán cuestionar si la ciencia de las políticas ha hecho grandes progresos desde sus orígenes en la posguerra, dada la divergencia en curso acerca de qué amerita recibir atención a la hora de explicar las políticas. Pero aquellos que aceptan la propuesta de Lasswell de que la investigación en políticas públicas tiene que dar sentido al contexto particular para lograr un abordaje efectivo descubrirán que se han hecho avances en el sentido de descifrar las intrincadas relaciones entre algunos factores críticos generalmente aceptados como intervinientes en el desarrollo de las políticas; especialmente actores, instituciones e ideas.

Con respecto a los actores, los estudios de liderazgo político o administrativo, las crónicas de los esfuerzos realizados por los emprendedores en materia de políticas, y los exámenes de la manera en que los burócratas “al nivel de la calle”, los contratistas privados o los asesores trabajan en numerosos detalles para producir las políticas –todo lo anterior– subraya el rol que juegan, tanto los actores individuales como los actores organizados, en el desarrollo de políticas.

Estos estudios apuntan para una dirección hacia la cual deberíamos mirar para encontrar respuestas acerca de por qué las políticas resultan de una manera y no de otra. Esta orientación comportamental, sin embargo, es atenuada por el hecho de que lo que los actores pretenden depende de las estructuras políticas, económicas y sociales que los rodean. Y, finalmente, la creciente cantidad de estudios en este sentido también busca explicar el contenido de las políticas con base en las ideas que los actores tienen y sus expectativas sobre lo que sería una acción adecuada del gobierno y una adecuada acción política.

Muchos de los abordajes analíticos al estudio de las políticas públicas fracasan en tomar adecuadamente en cuenta todos los diferentes actores, instituciones e ideas que afectan la política pública. La economía de bienestar y la teoría de la opción pública, por ejemplo, tratan a los actores individuales y grupales como variables explicativas clave y por lo tanto parecen sugerir que el contexto de las políticas debería ser visto sobre todo desde la perspectiva de esos individuos. Las teorías construidas en las teorías de grupo y de clase, como el pluralismo y el marxismo, atribuyen influencia a los grupos organizados de actores afectados por las estructuras sociales, económicas y políticas, pero siguen considerando que los actores son el factor primario, mientras que otros factores como las estructuras y las ideas son secundarios o periféricos.

Las síntesis más exitosas de los diferentes modelos y teorías sobre las políticas y la formulación de políticas han sido las variaciones de los abordajes neo-institucionalistas a la vida política (Goldmann, 2005; Kato, 1996; Scharpf, 1991, 1997). Resultantes de las críticas a estas teorías por largo tiempo establecidas, marcos analíticos elaborados más recientemente para estudiar las políticas, como el estatismo y las diferentes variantes del neo-institucionalismo, tratan de dar cuenta tanto de las variables orientadas al actor como de las variables estructurales. Aunque sus asunciones difieren de alguna manera, estos abordajes tratan al Estado y a las instituciones sociales como entidades importantes que afectan las preferencias y las actividades de otros actores de las políticas. Ambos intentan explicar la política pública como el producto de la interacción interdependiente entre la capacidad del Estado y la acción social.

Aunque han descrito con más exactitud los procesos de las políticas, ninguno de estos marcos analíticos provee consideraciones suficientes sobre la sustancia o el *contenido* de las políticas. En muchas teorías tempranas de la formulación de políticas, el contenido real de los resultados de las políticas con frecuencia se asume simplemente como determinado por, por ejemplo, la manifestación del interés egoísta de los actores de las políticas en un determinado contexto de opciones (Flathman, 1966; Heclo, 1994; Braunn, 1999), matizadas por la naturaleza de los conflictos y los compromisos que hacen durante la formación de la política (Sabatier, 1988, 1993). Algunas teorías neo-institucionalistas, sin embargo, tienen una concepción más sofisticada del rol de las ideas en el proceso de las políticas. En ellas se repara en que la presencia de actores particular en los procesos de políticas y los intereses que ellos persiguen con frecuencia están en gran medida determinados por la naturaleza de la organización dentro de la cual operan. Más aún, también reparan en que muchas de las ideas que los actores participantes en la política articulan han sido configuradas por opciones de políticas anteriores y por las ideas incorporadas en dichas opciones (Schmidt, 2008).

Como lo ha notado John Campbell, unos conjuntos distintos de ideas participan del proceso de formulación de políticas: *ideas programáticas*, *marcos simbólicos*, *paradigmas de políticas* y *sentimientos públicos* (ver figura 3.1). Los marcos simbólicos y los sentimientos públicos tienden a afectar la percepción de la legitimidad o “corrección” de ciertos cursos de acción, mientras los paradigmas de políticas representan un “conjunto de asunciones

cognitivas que restringen la acción limitando el rango de alternativas que las élites formuladoras de políticas son proclives a percibir como útiles o que vale la pena considerar” (Campbell, 1998: 385; también Surel, 2000). Las “ideas programáticas”, entonces, representan en gran medida la selección de soluciones específicas de entre el conjunto designado como aceptable dentro de un paradigma en particular.

**Figura 3.1. Componentes ideacionales de los contenidos de las políticas**

		Nivel del debate político afectado	
		Primer plano	Trasfondo
<b>Nivel de las ideas afectado</b>	Cognitivo (causal)	Ideas programáticas	Paradigmas de políticas
	Normativo (valores)	Marcos simbólicos	Sentimientos públicos.

Fuente: adaptado de John L. Campbell, “Análisis institucional y el papel de las ideas en la economía política”, *Teoría y Sociedad* 27, 5 (1998): 385.

Esta noción de la filtración de la realidad a través de un paradigma de políticas ayuda a hacer posible el análisis de los contenidos de las políticas. Desarrollado originalmente para describir conjuntos duraderos de ideas que están presentes en las ciencias naturales, el término “paradigma” fue más tarde aplicado a puntos de vista de larga duración sobre “la forma como funciona el mundo”, que también se encuentran en las ciencias sociales (Kuhn, 1962, 1974; Hall, 1990, 1992, 1993). El concepto está estrechamente relacionado con las nociones filosóficas tradicionales de “ideologías” como encuadramientos dominantes de ideas que influyen la acción, y a las nociones sociológicas más recientes de “discursos” y “marcos” (Goffman, 1974; Surel, 2000). La noción de paradigma es compatible con los elementos básicos del abordaje neo-institucional en los estudios de políticas, toda vez que dicha noción captura la idea de que las creencias establecidas, los valores y las actitudes subyacen a las comprensiones de los problemas públicos. Esa noción también enfatiza en cómo las ideas inspiradas por paradigmas, tales como la viabilidad de las soluciones propuestas, así como del interés egoísta del actor, son determinantes significativos del contenido de las políticas (Hall, 1990: 59; también Edelman, 1988; Hilgartner y Bosk, 1981; Schneider, 1985). El poder implícito de las ideas incorporadas es claramente evidente en cómo los decisores políticos entienden los problemas y avizoran soluciones para ellos.

Muchas de las teorizaciones recientes reflejan esta comprensión de que tanto los actores como las instituciones y las ideas que ellos tienen juegan un papel significativo en afectar el desarrollo y el resultado de los procesos de políticas. Los individuos, los grupos y las clases vinculados a los procesos de políticas ciertamente tienen sus propios intereses, pero cómo los interpretan y persiguen, así como los resultados de sus esfuerzos, dependen de factores institucionales e ideacionales (Lundquist, 1987; Schmidt, 2008; Menahem, 2008).

Como se dijo en el capítulo 2, en este libro adoptamos la tendencia estatista para definir muy específicamente las instituciones como abarcando sólo las estructuras reales o las

organizaciones del Estado, la sociedad y el sistema internacional. Siguiendo este abordaje, estamos menos preocupados que muchos académicos por los orígenes de esas instituciones, que tomamos por dadas. Aunque no son monolíticas, omnipresentes o inmutables, las instituciones muy raramente pueden ser evadidas, modificadas o reemplazadas sin un grado considerable de esfuerzo. Como tal, nos preocupa la manera en que las instituciones están organizadas internamente y en relación unas con otras, y cómo esto afecta el comportamiento de los actores (March y Olsen, 1998b). Adicionalmente a sus características organizacionales formales –membresía, reglas y procedimientos operacionales– enfatizamos en los principios, normas e ideas que ellas incorporan. Estos principios, bajo la forma de reglas formales e informales y de convenciones, así como las preocupaciones éticas, ideológicas y epistémicas, ayudan a dar forma al comportamiento de los actores, condicionando su percepción o sus intereses y la probabilidad de que esos intereses se realicen en resultados de políticas (March et al., 2000; Timmermans y Bleiklie, 1999).

### **El contexto político-económico**

Dos meta-instituciones –*capitalismo y democracia*– dan forma a las estructuras dentro de las cuales se desarrollan los procesos de políticas públicas en la mayoría de las sociedades modernas. Estas instituciones dominantes merecen particular atención, no sólo porque son influyentes entre los decisores políticos, sino también porque no son intrínsecamente compatibles y por lo tanto deben ser constantemente reconciliadas de alguna manera, lo que conduce a compromisos inestables que plantean desafíos mayores a los países democrático-liberales. En este capítulo, estos dos importantes aspectos conceptuales del proceso de formulación de políticas y sus resultados será discutido con alguna profundidad.

### **Capitalismo**

El capitalismo se refiere tanto a la economía política y al sistema de producción e intercambio orientados por el mercado, como a aquella sociedad en la cual el control sobre la propiedad necesaria para la producción (capital) está concentrado en las manos de una pequeña porción de la población, mientras en el resto de la población la mayoría vende su fuerza de trabajo en un sistema de salarios.

Bajo el capitalismo, la producción es asumida no para el consumo directo por el mismo productor sino para propósitos de venta o intercambio, de manera que el productor puede usar el dinero así derivado para comprar otros bienes de consumo. Esto difiere de las sociedades pre-capitalistas en las cuales los productos consumían directamente mucho de lo que producían, excepto por una pequeña porción que se intercambiaba a través del trueque o se tributaba a cambio de protección militar. En el capitalismo, el intercambio tiene lugar a través de mercados y entre individuos que, usualmente, no se conocen entre sí.

El capitalismo es un sistema socio-económico que primero fue producido por la quiebra de las sociedades agrícolas, que operaban sobre principios bien diferentes –y que carecían, en su mayor parte, de mercados, capital y trabajo asalariado. En Europa, estas sociedades

experimentaron la industrialización hacia los finales del siglo XVIII. Este sistema para organizar las relaciones sociales y económicas en una sociedad se expandió rápidamente a Norteamérica y a buena parte del resto del mundo durante el siglo XIX, con frecuencia a través de su imposición directa en las colonias en África, Norte y Suramérica, Australasia y Asia, por parte de Estados imperiales europeos, pero también a través de su emulación por muchos países en desarrollo de Europa, Asia y otros lugares.

En el siglo XX, muchas naciones rechazaron el capitalismo y adoptaron el socialismo –una economía política orientada por el Estado en la cual el “capital” es objeto de propiedad y administración públicas–, con la intención expresa de trabajar para el establecimiento de una economía política comunista, en la cual el “capital” sería de propiedad comunal y el trabajo asalariado sería abolido. Pero para finales del siglo XX, cuando el crecimiento económico se estancó en los países socialistas, muchos abrazaron el capitalismo con renovado entusiasmo. Ahora casi todos los países del mundo son capitalistas, aunque varían grandemente en términos de sus configuraciones políticas específicas (Coates, 2005; Lhene, 2001; Howell, 2003; Hall y Soskice, 2001b).

El sello distintivo del capitalismo es que la propiedad de los medios de producción (por ejemplo, las materias primas, la maquinaria, los edificios de las fábricas) está en gran medida en manos privadas. Esto implica que los propietarios de los medios de producción tienen el derecho exclusivo a decidir sobre el uso de esos medios de producción. Este derecho es garantizado por el Estado, con ciertas restricciones requeridas para asegurar la reproducción efectiva del orden capitalista, tales como evitar el fraude o el maltrato a los trabajadores. El capitalismo por lo tanto confiere a los propietarios el derecho a decidir qué será producido, de qué manera y en qué cantidades, un poder que también establece a los capitalistas como la clase social dominante toda vez que las otras clases y estratos de la sociedad –trabajadores, campesinos, pequeños propietarios de tiendas, autoridades religiosas, intelectuales y demás– dependen todas de los capitalistas para sus ingresos y su bienestar. Para ganarse la vida, aquellos que no poseen los medios de producción deben trabajar para aquellos que sí los poseen. En muchas sociedades capitalistas, la propia fuerza de trabajo y habilidades son con frecuencia los únicos insumos productivos que poseen los no-capitalistas. Para sobrevivir, estas deben ser vendidas a los capitalistas a cambio de salarios.

Esto impulsa una característica crítica del capitalismo: la necesidad de las firmas de crear ganancias o acumular capital, con el fin de que tanto los productores como la economía como un todo puedan sobrevivir. Las ganancias son al capitalismo lo que el movimiento a las bicicletas: el capitalismo, como las bicicletas, no puede funcionar si se mantiene quieto. Sin un retorno adecuado de la inversión, los capitalistas retirarán sus inversiones e invertirán en otra parte. El resultado puede ser un declive de la actividad económica en una sociedad y una baja generalizada de los estándares de vida de esa sociedad. Esto impone una enorme presión en los Estados para asegurar condiciones de hospitalidad a la inversión continua y expandida de capital.

Los negocios y las firmas tratan de influenciar a los gobiernos directamente y, a través de su membresía en varias formas de asociaciones de negocios, también tratan de influenciarlo directamente (Coleman, 1988; Jacek, 1986). Las asociaciones de negocios, entre muchos grupos de interés que se encuentran en las sociedades capitalistas, disfrutan de una capacidad sin par para afectar las políticas públicas, dada la confianza de los Estados en sociedades capitalistas en los negocios para asegurar ingresos y niveles generales de bienestar social (Lindblom, 1977). La creciente globalización de la producción y las actividades financieras ha continuado reforzando este poder del capital. Ahora es mucho más factible, para inversionistas y administradores, responder, si así lo deciden, a una acción gubernamental no deseada moviendo el capital a otra localización. Aunque esta movilidad teórica está limitada por varias consideraciones prácticas, como la disponibilidad de recursos o de mano de obra capacitada, la pérdida potencial de empleos y rentas es una amenaza con la cual el Estado debe lidiar al tomar decisiones. Debido a su potencial para afectar negativamente las rentas del Estado, los capitalistas (domésticos y extranjeros) tienen la habilidad de “castigar” al Estado por cualquier acción que desaprobe (Hayes, 1978).

Aun en los Estados democráticos donde el poder y la influencia descansan en sistemas electorales y legislativos que empoderan a los no-capitalistas, las contribuciones financieras de las empresas a los partidos políticos, por ejemplo, siguen representando un importante recurso para influenciar a los decisores políticos. Las elecciones modernas a veces pueden exaltar problemas y personalidades a corto plazo, lo cual necesita de grandes presupuestos para influenciar a los votantes a través de extensas campañas de publicidad en medios. En tales situaciones, los partidos políticos apoyados por las contribuciones provenientes de las empresas están en una posición mejor para competir en las campañas e influenciar así el comportamiento del elector. Esto puede conducir a los partidos y candidatos políticos que compiten por posiciones públicas a privilegiar los intereses de las empresas más que los de otros grupos. De modo semejante, las contribuciones financieras que los negocios con frecuencia hacen a las instituciones que hacen investigación sobre políticas públicas y a los investigadores individuales, sirven para profundizar su poder. Las organizaciones y los individuos que reciben estos fondos tienden a ser simpatizantes de los intereses de los negocios y a proveerlos con los medios intelectuales necesarios para imponerse en los debates de políticas (McGann y Weaver, 1999; Abelson, 1999; Rich, 2004). Por lo tanto, por todas estas razones, los actores y el comportamiento empresariales merecen especial consideración en el estudio de las políticas públicas.

## **Liberalismo**

Otra característica distintiva del capitalismo, tal y como este ha emergido históricamente, es su inextricable vínculo con la teoría y la ideología del liberalismo, que se refiere a un conjunto de creencias y prácticas más o menos bien organizadas e institucionalizadas que sirven para mantener y promover el capitalismo (Macpherson, 1978). El liberalismo surgió en conjunto con el capitalismo en el siglo XVIII como una ideología política dedicada a justificar y reforzar la importancia creciente del modo de producción capitalista. Esta teoría



social altamente adaptativa ha cambiado sustancialmente desde su origen para acomodarse a las cambiantes circunstancias económicas y políticas, sin alejarse mucho de su creencia fundamental en que la propiedad privada sobre los medios de producción, como la clave para el logro del progreso y la libertad humanos, es justa y apropiada (Howlett et al, 1999).

El liberalismo se centra en la asunción de la primacía del individuo en la sociedad. Ve al individuo como titular de derechos naturales inalienables, incluyendo el derecho a poseer propiedad y a entrar en contratos con otros individuos respecto a la disposición de esa propiedad. Estos derechos tienen que ser protegidos de cualquier intrusión por organizaciones sociales colectivas como el Estado, las iglesias o los sindicatos. Una buena sociedad en la teoría liberal es aquella que garantiza a los individuos la libertad de perseguir sus intereses y realizar su potencial. Esta libertad debería ser restringida solo cuando la libertad de una persona erosiona la de otra, por ejemplo, a través del robo o la violencia (Macpherson, 1962).

La libertad de perseguir la forma de vida elegida por uno mismo y de acumular riqueza es sagrada en el liberalismo. El mecanismo preferido por el liberalismo para que los individuos puedan perseguir sus intereses sin ninguna traba es, por supuesto, el mercado. Aquí, los todos los individuos persiguen de modo egoísta sus propios intereses de acuerdo con sus propias habilidades y preferencias. Los liberales ven el intercambio en el mercado como beneficioso para todos los que de él participan, y el resultado neto de esta actividad es el mejoramiento del bienestar de la sociedad como un todo. Este postulado vincula estrechamente al liberalismo con el capitalismo, como sistema de intercambio basado en el mercado y en los derechos de propiedad individual-

El liberalismo es esencialmente una teoría del mercado que ha tenido que incluir el Estado por razones contingentes para que desempeñe funciones que de otro modo no podrían ser desempeñadas. La economía política liberal contiene dos formulaciones ligeramente diferentes con respecto al Estado. La primera es la idea del *Estado suplementario o residual*. La noción contenida en la economía política liberal neo-clásica y neo-conservadora de que el Estado debería realizar aquellas actividades (como la provisión de bienes puramente públicos) que el mercado no puede desempeñar. La segunda es la noción del *Estado correctivo*: la idea que se encuentra en los análisis tardíos Keynesianos y post-Keynesianos, que afirma que el Estado puede actuar en una variedad de áreas para corregir las fallas de mercado en los niveles micro y macro.

Significativamente, ambas variantes del pensamiento liberal sub-teorizan al Estado y, al hacerlo, a la formulación de políticas públicas. Esto es así porque los liberales tratan al Estado como una entidad inherentemente anti-liberal cuya pura existencia tiende a amenazar los mercados y las libertades individuales, por un lado, pero también como una entidad que debe seguir los postulados liberales y hacer sólo aquello que el mercado no puede hacer. El Estado generalmente no es considerado como restringido de ninguna manera por la sociedad en la cual existe o por su capacidad organizacional para perseguir cualquiera de estos dos propósitos contradictorios (Schott, 1984: 60). De hecho, la

capacidad del Estado para actuar y las fuerzas que actúan sobre el Estado usualmente no son consideradas en absoluto por ninguna teoría liberal, que más bien tiende a enfocarse en cuestiones de derechos y libertades individuales y que exige la adopción de un Estado limitado sobre fundamentos puramente éticos (Sandel, 1984). O, en análisis ligeramente más sofisticados, simplemente se suele asumir que el Estado puede actuar y actuará, o bien para proveer bienes y servicios, o bien para corregir las fallas de mercado por una preocupación por el crecimiento económico y la eficiencia. Ninguno de estos análisis, sin embargo, le hace justicia a la complejidad de la acción del Estado y la formulación de políticas públicas en el mundo contemporáneo, como se atestigua en la discusión subsiguiente sobre esos procesos.

## **Democracia**

La segunda gran meta-institución que afecta a los Estados y a la formulación de políticas públicas es la democracia. La democracia es uno de los conceptos más debatidos en el estudio de las políticas. Una encuesta de finales de los años 1980s, por ejemplo, encontró 311 definiciones de “democracia” (Cunningham, 1987: 25). No es nuestro objetivo resolver este debate definicional. Para nuestros fines, es suficiente con referirnos a la democracia como un plan de organización política, un sistema de toma decisiones, que involucra estructurar los mecanismos para el control cotidiano del Estado a través de instituciones representativas cuyos miembros se eligen a través de elecciones periódicas (Bealey, 1988: 1). Así, Göran Therborn define sucintamente la democracia moderna como “(1) un gobierno representativo elegido por (2) un electorado compuesto por la totalidad de la población adulta, (3) cuyos votos tienen todos igual peso y (4) quienes tienen permitido votar por cualquier opinión sin ninguna intimidación por parte del aparato del Estado” (Therborn, 1983: 262).

La democracia les confiere a los ciudadanos prerrogativas para elegir a quien quieran que los represente en el gobierno. El método de elección varía entre naciones, pero el propósito primario es siempre declarar al candidato con el mayor número de votos como el ganador en competencias periódicas para designar a los miembros de las ramas legislativa y ejecutiva de los gobiernos, así como de la rama judicial en ciertas jurisdicciones. Esta condición establece que el gobierno se debe formar por los representantes del mayor número de ciudadanos y, dependiendo del tipo de sistema utilizado, que a través de esos representantes el gobierno será directa o indirectamente responsable ante los ciudadanos. Las elecciones como medio para remover un gobierno y reemplazarlo con otro eran virtualmente desconocidas hasta el siglo XIX, y aun hoy algunos gobiernos encuentran excusas ingeniosas para evitar someterse a sí mismos al juicio del electorado.

Fue sólo hacia los finales del siglo XIX que las naciones Occidentales comenzaron establecer instituciones democráticas en el sentido en que las entendemos hoy (Doorenspleet, 2000), un proceso que no estuvo completo hasta bien después de la Segunda Guerra Mundial cuando el sufragio, o derecho al voto, se hizo universal para la mayoría de los adultos en la mayoría de los Estados-nación occidentales (Therborn, 1983: 264). La



intención de imponer tempranas restricciones al voto como, por ejemplo, que sólo los varones blancos y propietarios pudieran votar, como era el caso en Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y muchos otros países, era limitar el privilegio del voto a las élites sociales y económicas.

La remoción de estas barreras representó un gran hito en la promoción de la equidad social y en la reducción del poder directo de los capitalistas sobre las acciones del Estado en los países capitalistas. Desde una perspectiva político-económica, en la medida en que la democracia se basa en el principio del voto secreto y la regla de la mayoría, aquellos que no poseen los medios de producción pueden, en principio, ejercer su superioridad numérica en las elecciones para votar por gobiernos que usarán la autoridad del Estado para alterar los efectos adversos de la propiedad capitalista sobre los medios de producción, con frecuencia frente a la rígida oposición de las empresas (Przeworski, 1985).

La democracia, al requerir que los gobiernos sean elegidos, permite a las secciones más débiles de la sociedad algún grado de control sobre el Estado y ayuda así a dar forma no sólo al funcionamiento interno de este último sino también, a través del uso de la autoridad estatal, al funcionamiento de los mercados para bienes y servicios particulares. Como señala Adam Przeworski (1985: 11): “La democracia política constituye la oportunidad para los trabajadores de perseguir algunos de sus intereses. La política electora constituye el mecanismo a través del cual cualquiera puede, como ciudadano, expresar reclamos de bienes y servicios... Más aún... pueden intervenir en la organización misma de la producción y la distribución de las ganancias”. Influenciado por la política democracia, por ejemplo, en muchos países el Estado ha introducido medidas de redistribución del ingreso, desafiando uno de los postulados básicos del capitalismo, que el mercado por sí mismo buscará determinar la distribución del ingreso (Przeworski, 1991).

De modo semejante, en muchos países, los Estados han reemplazado la propiedad privada de algunos medios de producción, con propiedad pública o estatal: todos los países tienen algunas empresas controladas por el Estado o de propiedad del Estado, que producen una variedad de bienes y servicios; desde aquellos relacionados con la defensa y la seguridad nacional, a las finanzas, la mensajería, los transportes, las actividades de telecomunicaciones y la producción de varios tipos de artículos de consumo a pequeña escala.

La democracia ofrece por lo tanto un mecanismo político que puede moderar los efectos económicos del capitalismo. El grado de armonía alcanzado entre esas dos metainstituciones es una contribución mayor a la cohesión social y puede reducir la necesidad de autoridad coercitiva (por ejemplo, la policía y las prisiones) para mantener el orden doméstico. El potencial de simbiosis entre capitalismo y democracia se realiza a través de opciones específicas de políticas y de sus resultados. Como se mostrará en la sección siguiente, lograr un equilibrio efectivo entre capitalismo y democracia, sin embargo, es una tarea difícil que no es de ninguna manera automática o inevitable.

### **Formulación de políticas en el Estado liberal-democrático capitalista**

En la medida en que el liberalismo y su corolario, el capitalismo, se tratan de derechos individuales mientras que la democracia se trata de derechos colectivos, los dos son fundamentalmente contradictorios, a pesar de que el término común “democracia liberal” sea con frecuencia utilizado para describir a los países que tienen ambos sistemas. Como lo entendieron muy bien los primeros pensadores liberales, la democracia plantea una amenaza fundamental al orden liberal porque le da a la mayoría la capacidad de erosionar los derechos individuales, incluyendo especialmente los derechos de los capitalistas a disponer de su propiedad como les parezca. Los peores temores de los liberales se realizaron en el siglo XX, cuando partidos de izquierda en muchas partes del mundo formaron gobiernos que utilizaron sus poderes para nacionalizar industrias, subir impuestos y redistribuir el ingreso.

Las oportunidades para el control político que ofrece la democracia a grupos económicamente débiles difícilmente encaja con los postulados básicos del liberalismo. Aunque la llegada de la democracia no condujo al exterminio del capitalismo, como algunos esperaban y otros temían, sí significó que los gobiernos democráticos ya no podrían ignorar más los intereses de la mayoría fuera de las élites en la misma medida en que lo habían hecho en el pasado (Korpi, 1983).

La democracia complica las tareas de formulación e implementación de políticas en una sociedad capitalista porque su presencia significa que los decisores políticos ya no se pueden concentrar en servir sólo a los intereses del Estado y a los intereses de sus aliados de negocios de acuerdo con los principios del paradigma de política puramente liberal (Swank, 2000; DeLeon, 1997; Gourevitch, 1993). En las democracias, los decisores políticos tienen que, al menos, aparentar que prestan atención a las preocupaciones de granjeros y trabajadores, niños y ancianos, hombres y mujeres, y otros sectores de la población que tienen intereses diferentes, y con frecuencia, contradictorios que deben ser balanceados y que son inherentemente inestables.

La violencia política es particularmente perjudicial para el crecimiento económico (Butkiewicz y Yanikkaya, 2005) y la democracia suele ser necesaria para difuminar las tensiones generadas por el capitalismo, así como para evitar revoluciones y rebeliones. Tales conflictos hacen que la formulación de políticas sea desafiante y a menudo descansa en el núcleo de opciones de políticas a veces muy ad hoc y contradictorias.

Junto con el liberalismo, el capitalismo y la democracia forman una parte importante del contexto meta-institucional, macro-ideacional o “político-económico” de la formulación de políticas en muchos países modernos. Tomadas en conjunto, influyen grandemente los actores y las ideas en muchos procesos de formulación de políticas. Sin embargo, la capacidad de un gobierno para actuar de forma autónoma o relativamente autónoma dentro de este contexto depende no sólo de la existencia del capitalismo y la democracia y de las ideas e intereses que ellos generan, sino también de la manera en la cual se organicen el gobierno y los diferentes actores, más o menos empoderados bajo el capitalismo liberal, que encontramos en cada país o en cada área problemática.

## **Estructuras político-económicas y política pública**

Para formular e implementar efectivamente políticas públicas en una democracia capitalista, el Estado necesita estar bien organizado y apoyado por los actores sociales prominentes. La medida en la cual esos actores son capaces de ofrecer el apoyo necesario depende, entre otras cosas, de su propia organización interna y de sus relaciones con el Estado y con otros actores sociales con poder semejante.

Estas relaciones son complejas. La fragmentación dentro y entre grupos sociales prominentes fortalece simultáneamente el nivel de *autonomía política* del Estado y socava su *capacidad política* al limitar su habilidad para movilizar a actores sociales hacia la resolución de problemas. Si los conflictos sociales son particularmente severos, el Estado puede ver paralizado su funcionamiento. Y, al contrario, la unidad dentro y entre los grupos sociales crea un ambiente político estable que facilita la formulación de políticas y promueve su implementación efectiva (Painter y Pierre, 2005). Pero una fuerte cohesión social también puede restringir la capacidad del Estado para cambiar las políticas de una forma significativa o a gran escala.

Organizaciones fuertes pueden negociar más efectivamente y no necesitan hacer demandas irracionales para mantener el apoyo de sus miembros. Y cuando concuerdan en una medida, pueden imponerla a sus miembros, a través de sanciones si fuera necesario. Mancur Olson argumenta que en sociedades caracterizadas por grupos “abarcadores” (esto es, grupos sombrilla conformados por una variedad de intereses similares) más que por grupos de intereses “específicos”, los grupos “internalizan muchos de los costos de las políticas ineficientes y coherentemente tienen un incentivo para redistribuir el ingreso a sí mismos con el menor costo social posible, y dar algún peso al crecimiento económico y a los intereses de la sociedad como un todo” (Olson, 1982: 92).

La existencia de numerosos grupos con intereses específicos, en contraste, promueve la competencia entre grupos que presionan al Estado para servir sólo a los intereses de sus miembros, a pesar de los efectos sobre los otros. El efecto acumulativo de la formulación de políticas conducidas por grupos de interés, con frecuencia consiste en políticas contradictorias e inefectivas que dejan a todo el mundo en una situación peor.

La situación más deseable para el Estado, en lo que tiene que ver con formulación e implementación de políticas, es que tanto el Estado como la sociedad sean fuertes, con alianzas cercanas entre ambos, maximizando y equilibrando la capacidad del Estado y su autonomía en materia de políticas. Peter Evans (1992) llama a esta configuración institucional “autonomía incorporada”. En contraste, la efectividad de las políticas es más baja cuando el Estado es débil y la sociedad fragmentada. En el primer escenario, cabe esperar que los Estados, en alianza con los grupos sociales, diseñen políticas cohesivas y de largo plazo. En el segundo escenario, cabe esperar que el Estado produzca sólo políticas de corto plazo, frecuentemente inefectivas o difíciles de implementar.

## **Sistemas políticos y política pública**

Los sistemas políticos también tienen un impacto crucial en la capacidad del Estado en materia de políticas, en la manera como el Estado hace implementa estas políticas, y en sus resultados (Fabbrini y Sicurelli, 2008). Uno de los aspectos más significativos del sistema político que afecta la política pública es si este es federal o unitario. En sistemas *unitarios*, la existencia de una clara cadena de mando o jerarquía que vincule los diferentes niveles del gobierno en una relación de obediencia / subordinación reduce la complejidad de la gobernanza multinivel y de la formulación de políticas. Así, en países como Gran Bretaña, Francia, Japón y Tailandia, el gobierno nacional retiene todos los poderes de toma de decisiones. Puede elegir delegar esos poderes en niveles más bajos del gobierno, pero el papel del gobierno central nacional permanece legalmente incontestado.

La característica notoria de los sistemas políticos *federales* con respecto a la política pública es la existencia de al menos dos niveles autónomos u órdenes de gobierno dentro del país. Los dos niveles de gobierno que encontramos en países como Australia, India, Brasil, Nigeria y los Estados Unidos (Burgess y Gagnon, 1993; Duchacek, 1970) no están vinculados en una relación de obediencia / subordinación, sino que disfrutan de discrecionalidad más o menos completa en asuntos bajo su jurisdicción, garantizada por la constitución. Esto se diferencia de los sistemas multinivel que se observan en sistemas unitarios, donde los cuerpos locales (por ejemplo, distritos regionales, condados o municipalidades) deben su propia existencia al gobierno nacional más que a la constitución.

El federalismo ha sido citado como la principal razón de la débil capacidad de los gobiernos en materia de políticas en muchos sectores, en países como los Estados Unidos y Canadá (Howlett, 1999; McRoberts, 1993). En países federales, los gobiernos encuentran difícil desarrollar políticas coherentes y consistentes porque las políticas nacionales en muchas áreas requieren acuerdos intergubernamentales, lo cual incluye negociaciones entre los gobiernos que son complejas, extensivas y demandantes en tiempo y que no siempre tienen éxito (Banting, 1982; Schultz y Alexandroff, 1985; Atkinson y Coleman, 1989b). Más aún, ambos niveles del gobierno están sujetos a revisiones judiciales imprevistas de sus medidas, lo que restringe aún más la habilidad del gobierno para lograr sus objetivos.

El federalismo por lo tanto hace del proceso de formulación de política pública un asunto largo, extenso y con frecuencia rencoroso, en la medida en que los diferentes gobiernos discuten sobre temas jurisdiccionales o se involucran en negociaciones intergubernamentales extensivas o litigios constitucionales. Los diferentes gobiernos dentro del mismo país pueden tomar decisiones contradictorias que pueden debilitar o anular los efectos de una política (véase Grande, 1996; McRoberts, 1993).

Otra variable institucional interna que afecta la política pública tiene que ver con los vínculos entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, tal como se presentan bajo la constitución de un país. En sistemas *parlamentarios*, el ejecutivo es elegido por el legislativo de entre sus miembros y permanece en el cargo sólo por el tiempo en que disfrute del apoyo mayoritario de los legisladores. En sistemas *presidenciales*, el ejecutivo está separado del legislativo, usualmente es elegido directamente por los votantes y necesita

de disfrutar de apoyo mayoritario en el parlamento (Stewart, 1974). Los Estados Unidos son el arquetipo de este tipo de sistema presidencial, mientras que la mayor parte del resto del mundo tiene alguna versión de un sistema parlamentario; otros países, como Francia, tienen un híbrido de los dos sistemas.

La separación entre las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno y sistemas presidenciales y la fusión de los dos en sistemas parlamentarios tiene importantes consecuencias para el proceso de las políticas (Weaver y Rockman, 1993a). La división de poderes promueve dificultades para quienes formulan las políticas en los sistemas presidenciales. Los miembros individuales y los comités parlamentarios juegan un papel activo en el diseño de políticas, incluyendo aquellas propuestas por el presidente. Esto tiene importancia si el partido al que está afiliado el presidente forma la mayoría en ambas cámaras del legislativo, pero los intereses locales a menudo motivan a los legisladores y pueden incluso superar las lealtades partidistas. Para asegurar el apoyo mayoritario para medidas de política que requieren aprobación por el legislativo, es común que el presidente tenga que negociar con los miembros de la legislatura, ofreciendo concesiones administrativas y presupuestales en pago por el apoyo, y por lo tanto cambiando la intención original de una propuesta de política. La participación activa de los miembros del legislativo en la formulación de propuestas promueve múltiples puntos de conflicto con el ejecutivo; también abre grandes oportunidades para que los grupos de interés y los votantes influyan el proceso de políticas, de lo que pueden resultar que las políticas se diluyan o incluso entren en conflicto (Besley y Case, 2003).

En sistemas parlamentarios, en contraste, el ejecutivo puede tomar como un hecho el apoyo legislativo con más frecuencia, gracias a la estricta disciplina de partido que practican los miembros del parlamento. Aunque puede haber alguna negociación sobre una determinada política dentro de la bancada de un partido, hay poca probabilidad de que la propuesta sea alterada una vez que se ha introducido en el parlamento. La única ocasión en que este puede no ser el caso es cuando el partido en el gobierno no tiene mayoría absoluta en el legislativo y en el caso de los gobiernos en coalición con otros partidos, que con frecuencia demandan modificaciones a las políticas a cambio de su apoyo. En muchos países, especialmente en aquellos con sistemas proporcionales de representación que permiten la proliferación de partidos minoritarios, los gobiernos de coalición son rutinarios, lo cual complica la formulación de políticas, aunque no tanto como en el sistema presidencial (Warwick, 2000).

En términos generales, sin embargo, la formulación de políticas en los sistemas parlamentarios está centralizada en el ejecutivo, lo cual a menudo habilita al gobierno para tomar acciones decisivas si así lo prefiere (Bernier et al., 2005). Aunque a veces esto es visto como una excesiva concentración del poder y de la toma de decisiones (Savoie, 1999), esto no es totalmente indeseable desde una perspectiva de formulación de políticas, en lo que se refiere a la capacidad del Estado en materia de políticas, porque la conflictividad política propia del legislativo en los sistemas presidenciales reduce la probabilidad de generar políticas coherentes.



## **Actores domésticos en políticas**

Derivados de la naturaleza de economía política de un país y de su sistema político, los siguientes conjuntos de actores en políticas existen en la mayoría de los países capitalistas liberales-democráticos y ejercen alguna influencia sobre los procesos de políticas y sus resultados.

### Políticos electos

Los funcionarios electos que participan en el proceso de las políticas pueden ser divididos en dos categorías: miembros del ejecutivo y legisladores. El *ejecutivo*, al que también se refieren en muchos países como el gabinete o, simplemente, el gobierno, es un jugador clave en cualquier subsistema de políticas. Su papel central se deriva de su autoridad constitucional para gobernar el país. Aunque que otros actores también están involucrados en el proceso, la autoridad para hacer e implementar políticas descansa, en última instancia, en el ejecutivo. Como hemos visto, hay de hecho pocas revisiones al ejecutivo en los sistemas parlamentarios (como en Japón, Canadá, Australia y Gran Bretaña) mientras el gobierno disfrute del apoyo mayoritario del legislativo. Esto es de alguna manera diferente en sistemas presidenciales (como en los Estados Unidos o Brasil) donde el ejecutivo con frecuencia enfrenta un legislativo adverso con preferencias y prioridades diferentes en materia de políticas. Pero aún en esos casos, el ejecutivo usualmente tiene un área amplia de discrecionalidad más allá del control legislativo en asuntos financieros y regulatorios, así como en defensa, seguridad nacional y temas relacionados con obligaciones en tratados internacionales de distinto orden.

Adicionalmente a esta prerrogativa en materia de políticas, el ejecutivo posee un rango de otros recursos que fortalecen su posición. El control sobre la información es uno de esos recursos vitales. El ejecutivo tiene información inigualable que mantiene, libera y manipula con la intención de reforzar sus preferencias y fortalecer las de los oponentes. El control sobre los recursos fiscales es otro activo que favorece al ejecutivo porque la aprobación parlamentaria del presupuesto usualmente permite amplias áreas de discrecionalidad al ejecutivo. El ejecutivo también tiene un acceso sin igual a los mass media para publicitar sus posiciones—el “gran púlpito”, como se le llama en los Estados Unidos— y para socavar las posiciones de sus oponentes. Más aún, el ejecutivo tiene la burocracia a su disposición para proveer asesoría y movilizar sus preferencias. Puede, y con frecuencia lo hace, usar esos recursos para controlar e influenciar actores sociales como los grupos de interés, los medios de información y los *think-tanks*. En muchos países, también, el gobierno tiene importantes poderes que le permiten controlar los tiempos de introducción y aprobación de las leyes en el legislativo. Esto le da al ejecutivo un gran control sobre la agenda política (Bakvis y MacDonald, 1993).

Hacer contrapeso a los inmensos recursos constitucionales, informacionales, financieros y humanos es una condición que hace difícil la tarea gubernamental. El tremendo crecimiento de las funciones del gobierno a lo largo de los años en cuanto a tamaño, alcance y complejidad, por ejemplo, previene que los políticos generalistas controlen, o incluso

tengan consciencia de, loas muchas actividades específicas que el gobierno tiene nominalmente bajo su control (Adie y Thomas, 1987; Kernaghan, 1979, 1985<sup>a</sup>). Más aún, en gobiernos democráticos, los ministros son constantemente bombardeados con demandas sociales, muchas de las cuales son mutuamente excluyentes pero que con frecuencia no pueden ignorar debido a la necesidad de mantener el apoyo de los votantes (Canes-Wrone et al., 2001). Finalmente, y tal vez lo más importante, un gobierno puede no tener la capacidad organizacional para crear políticas coherentes e implementarlas efectivamente.

Los miembros del *legislativo* juegan un papel muy diferente. En sistemas parlamentarios la tarea del legislativo es mantener bajo vigilancia a los gobiernos y su responsabilidad frente a lo público más que hacer o implementar políticas. Pero el desempeño de esta función permite oportunidades para influenciar políticas. Las legislaturas son foros cruciales donde los problemas sociales son subrayados y donde se demandan las políticas para atacar esos problemas. Los legisladores también tienen voz durante el proceso de aprobación de propuestas gubernamentales y presupuestos gubernamentales para proveer fondos para la implementación de políticas. A cambio de su consentimiento, algunas veces pueden exigir cambios en las políticas en cuestión. Los legisladores también pueden plantear y discutir problemas de implementación y pedir cambios. Sin embargo, el potencial de una legislatura en materia de políticas con frecuencia puede no ser realizado en la práctica. Esto es así debido al dominio del que disfruta el ejecutivo, a sus efectos sobre la organización interna de la legislatura y sobre el papel jugado por los comités legislativos (Olson y Mezey, 1991).

Muchas leyes son propuestas por el ejecutivo y frecuentemente son adoptadas por el legislativo. Esto es así especialmente en los sistemas parlamentarios, donde la mayoría de los partidos forman el gobierno y por lo tanto se espera generalmente el apoyo para la aprobación de las leyes propuestas por el ejecutivo. En sistemas presidenciales, por otro lado, la legislatura es autónoma del gobierno, tanto constitucionalmente como en la práctica, lo cual explica por qué los presidentes, sin importar si su partido mantiene una mayoría parlamentaria, deben negociar con el legislativo o arriesgarse a la derrota de sus propuestas de políticas.

La organización interna de la legislatura también es un determinante significativo de su papel en el proceso de políticas. Las legislaturas en las cuales la membresía está estrechamente organizada con líneas partidistas y marcada por un alto grado de cohesión y disciplina permiten pocas oportunidades para que los legisladores tomen posiciones independientes. Esto es particularmente cierto en sistemas parlamentarios en los que los legisladores pertenecen al partido del gobierno y siempre se espera de ellos que apoyen al gobierno excepto –lo cual es poco frecuente– cuando polémicos asuntos sociales de naturaleza moral son sometidos a voto. De modo semejante, el papel de los legisladores individuales es menor en parlamentos en los cuales un partido tiene una clara mayoría; la existencia de varios partidos minoritarios en gobiernos de coalición permite mayores oportunidades a los legisladores de expresar su opinión y obligar al gobierno a tratar con ellos.

En muchas legislaturas contemporáneas, las funciones más importantes de políticas son desempeñadas no en el ámbito de la legislatura sino en comités establecidos a lo largo de líneas funcionales o sectoriales para revisar la legislación propuesta. Los comités con frecuencia construyen una considerable experticia en el área en la que se desempeñan y la medida en que esto ocurra habilita al legislativo para ejercer influencia sobre la formulación y la implementación de las políticas. Pero para construir experticia, los miembros necesitan trabajar en un comité durante un período relativamente largo. Los miembros de comités también necesitan no votar necesariamente de acuerdo con los lineamientos del partido, si quieren mantener su influencia.

La naturaleza del problema que esté siendo considerado también afecta la participación del legislativo en el proceso de las políticas. Es poco probable que los problemas técnicos involucren a los legisladores porque ellos pueden no entender totalmente los problemas o las soluciones, o puede que vean poco beneficio político en hacerse cargo del asunto. Los problemas de seguridad nacional y la formulación de políticas en materia exterior también son usualmente abordados bajo un velo de secreto y por fuera del legislativo. De modo semejante, las políticas que tratan con un problema percibido como crisis son poco proclives a involucrar mucho al legislativo debido al tiempo que toma introducir, debatir y aprobar una ley. Las políticas que se dirigen a la distribución y redistribución de recursos o ingresos públicos también generan el mayor grado de pasión y debate en el legislativo, pero usualmente no tienen mucho efecto en la orientación general de las políticas de un gobierno. Sin embargo, otras políticas relacionadas con la propagación y el mantenimiento de ciertos valores simbólicos –como por ejemplo la elección de una bandera nacional, la inmigración, el multiculturalismo, las oraciones en las escuelas o la eliminación del racismo y el sexismo– son con frecuencia tan fracturantes que el ejecutivo de alguna manera desearía tomar los puntos de vista de los legisladores.

Como resultado de estas limitaciones, el legislativo generalmente juega un papel pequeño en los procesos de políticas en sistemas parlamentarios. Aunque los legisladores individuales, con base en su experticia o especial interés en un tema en particular, pueden comprometerse como actores individuales, las legislaturas como un todo no son actores muy significativos en la formulación o implementación de las políticas. En sistemas congresionales o republicanos, por otro lado, donde la agenda legislativa está menos controlada por el ejecutivo, los legisladores individuales pueden y juegan un papel mucho más influyente en el proceso de las políticas, y los comités legislativos y las coaliciones con frecuencia son miembros significativos de muchos subsistemas de políticas (Warwick, 2000; Laver y Hunt, 1992; Laver y Budge, 1992).

### El público

Aunque pueda parecer sorprendente. El *público* juega un papel directo más bien pequeño en el proceso de políticas públicas. Esto no quiere decir que su papel no tenga consecuencias, en la medida en que provee el telón de fondo de las normas, actitudes y valores sobre los cuales se desarrolla el proceso de las políticas. Sin embargo, en muchos Estados

democráticos, las decisiones de políticas se toman por parte de instituciones representativas que confieren poder a actores especializados para determinar el alcance y el contenido de las políticas públicas, pero estas instituciones, de hecho, no proveen mecanismos a través de los cuales el público pueda directamente determinar las políticas.

Un papel importante que juegan los miembros del público en la política democrática es el de votantes. Por un lado, el voto ofrece el medio más básico y fundamental para la participación pública en la política democrática e, implícitamente, en el proceso de las políticas. No sólo les otorga a los ciudadanos la oportunidad de expresar sus preferencias en el gobierno, sino que también les confiere poder para insistir en que los partidos políticos y los candidatos que buscan sus votos cuando menos propongan paquetes atractivos de políticas. Por otro lado, la capacidad de los votantes para orientar el curso de las políticas puede no ser usualmente realizada, o al menos no directamente, por al menos tres razones (Hibbing y Theiss-Morse, 2002).

Primero, muchas democracias delegan la formulación de las políticas en representantes políticos a quienes, una vez elegidos por los votantes, no se les exige atender las preferencias del constituyente en todos los temas (Birch, 1972). Segundo, y como fuera discutido más arriba, muchos legisladores participan muy poco en el proceso de las políticas, el cual tiende a ser dominado por expertos en áreas sectoriales específicas más que por legisladores en general (Edwards y Sharkansky, 1978: 23). Tercero, los candidatos y los partidos políticos con frecuencia no participan en elecciones con base en sus plataformas de políticas; e incluso si lo hacen, los votantes usualmente no votan tan sólo con base en las políticas propuestas. Dicho esto, es verdad que los políticos no prestan atención a la opinión del público en un sentido general al diseñar las políticas.

El impacto de la opinión pública en el proceso de las políticas es más frecuente y penetrante, aunque también menos directo, que el del voto. A pesar de que muchos trabajos a lo largo de las últimas décadas han encontrado consistentemente que la relación entre la opinión pública y la formulación de políticas públicas en sociedades democráticas es frágil y compleja, persiste una tendencia a ver esta relación como simple, directa y lineal (véase Luttbeg, 1981; Shapiro y Jacobs, 1989). Por lo menos desde los trabajos tempranos sobre la materia realizados por V.O. Key (1967), E.E. Schattschneider (1960) y Bernard Berelson (1952), prominentes científicos políticos y otros han encontrado repetidamente un vínculo pequeño o indirecto entre la opinión pública y los resultados de políticas. Aunque, estudio tras estudio, sea hecho este hallazgo, los investigadores parecen insatisfechos con él (Monroe, 1979; Page y Shapiro, 1992). Como sugiriera Schattschneider, esto sin duda se debe a la noción sincera, pero a veces simplista, de que la democracia privilegia “el gobierno del pueblo” sobre “el gobierno para el pueblo”. Pero la realidad es más compleja (Soroka, 2002): la democracia es más que el gobierno de la turba (Birch, 1972). Aunque la preocupación por la soberanía popular es admirable, las especulaciones teóricas deben ser ponderadas con la realidad empírica si se quiere analizar y entender efectivamente la relación entre la opinión pública y la política pública.

El modelo más simple de la relación entre la opinión pública y la formulación de políticas públicas ve al gobierno como una máquina de formular políticas –procesando directamente los sentimientos populares en decisiones de política pública e implementando estrategias. Esta es una percepción altamente problemática en la medida en que asume que la opinión pública tiene un carácter concreto y casi permanente que puede ser fácilmente agrupado en posiciones coherentes de política (Erikson et al., 1980; Erikson et al., 1989). Numerosos estudios han subrayado la naturaleza vaga, abstracta y transitoria de la opinión pública, y han enfatizado en las dificultades que se encuentran a la hora de agrupar “el balbuceo de la voluntad colectiva”, como la llamara Rousseau, en prescripciones de política universalmente apoyadas (Rousseau, 1973; véase también Lowell, 1926). Más aún, muchos investigadores de opinión y académicos de las políticas han notado cómo esas dificultades se han multiplicado a medida que complejos problemas científicos y legales han venido a dominar la formulación de políticas públicas en las sociedades contemporáneas, divorciando aún más los discursos de las políticas de los discursos públicos (véase Pollock et al., 1989; Torgerson, 1996; Hibbing y Theiss-Morse, 2002).

El papel del público en la formulación de políticas, entonces, no debería ser considerado como dado, directo o decisivo. Pero tampoco debería ser ignorado, especialmente en relación con otros elementos del contexto de las políticas. Aun si las elecciones raramente proveen insumos focalizados por parte del público en materia de opciones específicas de políticas, con frecuencia ellas pueden introducir cambios reales en las agendas políticas incluso si esos cambios son a veces un comodín.

### Burocracia

Los funcionarios designados que se encargan de la política y la administración pública a menudo son denominados “burocracia”. Su función es asistir al ejecutivo en el desempeño de sus tareas, como lo sugieren los términos “servidores públicos” y “servidores civiles”. Sin embargo, la realidad del gobierno moderno es tal que su papel va más allá de lo que podría esperarse de un “servidor”. De hecho, los burócratas son con frecuencia la pieza clave en el proceso de las políticas y son figuras centrales en muchos subsistemas de políticas (Kaufman, 2001).

Buena parte de las funciones de formulación e implementación de las políticas que una vez fueron desarrolladas directamente por el legislativo y el ejecutivo ahora son desempeñadas por la burocracia porque las responsabilidades del gobierno moderno son muy complejas y numerosas para ser cumplidas sólo por el gabinete (véase Bourgault y Dion, 1989; Carins, 1990b; Priest y Wohl, 1980). Algunas políticas, de hecho, han sido “automatizadas” como acciones rutinarias que pueden ser realizadas sin intervención humana. La indexación de las pensiones públicas según la tasa de inflación es un ejemplo de este “gobierno automático” (Weaver, 1988). Las decisiones más excepcionales de políticas también pueden ser removidas de la deliberación de hombres y mujeres, como es el caso de la estrategia de “Destrucción mutua asegurada” (DMA) durante el punto alto de la Guerra Fría – en este



caso, debido a la presunción de que no habría tiempo para una reacción deliberativa a un ataque nuclear por parte de la Unión Soviética.

El poder y la influencia de la burocracia se basan en su control sobre un amplio rango de importantes recursos para las políticas (véase Hill, 1992: 1-11). Primero, la ley en sí misma provee algunas funciones cruciales que deben ser desempeñadas por la burocracia, y puede conferir amplia discrecionalidad a burócratas individuales para tomar decisiones en nombre del Estado. Segundo, las burocracias tienen acceso inigualable a recursos materiales para perseguir sus propios objetivos organizacionales, e incluso personales, si así lo desean. El gobierno es el mayor ordenador individual del gasto en muchos países, situación que les da a los funcionarios una voz poderosa en muchas áreas de política. Tercero, la burocracia es el repositorio de un amplio rango de competencias y experticia, recursos que la convierten en una organización de primer orden en la sociedad. Emplea grandes números de prácticamente todo tipo de profesionales, contratados por su conocimiento especializado. Lidiar continuamente con temas similares dota a estos expertos con puntos de vista únicos acerca de muchos problemas. Cuarto, las burocracias modernas tienen acceso a vastas cantidades de información sobre la sociedad. A veces la información es recogida deliberadamente, pero otras veces la información llega simplemente como parte de su localización central en el gobierno. Quinto, la permanencia de la burocracia y la larga duración de sus miembros con frecuencia le da una ventaja sobre sus superiores nominales, el ejecutivo electo. Finalmente, el hecho de que las deliberaciones de políticas en su mayor parte ocurren en secreto dentro de la burocracia les niega a otros actores la oportunidad de oponerse efectivamente a sus planes. Los burócratas pueden entonces ejercer una influencia prominente en la configuración del contexto de las políticas.

La estructura de la burocracia tiene tal vez el efecto más fuerte sobre el proceso de las políticas públicas, especialmente a nivel sectorial (Atkinson y Coleman, 1989a). La concentración de poder en unas pocas agencias reduce las oportunidades de conflicto y permite una planeación de las políticas a largo plazo. Un poder difuso, en contraste, fomenta los conflictos entre agencias y la falta de coordinación; las decisiones pueden ser tomadas con base en su aceptabilidad por parte de todas las agencias involucradas, más que por su mérito intrínseco. La autonomía de la burocracia con respecto a los políticos y grupos sociales también contribuye a su fuerza y efectividad en la formulación de políticas. Para ser fuerte, la burocracia debe tener propósitos claros, un ethos profesional y disfrutar de un sólido apoyo, sin interferencia, por parte de los políticos, en sus actividades cotidianas. También se deben evitar vínculos muy cercanos con clientelas para la burocracia sea efectiva. También es importante la habilidad para generar y procesar su propia información, si lo que se quiere es evitar la dependencia con respecto a grupos de interés.

Países como Francia, Corea, Singapur y Japón han tenido históricamente burocracias que disfrutaban de un status de alguna manera exaltado por el gobierno y por la sociedad (Katzenstein, 1977). Se dice que constituyen una elite homogénea que juega el papel más importante en el proceso de las políticas. Estas burocracias se someten a un largo proceso

de entrenamiento profesional y siguen el servicio público como una carrera de toda la vida. En otras sociedades, como Rusia y Nigeria, las burocracias tienen un status relativamente bajo y carecen de la capacidad para resistir presiones por parte de los legisladores o los grupos sociales, que con frecuencia promueven la incoherencia y las políticas miopes. En el extremo, los burócratas se pueden volver tan marginalizados que la corrupción se convierte en la norma, bien sea para suplir los bajos salarios o porque la ética y el imperio de la ley no son considerados importantes.

La movilización efectiva de experticia burocrática es más infrecuente de lo que comúnmente se cree (Evans, 1992). A pesar de la expansión masiva de las burocracias a lo largo el mundo durante las últimas décadas, las burocracias débiles, en el sentido en que son entendidas aquí, son la regla más que la excepción (Evans, 1995). En muchos países con corrupción, bajos salarios y pobres condiciones laborales, las burocracias a menudo no tienen la capacidad para lidiar con problemas complejos que se les pide que resuelvan. Si estas condiciones están presentes en un país, es altamente probable que el Estado tendrá dificultad en diseñar políticas efectivas y en implementarlas de la manera que se pretende (Halligan, 2003; Burns y Bowornwathana, 2001; Bekke y van der Meer, 2000; Verheijen, 1999; Bekke et al., 1996). En muchos países, aun si existe experticia burocrática en un área en particular, los problemas de organización y liderazgo impiden su organización efectiva (Desveaux et al., 1994).

Aunque puede ser tentador ver a los burócratas como los actores más influyentes en las políticas, bien sea en el sentido del poder que detentan o en el sentido opuesto de la ineffectividad que constriñe muchas iniciativas de políticas, debemos evitar exagerar el papel de la burocracia. El ejecutivo es el responsable en última instancia por todas las políticas, y a veces hace valer esta autoridad. Los problemas políticos de alto perfil también son más proclives a involucrar altos niveles de control ejecutivo. El control ejecutivo también es proclive a ser mayor si la burocracia se opone consistentemente a una opción de política preferida por los políticos. Más aún, la burocracia en sí misma no es una organización homogénea, sino una colección de organizaciones, cada una con sus propios intereses, perspectivas y procedimientos operativos estándar, lo cual puede hacer que llegar a una posición unificada sea difícil. Aun dentro del mismo departamento, con frecuencia hay divisiones con respecto a lineamientos funcionales, personales, políticos y técnicos. Por lo tanto, no es raro que los burócratas en países democráticos requieran el apoyo de los funcionarios electos si quieren ejercer su influencia en una forma significativa (Sutherland, 1993).

### Partidos políticos

Los partidos políticos pueden conectar al pueblo con su gobierno de maneras que afecten las políticas públicas. Los partidos operan en la frontera entre el Estado y los actores sociales, algunas veces actuando como porteros que definen qué actores ganarán acceso al poder político. Tienden a influenciar la política pública indirectamente, primero a través de su papel en la conformación de los miembros del ejecutivo y, en menor medida, del

legislativo. De hecho, una vez en sus cargos, no es raro que miembros del partido de gobierno ignoren su plataforma partidista oficial al diseñar las políticas (Thomson, 2001).

El impacto de los partidos políticos en los resultados de las políticas ha sido objeto de investigación y comentario empíricos (Blais et al., 1996; Castles, 1982; Imbeau y Lachapelle, 1993; McAllister, 1989). Los hallazgos concernientes al papel de los partidos en la formulación de políticas públicas, por ejemplo, han incluido evidencia de que, históricamente, los gobiernos europeos dirigidos por partidos cristianos demócratas y socialdemócratas han estado positivamente relacionados con el desarrollo de programas de bienestar (Wilensky, 1975; Korpi, 1983), y que los gobiernos de izquierda y derecha han tenido políticas y orientaciones fiscales diferentes respecto a desempleo y reducción de la inflación, respectivamente (Hibbs, 1977). Las diferencias partidistas también han estado ligadas a diferentes preferencias características de ciertos tipos de herramientas de políticas, como las empresas públicas o los instrumentos basados en el mercado (Chandler y Chandler, 1989; Chandler, 1982, 1983). Sin embargo, el significado contemporáneo de los partidos también se ha visto desafiado por aquellos que argumentan que el gobierno se ha vuelto demasiado complejo para la influencia de los partidos, cuando la influencia cotidiana proviene de grupos de interés y de institutos especializados de investigación en políticas (King y Laver, 1993; Pross, 1992). De modo semejante, otros estudios enfocados en la medida en que el aprendizaje y emulación de políticas que tiene lugar entre Estados o unidades subnacionales (Iutz, 1989; Poel, 1976; Erikson et al., 1989) y en el impacto de las influencias internacionales en la formulación de políticas domésticas han argumentado la reducción de la importancia de los partidos con los procesos contemporáneos de las políticas (Johnson y Stritch, 1997; Doern et al., 1996a).

La idea de que los partidos políticos juegan un gran papel en el proceso de las políticas públicas, por supuesto, se deriva de su innegable influencia en las elecciones y en los resultados electorales en países democráticos. Mientras que los partidos políticos y candidatos que buscan votos tratan de ofrecer paquetes de políticas que creen que van a ser atractivos para los votantes, el sistema electoral no está estructurado para permitir a los votantes escoger entre políticas específicas. Asimismo, como discutimos más arriba, el sistema representacional también limita la habilidad del público para asegurar que asuntos de política electoralmente relevantes sean efectivamente trasladados a la agenda oficial de los gobiernos (King, 1981; Butler et al., 1981). La agenda oficial de los gobiernos está, de hecho, usualmente dominada por oportunidades rutinarias o institucionalizadas de agendamiento política más que por la actividad política partidista (Kingdon, 1984; Walker, 1977; Howlett, 1997a). Aun cuando los partidos se encargan de plantear un tema y moverlo de lo público hacia la agenda oficial, no pueden controlar su evolución pasado ese punto. Como lo plantea Richard Rose (1980: 153):

Un partido puede crear movimiento sobre determinado tema, pero no puede asegurar la dirección en que se va a conducir. Así como los defensores del status quo pueden encontrar difícil defender su posición sin adaptarla, también los proponentes del cambio enfrentan la necesidad de modificar sus

demandas. Las modificaciones son necesarias para asegurar el acuerdo de diversos intereses dentro de un partido. También serán importantes para asegurar el apoyo, o al menos la aceptación reticente, de los grupos de presión afectados. Finalmente, un partido en el gobierno también necesitará hacer cambios para dar respuesta a las debilidades detectadas por los asesores del servicio civil y los ponentes responsables por convertir un planteamiento o un proyecto en ley para presentar al parlamento.

Aunque la influencia directa de los partidos políticos en las políticas puede ser silenciada, su influencia directa no. El papel desempeñado por los partidos políticos en la conformación del ejecutivo y el legislativo, por supuesto, les permite una influencia considerable en el contenido de las decisiones de política tomadas por esos individuos, incluyendo aquellos relacionados con la conformación del servicio público. Sin embargo, este poder no debería ser sobreestimado. En los gobiernos modernos, como hemos visto, el grado de libertad del que disfruta cada decisor político está circunscrito por una multitud de factores que limitan la conducta de cada dependencia y construyen las acciones de cada responsable por un cargo. Este rango va desde las limitaciones impuestas por la constitución del país hasta el mandato conferido a decisores individuales por varias leyes y regulaciones (Pal, 1988; Axworthy, 1988). Varias reglas determinan no sólo qué decisiones pueden ser tomadas por qué agencia del gobierno o por qué funcionario, sino que también determinan qué procedimientos deben seguirse para tal fin.

Los partidos políticos tienden a tener sólo un efecto difuso e indirecto sobre el proceso de formulación de las políticas a través de su rol en la determinación de quién conforma el legislativo, el ejecutivo y las instituciones judiciales. Su rol en el agendamiento político es muy débil, aunque juegan un papel más fuerte, y aun así todavía indirecto, en la formulación y toma de decisiones debido al fuerte rol desempeñado, en estos dos escenarios del ciclo de las políticas, por los miembros del ejecutivo. Su rol en la implementación de las políticas es virtualmente nulo, aunque pueden tener más efecto indirecto en la evaluación de las políticas desarrolladas por los legisladores y los comités legislativos (Minkenberg, 2001).

El hecho de que la influencia de los partidos en etapas particulares del proceso de las políticas puede ser silenciado, o de que dicha influencia puede ser disminuida, no conduce necesariamente a la conclusión de que “los partidos no importan”. La perspectiva de Richard Rose sobre la influencia de los partidos políticos del siglo XX sobre el gobierno británico continúa válida hoy en día:

Los partidos hacen la diferencia en la manera como [un país] es gobernado – pero las diferencias no son las esperadas. Las diferencias en el gobierno entre un partido y otro son menos proclives a emerger de intenciones en contraste que de exigencias del gobierno. Mucho del desempeño de un partido en el poder será condicionado por fuerzas fuera de su control... (Rose, 1980: 141; véase también Hockin, 1977).

### Grupos de interés o grupos de presión

Otro actor que ha recibido gran atención, gracias en parte al rol significativo que se le atribuye en las teorías pluralista y neo-pluralista, son los grupos de interés. Aunque las decisiones de política sean tomadas por el gobierno e implementadas por el ejecutivo y la burocracia, los grupos organizados que abogan por intereses económicos o por valores sociales de sus miembros pueden ejercer una influencia considerable en la política (Walker, 1991).

Un recurso valioso que emplean esos grupos de interés es el conocimiento, específicamente la información que puede no estar disponible o menos disponible para los demás. Los miembros de grupos especializados con frecuencia tienen conocimiento único sobre el problema de política que les preocupa. Dado que el proceso de formulación de políticas es un proceso intensivo en información, quienes poseen la información poseen algún valor. Los políticos y los burócratas con frecuencia encuentran indispensable la información que les es provista por los grupos de interés. El gobierno y los políticos de oposición están por lo tanto inclinados a ayudar a esos grupos a obtener la información que pueda mejorar la formulación de las políticas o socavar a sus oponentes. Los burócratas también solicitan la ayuda de los grupos para desarrollar e implementar muchas políticas (Hayes, 1978; Baumgartner y Leech, 1998).

Los grupos de interés también poseen otros recursos organizacionales y políticos importantes, además de la información. Esos grupos con frecuencia hacen contribuciones financieras a las campañas políticas. También hacen campaña a favor de candidatos que les son simpáticos porque apoyarían su causa en el gobierno. Sin embargo, los impactos políticos de los grupos de interés en la formulación e implementación de políticas públicas varían considerablemente de acuerdo con sus niveles diferenciados de recursos organizacionales y con la medida en que representen o no intereses empresariales o cualquiera de las varias causas “altruistas” de la sociedad civil (Pross, 1992; Baumgartner y Leech, 2001). Primero, los grupos de interés vienen en todas las tallas. Siendo todas las otras cosas iguales, los grupos más grandes pueden esperar ser tomados más en serio por el gobierno. Segundo, algunos grupos pueden formar asociaciones principales que trabajan en acuerdo con empresas o grupos de trabajadores que comparten intereses similares (Coleman, 1988). Una asociación líder que sea coherente puede ejercer una influencia aun mayor que la de un grupo de interés grande que opere por su cuenta. Tercero, algunos grupos están bien fundamentados, lo cual les permite contratar más personal, incluyendo aquellos con experticia en la “magia negra” de las campañas políticas y las elecciones (Nownes, 2004; Nownes y Cigler, 1995).

Aunque el impacto que tienen los gastos que los grupos de interés hacen en campañas, así como su compromiso a favor o en contra de partidos y candidatos políticos sobre las políticas públicas es discutible, no hay duda de que las diferencias en cuanto a recursos financieros importan (Nownes y Neeley, 1996; Nownes, 1995; 2000; Nownes y Cigler, 1995). En sistemas políticos democráticos, estos recursos de información y de poder hacen



de los grupos de interés miembros clave de los subsistemas políticos. Aunque esto no garantiza que sus intereses vayan a ser incluidos, es poco probable que sean ignorados, excepto en raras circunstancias en las cuales los líderes del gobierno deciden deliberadamente aprobar un apolítica a pesar de la oposición de los grupos interesados (Thatcher y Rein, 2004).

Entre los grupos de interés, el rol de las empresas es particularmente relevante, como lo mencionamos antes. La fuerza estructural de las empresas tiene el potencial tanto para promover como para erosionar el bienestar social. La erosión es más probable cuando las empresas carecen de coherencia organizacional. Cuando son “exitosas”, la habilidad de las firmas individuales y de los capitalistas para presionar a los gobiernos de forma que atiendan sus intereses particulares puede conducir a políticas miopes e incoherentes. Los conflictos endémicos entre grupos empresariales en competencia solo agravan tales situaciones. El problema puede ser contrarrestado si los negocios tienen una organización central cohesiva (o *asociación de punta*) capaz de resolver diferencias internas y de idear propuestas coherentes de políticas.

La fuerza o debilidad de las empresas y los patrones variables de relación entre el gobierno y la industria en un país son usualmente el resultado de factores históricos (Wilson, 1990a). A pesar de que el ejemplo de Japón citado más arriba es de alguna manera atípico, un legado político puede producir negocios poderosas organizaciones empresariales en un período de desafíos fuertes y persistentes de parte de los sindicatos o de los partidos socialistas. Cuanto más fuertes los sindicatos, más cohesiva será la defensa del sector privado organizado. Otra característica política que motiva negocios fuertes es la presencia de un Estado fuerte (esto es, autónomo). Las empresas deben estar bien organizadas para tener influencia en las políticas en países con Estados fuertes. Un Estado fuerte también puede nutrir una fuerte asociación empresarial con el fin de evitar los problemas que surgen de la existencia de demasiados grupos que hacen demandas conflictivas sobre el mismo tema. Las asociaciones empresariales fuertes pueden simplificar la administración de la formulación de políticas presentándole al gobierno una recopilación de las demandas del sector privado en lugar de una cacofonía de llamados dispares.

Otro factor que afecta la fuerza organizacional de las empresas es la estructura económica de una nación. En economías nacionales caracterizadas por baja concentración industrial o altos niveles de propiedad extranjera, es difícil para empresas disímiles organizar y poner en marcha una posición común. La cultura política también tiene una influencia importante en la medida de la naturaleza de la participación de las empresas en la política. Donde las culturas apoyan en gran medida la “libre empresa”, como en los Estados Unidos y Canadá, las corporaciones han visto menos razones para invertir en costosas organizaciones políticas. Más aún, el grado en el cual las normas sociales aprueban la representación funcional afecta la fuerza de los negocios. En Estados Unidos, y en menor medida en Gran Bretaña, Canadá, Australia y otras democracias anglo-americanas, los ciudadanos desconfían de que los negocios representen normalmente sus intereses de puertas para adentro. En los países corporativistas, por otro lado, la representación funcional es aceptada

y, de hecho, es vista como un comportamiento apropiado de grupos responsables (Siaroff, 1999).

La fuerza de trabajo ocupa, también, una posición de algún modo única entre los grupos de interés en el sentido en que es más fuerte que muchos, aunque considerablemente más débil que las empresas. A diferencia de estas, que disfrutan de un peso considerable con quienes formulan las políticas aun al nivel de las compañías, los trabajadores necesitan una organización colectiva, un sindicato, para tener más influencia en la formulación de políticas. Además de su función primaria de negociar con los empleadores los salarios de sus miembros y las condiciones de trabajo, los sindicatos se comprometen en actividades políticas para dar forma a las políticas de gobierno (Talar, 1989: 1). El origen de los esfuerzos de los sindicatos por influenciar la política pública tiene sus raíces en la democratización de finales del siglo XIX, que permitió a los trabajadores, quienes forman la mayoría en todas las sociedades industriales, tener voz en el funcionamiento del gobierno. Dada la influencia que los votos de sus miembros pueden producir en las elecciones democráticas, algunas veces fue más fácil para los sindicatos presionar al gobierno para responder a sus necesidades que negociar con sus empleadores. La organización de los trabajadores en partidos social demócratas, que eventualmente formaron gobiernos en muchos países, vino a reforzar el poder político de los trabajadores (Qualter, 1985).

La naturaleza y efectividad de la participación de los sindicatos en el proceso de las políticas depende de una variedad de factores institucionales y contextuales. Como pasa con las empresas, la estructura del Estado en sí misma es un determinante importante de la participación de los sindicatos en la formulación de políticas. Un Estado débil y fragmentado no será capaz de asegurar la participación efectiva de los sindicatos, porque estos últimos verán con poca certeza que el gobierno sea capaz de mantenerse de su lado en cualquier negociación. Empresas débiles también pueden inhibir la organización de sindicatos poderosos porque la necesidad de estos parece menos inmediata.

Sin embargo, el determinante más importante de la capacidad de los trabajadores para influenciar la formulación de políticas es su propia organización interna. El nivel de membresía de los sindicatos afecta la medida en la cual los Estados buscan o incluso aceptan su participación en los procesos de políticas. Lo mismo es cierto para la estructura de las unidades de negociación: la negociación colectiva descentralizada promueve una articulación fragmentada de las demandas de los trabajadores. Gran Bretaña, Canadá y los Estados Unidos, por ejemplo, han descentralizado las estructuras de negociación, mientras en Australia, Austria y los países escandinavos la negociación tiene lugar en la industria o incluso a nivel nacional (Esping-Andersen y Korpi, 1984; Hibbs, 1987). Un movimiento sindical que está fragmentado por aspectos regionales, lingüísticos, étnicos o religiosos, o por sectores industriales versus artesanales, o dividido entre sindicatos extranjeros y sindicatos domésticos, o sindicatos orientados a la importación o a la exportación, también experimentan dificultades al influenciar la política. La fragmentación dentro de los rangos del trabajo tiende a promover conflictos industriales locales y esporádicos y genera una

articulación incoherente de los intereses de los trabajadores en los procesos de políticas (Hibbs, 1978; Lacroix, 1986).

Para realizar su potencial político, el sector de los trabajadores necesita una organización central aún más de lo que la necesitan las empresas. Dichas asociaciones de punta incluyen el Congreso de Sindicatos Australianos, o el de sindicatos británicos, el Congreso Candiense de Trabajadores, y la Federación Americana de Trabajadores – Congreso de Organizaciones Industriales. La acción colectiva es la principal herramienta que tienen los trabajadores para influenciar el comportamiento de los empleadores o de los gobiernos, en la medida en que la capacidad de los trabajadores para presentar un frente unido determina en gran medida su éxito en la arena de las políticas. Para ser efectivo, la central sindical necesita tener miembros comprensivos y tener la capacidad organizacional para mantener la unidad lidiando con los conflictos entre sus miembros. El papel de los sindicatos en la formulación de políticas va desde el más influyente en los sistemas políticos corporativistas, como el de los Países escandinavos, Austria y Holanda, donde el Estado estimula la formación y mantenimiento de fuertes centrales de trabajadores, hasta el menos influyente en sistemas políticos pluralistas como el de los Estados Unidos y Canadá, donde no hay estímulos para fuertes centrales obreras.

#### Think-tanks y organizaciones de investigación

Otro conjunto de actores sociales que influyen el proceso de las políticas son los investigadores que trabajan en las universidades, institutos y *think-tanks*, alrededor de asuntos específicos y áreas de política pública. Los investigadores universitarios tienen con frecuencia interés teórico y filosófico en los problemas públicos, que puede ser traducido directamente en análisis de políticas. En la medida en que los académicos contribuyan con su investigación a los debates sobre políticas, funcionan de la misma manera que los expertos empleados por los think tanks. De hecho, en muchas instancias los académicos que adelantan investigación relevante sobre políticas son patrocinados por think tanks (Ricci, 1993; Stone et al. 1998). La siguiente discusión, por lo tanto, se concentrará en el rol de estas organizaciones privadas y la manera como ellas interpretan las opciones de política a través de perspectivas ideológicas particulares y basadas en intereses.

Un think tank puede ser definido como “una organización independiente comprometida con la investigación multidisciplinaria, que tiene la intención de influenciar la política pública” (James, 1993: 492). Tales organizaciones mantienen su interés en un amplio rango de problemas de políticas y emplean, tanto a tiempo completo como por contratos, a expertos en varias áreas con el fin de presentar recomendaciones exhaustivas sobre sus áreas de interés. Su investigación tiende a dirigirse a la elaboración de propuestas para la solución práctica de problemas públicos o, en el caso de algunos think tanks, a justificar sus posiciones ideológicas o movidas por intereses. Esto los coloca de alguna manera alejados de los investigadores académicos en las universidades, cuyos intereses son más especializados, quienes no necesariamente buscan soluciones prácticas a problemas de

políticas, y quienes a menudo no están tan motivados por factores ideológicos. Además, la investigación explícitamente partidista es generalmente excluida de la academia.

Sin embargo, mientras los think tanks son generalmente más partidistas que sus contrapartes académicas, ellos también mantienen una imagen de autonomía intelectual con respecto a los gobiernos, corporaciones privadas o cualquier partido político, si quieren que los decisores políticos los tomen en serio. Los grandes y prominentes think tanks de los Estados Unidos incluyen *The Brookings Institution*, *The American Enterprise Institute* y *The Urban Institute*. Organizaciones similares en Canadá incluyen el *C.D. Howe Institute*, el *Fraser Institute*, el *Canadian Centre for Policy Alternatives*, y el *Institute for Research on Public Policy*. Los grandes think tanks en Gran Bretaña incluyen el *Policy Studies Institute* y el *National Institute for Economic and Social Research* (McGann, 2008). Literalmente cientos de estos institutos están activos en los países occidentales desarrollados, algunos con amplios encargos en materia de políticas, otros son más limitados en su alcance, como la *Canadian Environmental Law Association* (Lindquist, 1993; Abelson, 1996). En el mundo en desarrollo, los think tanks tienden a ser financiados por y ligados a los gobiernos, lo cual plantea interrogantes acerca de su autonomía.

Los think-tanks dirigen sus recomendaciones e investigaciones a aquellos políticos que pueden estar más favorablemente dispuestos frente a sus ideas y, a diferencia del gobierno y los investigadores universitarios, invierten una gran cantidad de esfuerzo publicitando sus hallazgos (Dobuzinskis, 2000; Stone, 1996; Weaver, 1989). La necesidad de una rápida respuesta a las crisis de las políticas ha conducido a muchos think tanks a desarrollar nuevas “líneas de producto”. Esto es, breves, sucintos informes y reportes de políticas que puedan ser rápidamente leídos y digeridos han venido a reemplazar a los extensos estudios como el resultado primario de los think tanks. Ahora existe una especial valoración por los artículos de opinión en periódicos y por las apariciones en radios y programas de televisión. Esta nueva marca de la investigación y el análisis depende de la “cadena alimenticia de la política pública”, que incluye un rango de instituciones de conocimiento y políticas. Durante las últimas décadas, mucho del trabajo de los think tank ha sido dedicado a promover la eficiencia económica, toda vez que esta ha sido una preocupación importante de los gobiernos en el mundo industrializado.

Una cantidad de tendencias de políticas ha influenciado en los últimos años la manera como funcionan los think tanks. Algunos de esas dinámicas y sus efectos incluyen a los think tanks dedicados a actores o temas específicos que afectan a las mujeres, a las familias (por ejemplo, en Canadá, el *Vanier Institute of the Family*) y a los grupos indígenas, y las organizaciones no gubernamentales ahora están jugando un papel central en el desarrollo e implementación de políticas y programas domésticos y externos. Estos nuevos participantes en los debates de las políticas han creado muchos nuevos think tanks especializados y organizaciones de investigación en políticas públicas lo cual, a su vez, ha fortalecido la competición entre ellos (véase Rich, 2004; Abelson, 2007; Stone, 2007; McGann et al., 2005). La globalización y el crecimiento a ella asociado de los problemas transnacionales como las pandemias, el hambre y el cambio climático requieren una respuesta global, y esto

ha afectado las actividades de los think tanks. Algunos think tanks han respondido desarrollando ligaciones y cooperaciones internacionales, o convirtiéndose en organizaciones multinacionales, en un esfuerzo por cerrar la brecha entre el Norte y el Sur y el Este y el Oeste. Adicionalmente, la emergencia de alianzas económicas regionales o continentales tales como la Unión Europea y el NAFTA han creado nuevas redes de instituciones de política regionalmente orientadas.

La proliferación de think tanks, sin embargo, ha estado acompañada por recortes en los fondos públicos disponibles para investigación, lo cual a su vez ha conducido a una competencia creciente por financiamiento entre los think tanks (t'Hart y Vromen, 2008). En muchos países, los recortes en el financiamiento gubernamental para la investigación sobre políticas ocurrieron al mismo tiempo que la disminución o eliminación de las unidades gubernamentales para la formulación de políticas, en los ejercicios de recorte presupuestal de los años 1990s. Al mismo tiempo, acontecimientos que teniendo lugar en otras partes, como el final de la Guerra Fría, tuvieron un impacto profundo en el financiamiento para las organizaciones de investigación enfocadas en áreas como la seguridad internacional y los asuntos extranjeros, toda vez que los donantes y los gobiernos dejaron de ver la necesidad de tal investigación.

Como resultado, los think tanks han tenido que destinar importantes recursos a la recolección de fondos a expensas de la investigación y la diseminación de los resultados (McGann y Weaver, 1999). Esto ha conducido a la “sobreespecialización” y a la competencia destructiva en el mercado político de las ideas (Stone, 2007).

### Mass Media

Los medios masivos constituyen otro conjunto importante de actores vinculados a las políticas, con una influencia indirecta importante en la formulación de políticas públicas. Algunos sugieren que los medios masivos juegan un papel fulcral en el proceso de las políticas (Herman y Chomsky, 1988; Parenti, 1986), mientras otros lo describen como marginal (Kingdon, 1984). No hay cómo negar que los medios masivos son ligaciones cruciales entre el Estado y la sociedad, una posición que les permite una influencia significativa en las preferencias públicas y privadas respecto a la identificación de los problemas públicos y sus soluciones. Sin embargo, como en el caso de los partidos políticos, el papel directivo de los medios masivos en las varias etapas del proceso de las políticas es a menudo esporádico y a menudo muy marginal.

El papel de los medios en el proceso de las políticas se origina en la función de reportar sobre los problemas, lo que con frecuencia conduce a analizar qué salió mal y algunas veces se extiende hasta la defensa de soluciones particulares. Los periodistas con frecuencia van más allá al identificar problemas obvios y definiendo su naturaleza y su alcance, y sugiriendo soluciones. El papel de los medios en el agendamiento político es entonces particularmente significativo (Spitzer, 1993; Pritchard, 1992). El retrato mediático de los problemas públicos y las soluciones propuestas condicionan frecuentemente cómo ellos son entendidos por el público y por muchos miembros del gobierno, excluyendo así algunas



alternativas y haciendo más plausibles las decisiones. Las preguntas en sesiones parlamentarias o en conferencias de prensa presidenciales casi siempre se basan en historias de la televisión diaria o en las noticias de los periódicos.

Esto es particularmente significativo considerando que los reportajes de noticias no son un espejo objetivo de la realidad, libre de distorsiones, sesgos o inexactitudes. Las organizaciones de noticias son guardianes en el sentido de que definen qué vale la pena reportar y los aspectos o situaciones que deberían ser subrayados. Así, los problemas de políticas que pueden ser traducidos en una historia interesante tienden a ser vistos por el público como más importantes que aquellos que no se prestan fácilmente para estructuras narrativas, relatos en primera persona y las frases pegajosas de la televisión sensacionalista. Esto explica parcialmente por qué, por ejemplo, las historias sobre crimen reciben tanta prominencia en las noticias de televisión y, como corolario, el público presiona a los gobiernos para que parezcan estar actuando duramente contra el crimen. De forma semejante, grupos e individuos capaces de presentar problemas a los medios masivos en forma de paquetes de información, son más proclives que sus contrapartes menos sucintas a ver proyectas sus opiniones (Callaghan y Schnell, 2001; Lutz y Goldenbert, 1980; Herman y Chomsky, 1988; Parenti, 1986).

Sin embargo, no debemos exagerar el papel de los medios masivos en los procesos de las políticas. Otros actores tienen recursos que los habilitan para contrarrestar la influencia de los medios, y los decisores políticos son (en su mayor parte) individuos inteligentes y recursivos que entienden sus propios intereses y tienen sus propias ideas sobre las opciones de política que son más apropiadas y viables. Como regla, los decisores políticos no son fácilmente convencidos por los retratos mediáticos de los problemas y las soluciones de políticas que ellos prefieren, o por el puro hecho de la atención mediática. De hecho, con frecuencia utilizan los medios para su propia ventaja. No es raro para los funcionarios públicos y los grupos de interés exitosos proveer información selectiva a la prensa para reforzar su punto de vista (Lee, 2001). De hecho, muy a menudo los medios son conducidos por la opinión de los funcionarios del gobierno y no al contrario (Howlett, 1997a, 1997b).

#### Asesores y expertos académicos expertos en políticas

Los analistas que trabajan en las universidades o en el gobierno tienden a investigar los problemas de política determinados por los intereses del público o del gobierno, o por su propia curiosidad personal sobre un tema en particular. Aunque los hallazgos académicos en materia de políticas tienden a recibir de lejos menos atención que los resultados de los think tanks, las oportunidades que tienen los académicos de hacer análisis y críticas prolongados pueden compensar la falta de atención inmediata (Cohn, 2004, 2006; Whitley et al., 2007). Carol Wiss ha denominado esta dinámica del impacto académico en la política pública “la función de ilustración”, para subrayar la habilidad de largo plazo para informar las comprensiones de los actores de las políticas (Weiss, 1977a, 1977b; Bryman, 1988).

Este papel de introducir nuevos hallazgos sobre temas de políticas también puede ser emprendido por asesores, quienes movilizan las ideas y resultados de la investigación sobre

políticas directamente a los gobiernos (Lapsley y Oldfield, 2001). Ha habido una explosión en el crecimiento y uso de los asesores para análisis e implementación de políticas por parte de los gobiernos en los últimos años, desarrollo cuyo impacto e implicaciones todavía deben ser reconocidos en su totalidad (Speers, 2007; Perl y White, 2002).

### **El sistema internacional y las políticas públicas**

La formulación de políticas es una preocupación mucho más doméstica que envuelve a los gobiernos nacionales y a sus ciudadanos: esto, en países liberales-democráticos con economías capitalistas organizadas como se explicara más arriba. Sin embargo, el sistema internacional también tiene una importancia creciente en la configuración de la política pública doméstica y en sus desarrollos. Sus efectos se manifiestan a través de individuos que trabajan como asesores o consultores para gobiernos nacionales o como miembros de organizaciones internacionales, cuya autoridad viene dada por acuerdos internacionales que regulan el comportamiento de los Estados miembros.

Evaluar los efectos de las instituciones internacionales es más difícil que evaluar los del escenario doméstico. Por un lado, los Estados son entidades soberanas con, en teoría, la autoridad legal para cerrar sus fronteras a cualquier influencia extranjera como y cuando quieran. En realidad, sin embargo, es prácticamente imposible para un Estado detener las influencias extranjeras por causa de los constreñimientos enraizados en el sistema internacional (Held y McGrew, 1993; Walsh, 1994). La medida en la cual un Estado sea capaz de afirmar su soberanía depende de la severidad de las presiones internacionales y de la naturaleza del tema en cuestión, así como de las características innatas del Estado en sí mismo (Knill y Lehmkuhl, 2002; March y Olsen, 1998b).

El sistema internacional no sólo influencia los sectores de políticas que son obviamente internacionales –comercio y defensa, por ejemplo— sino también sectores sin conexiones aparentemente inmediatas con lo internacional, como la salud y las pensiones (Brooks, 2007, 2005). Las fuentes de influencia yacen en la estructura general del sistema internacional, en el lugar que en él ocupa la nación y en los “regímenes” específicos que existen en cada una de las muchas áreas de políticas.

### **Actores y regímenes internacionales**

Los actores internacionales varían considerablemente en su habilidad para influenciar las políticas domésticas y, esto, en gran medida, es el resultado de diferencias en su dotación de recursos. Uno de los recursos más fuertes que determinan su influencia es si el *régimen internacional* facilita su vinculación (Krasner, 1982; Haggard y Simmons, 1987). Los regímenes internacionales han sido definidos por Robert Keohane y Joseph Nye (1989:19) como “conjuntos de disposiciones de gobierno” o “redes de reglas, normas y procedimientos que regularizan el comportamiento y controlan sus efectos”. Estos regímenes varían considerablemente en forma, alcanza y cobertura, nivel de adherencia y en los instrumentos a través de los cuales son puestos en práctica (Haggard y Simmons, 1987). Algunos se basan en tratados explícitos, mientras otros se basan simplemente en

convenciones que se desarrollan como resultados de un comportamiento internacional reiterado. Algunos cubren una variedad de temas relacionados mientras otros son bastante específicos en su cobertura. Algunos son fuertemente vinculantes y otros son fácilmente ignorados. Algunos están reforzados a través de penalidades formales o informales mientras otros no incluyen tales disposiciones. Algunos regímenes son administrados por organizaciones formales con grandes presupuestos y personal, mientras otros están más relacionados con códigos morales (véase Rittberger y Mayer, 1993).

Como otras instituciones formales, los regímenes internacionales afectan las políticas públicas promoviendo ciertas opciones y restringiendo otras. Más aún, ellos dan forma a las preferencias de los actores y la manera en que estas pueden realizarse (Doern et al., 1996b). Así, un gobierno que desee apoyar a los productores domésticos ofreciendo subsidios a la exportación, por ejemplo, puede no llegar a hacer debido a las restricciones internacionales formales e internacionales. Regímenes de diverso alcance y profundidad pueden ser encontrados en la mayoría de las áreas relevantes de políticas, aunque no en todas ellas.

Los actores internacionales encuentran fácil intervenir en los sectores de políticas en los cuales ya existe un régimen internacional interviniendo (Risse-Kappen, 1996: 6; Coleman y Perl, 1999). El lugar central que ocupan el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el régimen monetario internacional, por ejemplo, habilita a sus funcionarios para intervenir en los detalles íntimos de la formulación de políticas públicas en muchas naciones que enfrentan serios problemas financieros o fiscales.

Un recurso aún más significativo a nivel internacional es la experticia teórica y práctica de los actores en un sector de políticas (Barnett y Finnemore, 1999). Muchas organizaciones internacionales —por ejemplo, el Banco Mundial, el FMI, la OCDE y la Organización Mundial de la Salud— son vastos repositorios de conocimiento establecido en temas de políticas, y los gobiernos con frecuencia confían en su experticia al elaborar políticas, dando así a estos actores internacionales una influencia significativa en el proceso de las políticas. Los recursos financieros que las organizaciones internacionales ofrecen a los gobiernos son otra fuente de influencia. Los diferentes niveles de experticia y financiamiento que las organizaciones internacionales pueden desplegar, a menudo resultan ser cruciales para el impacto que los actores internacionales pueden tener en las políticas domésticas (Finnemore y Sikkink, 1998).

Sin embargo, la naturaleza de los subsistemas nacionales políticas también afecta el papel de los actores internacionales en el proceso de las políticas. Se puede esperar que los actores internacionales sean influyentes en sectores con subsistemas fragmentados, porque esa fragmentación les permite una mayor oportunidad de intervención. Por ejemplo, la *International Civil Association* —una agencia de las Naciones Unidas responsable por el sector del transporte aéreo— desarrolla un diseño común de estándares para los aeropuertos que es ampliamente adoptado alrededor del mundo. Aunque la propiedad o la operación de muchos aeropuertos del mundo está circunscrita a nivel local, pueden ser presionados para desarrollar diseños compatibles.

Y, al contrario, los actores internacionales encuentran difícil influenciar políticas donde los subsistemas asociados son coherentes y están unidos en su oposición a la intervención externa (Risse-Kappen, 1995: 25; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993b). La resistencia de la industria del petróleo al protocolo de Kioto para reducir la emisión de gases de efecto invernadero ha socavado los esfuerzos de las Naciones Unidas para limitar el cambio climático reduciendo las emisiones de estos gases entre muchos países ricos incluyendo a Australia, Canadá y los Estados Unidos. La situación más propicia para los actores internacionales es, por supuesto, cuando el subsistema involucrado es coherente y a favor de la participación externa, como ocurre, por ejemplo, en muchas negociaciones de libre comercio donde fuertes comunidades empresariales apoyan los regímenes comerciales internacionales —en tales instancias se puede esperar que los actores internacionales sean una parte integral del proceso doméstico de las políticas (Pappi y Henning, 1999).

No todos los actores internacionales trabajan para entidades públicas o agencias privadas, por supuesto. Un nicho influyente ha sido creado por las organizaciones no gubernamentales (ONG) que abogan por opciones y temas de políticas. En un extremo del espectro ONG como Greenpeace y Amnistía Internacional llaman la atención sobre preocupaciones ambientales y de Derechos Humanos en contexto nacionales e internacionales específicos. Estas ONG pueden capturar la atención pública, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales y ejercer influencia en las decisiones de políticas a través de llamados a boicots y sanciones. En el otro extremo, ONG como el *World Business Council on Sustainable Development* pueden apoyar a corporaciones internacionales que tartan de prevenir las críticas que lanzan ONG como Greenpeace y AI (Sell y Prakesh, 2004; Woodward, 2004; Mathiason, 2007).

El reconocimiento de la influencia del sistema internacional en las políticas públicas a nivel doméstico es uno de los desarrollos recientes más emocionantes de esta disciplina. Aunque el sistema internacional probablemente siempre ha afectado la política pública en alguna medida, su alcance e intensidad se han incrementado grandemente en los últimos tiempos. Esto es el resultado de lo que ha sido descrito como *globalización* o, más precisamente, *internacionalización* (Hirst y Thompson, 1996). A pesar de haber sido inicialmente concebida en términos más bien simplistas, la literatura reciente reconoce el carácter altamente complejo de la internacionalización, las diferentes formas que toma en el tiempo y el espacio, y los efectos variables que tiene en diferentes sectores de política y en diferentes Estados (Bernstein y Cashore, 2000; Bennet, 1997; Brenner, 1999; Hobson y Ramesh, 2002; Weiss, 1999). Este reconocimiento ha conducido a los investigadores a investigar más cuidadosamente los medios, modos y mecanismos a través de los cuales los procesos domésticos de las políticas están ligados con el sistema internacional (Coleman y Perl, 1999; Risse-Kappen, 1995; Finnemore y Sikkink, 1998; Keck y Sikkink, 1998).

Tales estudios se encuentran todavía en una etapa incipiente, y el desafío que tienen los académicos es incorporar los cambios inducidos por la internacionalización en las concepciones existentes de los procesos domésticos de las políticas y sus resultados

(Hollingsworth, 1998; Lee y McBride, 2007; Cohen y McBride, 2003). Sin embargo, podemos identificar varias tendencias clave.

Primero, la internacionalización de la economía mundial ha acelerado la velocidad a la cual se diseminan los eventos que tienen lugar en otros lugares (calamidades naturales, guerras, acciones terroristas, crisis financieras, giros en los mercados financieros, etc.) por la vía de los medios de telecomunicaciones (Rosenau, 1969). Esto ha expandido el alcance de los efectos secundarios de las políticas a medida que sectores antes aislados ahora convergen, se superponen y colisionan.

Los que en el pasado eran vistos como sectores discretos —como las telecomunicaciones y los computadores, la agricultura o el comercio— hora son cada vez más vistos como elementos de un solo sector. Cualquier esfuerzo internacional por reducir los subsidios agrícolas, por ejemplo, tiene un efecto en el desarrollo rural, en el bienestar social y en las políticas ambientales y, en última instancia, en la política fiscal general del gobierno. Las áreas tradicionales de política social como la seguridad social y la salud se han vuelto por tanto parte de la formulación de políticas económicas y comerciales (Unger y van Waarden, 1995; Coleman y Grant, 1998).

Segundo, la internacionalización también crea nuevas oportunidades para aprender de las experiencias de otros en materia de políticas. Este es un tema de muchos trabajos recientes en transferencias de políticas, lo cual subraya especialmente el papel de las comunidades epistémicas internacionales (basadas en el conocimiento) y de las organizaciones no gubernamentales en la promoción de actividades de aprendizaje (Haas, 1992; Evans y Davies, 1999; King, 2005; Levi-Faur y Vigoda-Gadot, 2006). Las lecciones de la privatización de las telecomunicaciones en Gran Bretaña y la desregulación de las aerolíneas en los Estados Unidos en los años 1980s se expandieron rápidamente alrededor del mundo a lo largo de los sectores de políticas públicas debido al papel activo desempeñado por las asociaciones (Ikenberry, 1990; Ramesh y Howlett, 2005; Eisner, 194b). a pesar de que esas ideas eran con frecuencia reinterpretadas en procesos de transferencia que después eran adaptados para encajar en procesos particulares de formulación de políticas (Dobbin et al., 2007), no cabe duda de que las oportunidades para proponer ideas que se generaron fuera de las fronteras de una nación se han incrementado en los años recientes a medida que la internacionalización ha ganado ritmo (Coleman y Perl, 1999; de Jong y Edelenbos, 2007; Pedersen, 2007).

Más aún, la internacionalización promueve nuevos patrones de formulación de políticas (Rittberger y Mayer, 1993). Cuando un actor de política pública doméstica pierde en un escenario doméstico, puede entonces buscar que esa política sea transferida al escenario de las organizaciones internacionales donde puede ser recibida más favorablemente. Las poderosas organizaciones internacionales y regímenes como la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio y el NAFTA (*North America Free Trade Agreement*) han abierto nuevos canales de acción para que actores de políticas a nivel doméstico



procuren sus intereses (Howlett y Rames, 2002; Richardson, 1999; Cortell y Davis, 1996; Demaret, 1997).

### **Ejemplos de regímenes internacionales en comercio y finanzas**

Hacer un mapa de los miles de efectos de todos los regímenes internacionales está claramente fuera del alcance de este libro. Aquí vamos apenas a describir en términos generales los regímenes prominentes en las áreas de comercio, finanzas y producción, para ilustrar cómo afectan la formulación de políticas públicas a nivel doméstico.

El edificio en que se basa el régimen contemporáneo del comercio internacional es el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), firmado en 1947 y reemplazado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Sus miembros incluyen a casi todos los Estados del mundo y la vasta mayoría de las exportaciones mundiales están bajo su regulación.

La OMC exige a sus miembros trabajar en dirección a disminuir las barreras comerciales dando “tratamiento nacional” a las importaciones y absteniéndose de subsidiar las exportaciones. Estos requerimientos tienen la intención de ayudar a los productores internacionalmente competitivos, a costa de aquellos productores que no son competitivos. Este acuerdo restringe la habilidad del gobierno para apoyar a las industrias nacionales, bien sea a través de protección contra las importaciones o de subsidio a las exportaciones, aunque algunos gobiernos más persistentes han encontrado maneras de evadir las restricciones. Las dificultades relacionadas con la protección contra las importaciones es que, si bien esta crea oportunidades y riqueza para los exportadores exitosos e, implícitamente, para el conjunto de la economía, al mismo tiempo impone costos a las industrias y compañías no competitivas. Estos costos, insistimos, son con frecuencia asumidos por el conjunto de la sociedad bajo la forma de altas tasas de desempleo y mayor gasto público en bienestar social (véase Hoekman y Kostecki, 1995).

El régimen monetario internacional tiene un impacto aún mayor sobre las políticas públicas, especialmente después de la adopción de un sistema flexible de intercambio en 1976. El hecho de que las tasas de intercambio de monedas estén determinadas por los mercados financieros de acuerdo con la demanda y la oferta de la moneda de un país —en lugar de ser fijadas por un acuerdo internacional, como era el caso bajo el acuerdo de Bretton Woods de 1944— deja expuestos a los gobiernos a presiones financieras internacionales. Dado que los mercados financieros dependen de la interpretación de los distribuidores sobre las actuales condiciones económicas de un país y sus expectativas para el futuro, este sistema con frecuencia da lugar a fluctuaciones impredecibles en el valor de las monedas nacionales. Los gobiernos están entonces bajo constante presión para no hacer nada que pueda desagradar al mercado extranjero, sin importar si es correcto o incorrecto.

Aún más importantes que la tasa flexible de intercambio son los efectos de la desregulación financiera y los avances tecnológicos que facilitan la transferencia de dinero alrededor del mundo a altas velocidades. A finales de la década de 1990 el intercambio en el comercio

exterior sumaba más de dos trillones al día. Con tales volúmenes en juego, los mercados monetarios internacionales tienen la capacidad para causar estragos en un país cuyas políticas sean vistas desfavorablemente por el capital internacional. Los Estados ahora deben ser extremadamente cautelosos sobre los efectos de sus políticas, en la medida en que estas afecten las tasas de intercambio, lo que a su vez afecta las tasas de interés y la competitividad de las exportaciones, cuyas repercusiones son sentidas por toda la economía. La decisión de un gobierno de aumentar el gasto social en bienestar, por ejemplo, puede ser vista desfavorablemente por el comercio monetario mundial, el cual puede liquidar la moneda de ese país haciendo que se devalúe, y esto a su vez puede requerir un aumento en las tasas de interés por parte del gobierno, resultando en una desaceleración de la economía y en aumento del desempleo. El resultado neto de todas estas acciones y reacciones puede ser la negación de la decisión original de aumentar el gasto público.

La esperada reacción adversa del mercado a los déficits presupuestales también limita el alcance de este instrumento clave de política fiscal para impulsar la actividad económica y bajar el desempleo (Huber y Stephens, 1998). La rápida caída del dólar estadounidense en 2008 que siguió a años de déficit en los presupuestos y en las cuentas corrientes sugiere que incluso una superpotencia no es enteramente inmune a las fuerzas globales.

De modo semejante, la liberalización de las reglas que restringen la inversión extranjera directa, particularmente desde 1980, ha conducido a su expansión masiva y a la proliferación de las corporaciones transnacionales, lo cual a su vez ha afectado las opciones de políticas que tienen los Estados. En 2006 había 73.000 corporaciones transnacionales con más de 780.000 empresas extranjeras afiliadas, cuyos activos sumaban 51 trillones de dólares y que tenían 73 millones de empleados y ventas anuales por más de 25 trillones de dólares (UNCTAD, 2007).

Las corporaciones transnacionales no sólo controlan grandes volúmenes de capital, sino que también son los mayores jugadores en el comercio internacional —son responsables por más de dos tercios del comercio mundial— y controlan buena parte de las capacidades mundiales en tecnología y gestión. Dado que su interés primario son los dividendos, las corporaciones transnacionales tienen una motivación para localizar su producción en donde ven mayores oportunidades de maximizar sus ganancias.

En vista de su tamaño y su fuerza, las corporaciones transnacionales son actores fundamentales en la economía mundial y, consecuentemente, en la política y las políticas públicas. Ellas pueden causar serios daños a la economía de un país reteniendo sus inversiones o decidiendo llevarlas a otro lugar, posibilidades que quienes formulan las políticas pueden ignorar sólo exponiéndose a altos riesgos económicos. Actualmente también existe una competición entre los países por atraer compañías multinacionales ofreciéndoles condiciones que ellas puedan encontrar atractivas. Esto generalmente toma la forma de un compromiso del Estado con controlar los costos de la mano de obra, mantener niveles de impuestos comparables a los que tienen países semejantes y establecer

restricciones mínimas al comercio y a la inversión internacionales. Tales compromisos también pueden ser provocados por las compañías financieras transnacionales como los bancos y las agencias calificadoras de riesgo, que pueden bajar la calificación de la deuda pública e incrementar los costos que los gobiernos pagan por los préstamos en el extranjero. Todas estas presiones crean severas restricciones a las opciones de políticas que tienen los Estados, no sólo en materia económica sino también en aspectos no económicos.

Sin embargo, los regímenes internacionales no afectan del mismo modo a todas las naciones. Las más poderosas disfrutan de mayor autonomía que sus contrapartes internacionales en materia de políticas, dentro del sistema internacional. Esto no se debe sólo a que los Estados poderosos tienen la capacidad de forzar a otras naciones a cambiar su comportamiento, sino también a que los otros voluntariamente alteran su comportamiento para encajar con las expectativas de los poderes dominantes (Hobson y Ramesh, 2002). Así, por ejemplo, en el presente cualquier tratado internacional sobre comercio o inversión al cual se oponga un país predominante como los Estados Unidos tiene pocas posibilidades de ser realizado, y si se logra es poco probable que tenga gran significancia. El gobierno chino es comparablemente capaz, por ejemplo, de negociar términos con las corporaciones transnacionales que deseen acceso a su gigantesco mercado doméstico (cosa poco probable para muchos otros países). Dependiendo de su poder económico y militar, en el escenario internacional algunos países son formuladores de políticas mientras otros son implementadores. Los países y actores más poderosos —por ejemplo, China, la Unión Europea, los Estados Unidos— ejercen influencia sobre otros países para que incorporen sus opciones de políticas. Los países implementadores —esto es, la mayoría de países del mundo— son naciones que entregaron su capacidad de perseguir sus propias opciones de políticas a cambio de acceso preferencial a los mercados financieros y de bienes y/o a cambio de alianzas en materia de seguridad.

### **Subsistemas de políticas y regímenes de políticas: integrar instituciones, ideas y actores**

Los actores que hemos identificado más arriba se originan en las instituciones y en estructura político económica y ejercen su papel en la formulación de políticas a través de sus interacciones. Estas interacciones están impregnadas de significado por las ideas y los actores que invocan para apoyar o rechazar una determinada política pública. Dada esta relación mutuamente constitutiva entre actores, instituciones e ideas, es útil tener conceptos analíticos que abarquen estos elementos fundamentales de las relaciones alrededor de las políticas. Ya hemos discutido el concepto de *paradigma de las políticas* como un conjunto de ideas de alto nivel que estructuran los debates sobre políticas públicas. Identificar los actores clave en un proceso de políticas, qué los acerca, cómo interactúan y qué efectos tiene su interacción en la formulación de las políticas y en sus resultados es una indagación que ha atraído la atención de muchos estudiantes de formulación de políticas públicas (Timmermans y Bleiklie, 1999). El concepto de *subsistema de políticas* ha emergido de esos estudios como un concepto que ayuda a capturar las interrelaciones entre actores, instituciones e ideas en la construcción de las políticas (McCool, 1998).

## Subsistemas de políticas

El universo de las políticas puede ser entendido como una sumatoria abarcadora de todos los actores e instituciones internacionales, estatales y sociales que directa o indirectamente afectan un área específica de las políticas. Los actores y las instituciones que encontramos en cada sector, tema o área, podríamos decir, constituyen un *subsistema de políticas* (Freeman, 1955; Cater, 1964; Freeman y Stevens, 1987; McCool, 1998). Dentro de un sistema político económico mayor (Knoke, Laumann y Knoke, 1987; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993b).

A lo largo de los años los académicos han desarrollado una variedad de modelos para tratar de capturar la manera en la cual las ideas, los actores y las instituciones interactúan en el proceso de las políticas. La concepción más antigua de un sistema de políticas fue desarrollada en los Estados Unidos por los primeros críticos del pluralismo, quienes desarrollaron la noción de “sub-gobierno”, entendido como agrupaciones de actores sociales y estatales en patrones rutinizados de interacción, y como jugadores clave en el desarrollo de las políticas (deHaven-Smith y Van Horn, 1984). Este concepto estaba basado en la observación de que los grupos interés, los comités del Congreso y las agencias gubernamentales en los Estados Unidos desarrollaron sistemas de apoyo mutuo en el curso de una interacción constante acerca de asuntos legislativos y regulatorios. Estas relaciones tripartitas que encontramos en áreas como la agricultura, los transportes y la educación fueron con frecuencia denominadas “triángulos de hierro” para capturar la esencia de su estructura, así como su control acorazado sobre muchos aspectos del proceso de las políticas (Cater, 1964).

Tales agrupaciones fueron con frecuencia acusadas de haber “capturado” el proceso de las políticas, subvirtiendo los principios de la democracia popular al asegurar que sus propios intereses prevalecieran sobre los del público en general (Bernstein, 1955; Huntington, 1952; Lowi, 1969). Sin embargo, en los años 1960s y 1970s, mayor investigación sobre el caso estadounidense reveló que muchos sub-gobiernos no eran todopoderosos, y que de hecho su influencia en la construcción de las políticas variaba según los temas y a lo largo del tiempo (Hayes, 1978; Ripley y Franklin, 1980). Pronto una noción más flexible y menos rígida del subsistema de política fue evolucionando, bajo el nombre de “red de problemas<sup>1</sup>”, elaborada por Hugh Heclo (1978). Este autor argumentó que, mientras algunas áreas de la vida política estadounidense estaban organizadas en un sistema de representación de intereses, otras no (Heclo, 1974). La conformación y el funcionamiento de los “triángulos de hierro”, según Heclo, con frecuencia no eran tan cerrados o rígidos como se mostraban. Heclo concibió los subsistemas de políticas como existiendo en un espectro que tenía a los triángulos de hierro en un extremo y a las redes de problemas en otro. Las redes de problemas eran entonces más grandes, mucho menos estables, tenían

---

<sup>1</sup> “Problemas” en el sentido de “asuntos” o “cuestiones” o “temas”. “Issue network” es la expresión que aparece en el texto. Nota de Cristina.

mayor rotación de sus participantes y eran mucho menos institucionalizadas que los triángulos de hierro institucionalizados.

Estudios posteriores condujeron a la identificación de una gran variedad de subsistemas, lo cual a su vez hizo necesario el desarrollo de taxonomías alternativas al simple espectro de Heclo de las redes de problemas y los triángulos de hierro. Así, R.A.W. Rhodes (1984) argumentó que las interacciones dentro de y entre las agencias del gobierno y las organizaciones sociales constituían redes de políticas que eran instrumentales para la formulación y el desarrollo de políticas. Planteó también que las redes variaban de acuerdo con su nivel de “integración”, la cual tiene una función en la estabilidad de la conformación de estas redes, en la restricción de la membresía, en el grado de aislamiento con respecto a otras redes y con respecto al público, y en la naturaleza de los recursos que controlan. En los Estados Unidos, Hamm (1983) especificó atributos generales. Este autor argumentó que los sub-gobiernos se pueden diferenciar según su complejidad interna, autonomía funcional y niveles de cooperación interna y externa.

En un gran estudio sobre la formulación de política industrial en Europa, Wilks y Wright (1987) apoyaron la tipología de Rhodes, argumentando que las redes variaban a lo largo de cinco dimensiones clave: “el interés de los miembros de la red, la conformación, el alcance de la interdependencia de los miembros, la medida en que la red esté aislada de otras redes y las variaciones en la distribución de recursos entre los miembros”. Refinando el espectro triángulo de hierro — red de problemas desarrollado por Heclo, los autores citados argumentaron que esta concepción permitía desarrollar una escala “alto-bajo” en la cual las redes altamente integradas se caracterizarían por la estabilidad de sus miembros, las alianzas entre ellos, las interdependencias dentro de la red y el aislamiento con respecto a otras redes. En el otro extremo, las redes débilmente integradas serían grandes y con estructuras menos firmes, y con vínculos múltiples y con frecuencia rudimentarios con otros grupos y actores.

En los Estados Unidos, también se han realizado esfuerzos empíricos por aclarar y reformular el concepto de redes de políticas. Salisbury, Heinz, Laumann y Nelson (1987; véase también Heinz et al., 1990), por ejemplo, argumentaron que las redes tienden a tener “núcleos huecos” y que incluso muchas redes institucionalizadas parecían no tener un liderazgo claro. Otros argumentaron que las redes podrían ser clasificados de acuerdo con si los miembros estatales y sociales compartían o no los mismos objetivos y concordaban en los mismos medios para lograr esos objetivos. Otros argumentaron que el número de intereses discernibles que participan en una red es la variable crucial para definir diferentes tipos de ellas (McFarland, 1987).

La idea de que un subsistema de políticas puede consistir en un número de subcomponentes fue desarrollada extensamente en los 1980s en los trabajos de Paul Sabatier y sus colegas. En esos trabajos, una *coalición de defensa* se refiere a un subconjunto de actores en el subsistema de políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993b).



Una coalición de defensa consiste en actores de una variedad de instituciones públicas y privadas a todos los niveles del gobierno, que comparten un set de creencias básicas (objetivos de políticas más percepciones causales y de otro tipo) y que buscan manipular las reglas, presupuestos y personal de las instituciones gubernamentales con el fin de lograr esos objetivos a lo largo del tiempo (Ibíd., 215).

Jenkins-Smith y Sabatier argumentaron que las coaliciones de defensa incluyen tanto al Estado como a los actores sociales en todos los niveles del gobierno. Su esquema combinaba astutamente el papel del conocimiento y el interés en el proceso de las políticas, en la medida en que se ve a los actores unirse por razones de creencias comunes, frecuentemente basadas en su conocimiento compartido sobre un problema público y su interés común en lograr ciertas soluciones para ese problema. El centro de su sistema de creencias, consistente en visiones sobre la naturaleza de la humanidad y el estado deseado de las cosas, es muy estable y mantiene junta a la coalición. Todos los que estén en una coalición de defensa participan en el proceso de políticas con el fin de usar la maquinaria gubernamental para alcanzar sus propósitos.

En la medida en que los sistemas de creencias e intereses determinan las políticas que una coalición de defensa buscará que sean adoptadas, sus opciones de tener éxito se ven afectadas por un conjunto de factores. Estos incluyen los recursos de la coalición, tales como el dinero, el conocimiento, el número de adeptos y la autoridad legal (Sabatier, 1987). Los factores externos también afectan lo que la coalición puede lograr al hacer que algunos objetivos sean más fáciles de lograr que otros (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993). Algunos de esos factores externos —como la naturaleza del problema, la dotación de recursos ambientales, los valores culturales y las prescripciones constitucionales— son relativamente estables durante largos períodos, y son por lo tanto predecibles. Otros son objeto de un alto grado de cambio, incluyendo la opinión pública, la tecnología, el nivel de inflación o desempleo y el cambio del partido político que esté en el gobierno (Kim y Roh, 2008).

Para finales de los años 1980s, era claro gracias a estos y otros trabajos en muchos países diferentes que existía variedad de tipos de subsistemas, dependiendo de las interrelaciones estructurales entre sus partes. Los esfuerzos entonces se volcaron a desarrollar un método más consistente para clasificar esos componentes de forma que se pudiera entender mejor los diferentes tipos de subsistemas (Atkinson y Coleman, 1989; McCool, 1989; Ouimet y Lemieux, 2000).

Esto no quiere decir que todos los actores y las instituciones jueguen el mismo papel en todos los subsistemas. Algunos actores están comprometidos, sobre todo, con la lucha de ideas, como miembros de discursos basados en conocimiento o en ideas o de comunidades epistémicas (Hajer, 1993; Fischer, 1993; Kisby, 2007), mientras sólo un subconjunto de ese grupo —una red de políticas— está comprometido con la formulación activa y la consideración de opciones y alternativas de políticas (Marier, 2008). En el sector de la

banca, por ejemplo, numerosos académicos, think tanks, periodistas, consultores y otros se especializan en monitorear el sector y recomendar alternativas de políticas. Este subconjunto de un posible universo de actores de políticas constituye una comunidad epistémica o discursiva. El grupo de reguladores gubernamentales, tomadores de decisiones y banqueros que en realidad hacen la política del gobierno, constituyen la red de políticas.

Una distinción útil puede ser hecha entre las comunidades en las cuales hay una base de conocimiento dominante y aquellas en las cuales no la hay. Una segunda dimensión crítica de la estructura de la comunidad de políticas es el número de “conjuntos de ideas” relativamente diferenciados (Schulman, 1988; MacRaw, 1993; Smith, 1993) en la comunidad y si, y en qué medida, existe un consenso sobre un conjunto en particular. Utilizar estas dos dimensiones nos permite construir una matriz simple de tipos de comunidades de discurso común.

En una situación en la cual un conjunto de ideas es dominante y no es desafiado —como es en el presente el caso en el área de la política fiscal, en la cual virtualmente no hay oposición a la ortodoxia del equilibrio presupuestal— puede desarrollarse una forma de comunidad monopolística o “hegemónica”. Por otro lado, donde circulan múltiples sets de ideas, sin una sola idea que esté en una posición dominante, existirá una comunidad más caótica. Un buen ejemplo de esto hoy en día es la política en biogenética, donde coexisten ideas que van desde la “pura ciencia” de la investigación del genoma, hasta teorías éticas, religiosas y conspirativas. Cuando varios conjuntos dominantes de ideas compiten por ser dominantes, como lo notaron Sabatier y Jenkins-Smith, se puede formar un tercer tipo de comunidad; como es el caso de los debates en muchos países sobre la protección ambiental. En ellos, las ideas sobre la biodiversidad y el desarrollo sostenible compiten con conceptos igualmente bien atrincherados sobre la explotación de recursos y el utilitarismo. Finalmente, donde un conjunto de ideas es dominante, pero enfrenta desafíos por parte de ideas menos populares, podemos encontrar una comunidad más rebelde. Este es el tipo de comunidades que vemos en los subsistemas de comercio y desarrollo, por ejemplo, donde una idea dominante de globalismo de libre mercado enfrenta el desafío de ideas menos populares, pero aun así competitivas, que promueven formas de intercambio económico y desarrollo autárquicas a nivel local o nacional.

Respecto a las redes de políticas, o a las formas más estructuradas de interacciones en los subsistemas, muchos observadores han subrayado el significado de dos variables clave en la configuración de la estructura y comportamiento de las redes de políticas: el número y tipo de sus miembros y la cuestión de si los actores estatales o sociales que las conforman dominan o no sus actividades e interacciones (Smith, 1993; Coleman y Perl, 1999). Con estas variables puede desarrollarse una clasificación razonable de las redes de problemas (Coleman y Skogstad, 1990).

En este modelo, podemos diferenciar las redes pequeñas dominadas por actores gubernamentales, que comúnmente se encuentran en áreas altamente técnicas como la regulación de sustancias nucleares, tóxicas o químicas; de aquellas que incluyen muchos

actores sociales, como puede ser el caso de la educación u otras áreas de la formulación de política social conducida por el Estado. Existen otros tipos diferenciados de redes en las cuales uno pocos actores sociales dominan una pequeña red —como en muchas áreas de la política industrial— o grandes redes, como es el caso de muchos países en áreas como el transporte y la salud.

Estos tipos de esquemas de clasificación ayudan a aclarar la posible estructura de las comunidades discursivas y las redes de intereses en los subsistemas de políticas y nos dan un mecanismo general a través del cual organizar la compleja realidad de los múltiples actores e instituciones que encontramos en los procesos de construcción de políticas. Combinar los paradigmas de políticas y los subsistemas de políticas, como discutiremos, ayuda a clarificar más la complejidad de la formulación de las políticas vinculando esos dos componentes en marcos específicos, de duración relativamente larga, o *regímenes de políticas* (Richardson, 1995).

### **Regímenes de políticas**

Sea que se inicien en el nivel doméstico o en el internacional, son relativamente pocas las iniciativas de política que revisan los primeros principios del capitalismo y la democracia cada vez que consideran qué puede o no puede hacer el gobierno para atacar un problema de política. Estas “grandes cuestiones” de la gobernanza y la organización del mercado son heredadas a través de paradigmas de políticas y subsistemas de políticas que afectan cómo se aborda la construcción de las políticas y qué opciones de políticas se deben considerar en circunstancias específicas (véase Leman, 1977; Lowi, 1998; Gormley y Peter, 1992). El concepto de un régimen de políticas ha sido desarrollado para describir este fenómeno de la persistencia de componentes fundamentales de políticas durante períodos considerablemente largos.

Aunque el término a veces se confunde con conceptos similares, pero diferenciados, como “régimen político”, “régimen internacional” (Preston y Windsor, 1992; Krasner, 1983; Young, 1980), “régimen de implementación” (Stoker, 1989), “régimen regulatorio” (Lowi, 1966, 1972; Kelman, 1981), y “régimen de acumulación” (Lipietz, 1982; Aglietta, 1979), la idea de un “régimen de políticas” es un concepto único y especializado que ayuda a capturar la naturaleza duradera de muchos procesos y contenidos de políticas que encontramos en el nivel sectorial de su formulación (Doern, 1998; Doern et al., 1999). El término “régimen de políticas” trata de capturar cómo las instituciones, actores, e ideas que participan de las políticas tienden a fijarse en patrones institucionalizados de interacción, de duración relativamente larga, que se combinan para mantener contenidos de política pública y procesos más o menos constantes a lo largo del tiempo.

En su trabajo sobre política social, por ejemplo, Gosta Esping-Andersen encontró “configuraciones institucionales específicas adoptadas por sociedades en la búsqueda de trabajo y bienestar. Una organización dada de relaciones estado-economía se asociado con una particular lógica de política social” (Rein et al., 1987). Inicialmente, Esping-Andersen argumentó que tales regímenes estaban ligados a patrones nacionales más grandes de

relaciones entre Estado y economía o a la organización de las instituciones estatales y basadas en el mercado. De forma semejante, en su trabajo sobre la construcción de políticas en los Estados Unidos, Harris y Milkis (1989: 25) definieron tales regímenes como una “constelación” de (1) ideas que justifican la actividad gubernamental, (2) instituciones que estructuran la construcción de políticas y (3) un conjunto de políticas. Eisner definió un régimen como “una configuración históricamente específica de políticas e instituciones que establece ciertos objetivos amplios que trascienden los problemas específicos de sectores particulares” (Eisner, 1993: xv; véase también Eisner, 1994a). sin embargo, Esping-Andersen y otros argumentaron que podríamos encontrar regímenes diferentes en diferentes sectores de políticas, incluyendo el mercado de trabajo, las pensiones, la distribución y el empleo (véase Esping-Andersen, 1990; Kolberg y Esping-Andersen, 1992; Kasza, 2002).

Un régimen de política, por lo tanto, puede ser visto como la incorporación de cada una de las características relevantes de un contexto de política en un punto determinado del tiempo. Puede pensarse en él como una combinación de un conjunto común de ideas de políticas (un paradigma de políticas) y un conjunto común o típico de actores de políticas e instituciones organizadas alrededor de esas ideas (un subsistema de políticas).

Como tal, el “régimen de políticas” es un término útil para identificar lo que subyace a los patrones duraderos que encontramos tanto en la sustancia como en el proceso de la construcción de políticas públicas en sectores y áreas específicos. La idea general es que la construcción de políticas sectoriales se desarrollará de forma tal que las mismas ideas de los actores, instituciones y gobiernos tiendan a prescribir lo que pasa durante períodos extendidos, infundiendo en un sector de políticas tanto un contenido consistente como un set de procedimientos típicos a través de los cuales desarrollar las políticas. Entender cómo se forman los subsistemas, paradigmas y regímenes, cómo se mantienen y cómo cambian, por lo tanto, es un aspecto crucial del estudio de la política pública.

## **Conclusión**

El contexto de las políticas forma el escenario en el cual se desarrolla el drama de responder a los problemas públicos. Aunque este escenario se puede extender hasta temas que van de lo local a lo global, no es un telón de fondo uniforme. El universo de las políticas está lleno con constelaciones diferenciadas de actores, ideas e instituciones que constituyen el espacio donde se asumen los problemas reales y se arman las respuestas.

Los procesos de políticas tienden a atraer a actores de un subconjunto del universo de las políticas, cada vez más en ambos niveles: el doméstico y el internacional. Los subsistemas de políticas involucran tanto al Estado como a los actores sociales en sistemas complejos de interacción mutua. Las prescripciones político-económicas, constitucionales y legales son determinantes importantes del subsistema de participación, mientras que los recursos de poder y conocimiento que poseen los actores del subsistema afectan críticamente la naturaleza de sus actividades e interacciones. Las ideas que se invocan para justificar algunas acciones y para desacreditar otras son introducidas por esos actores y también incorporadas en las instituciones que estructuran la creación del subsistema.

En muchos subsistemas en sociedades capitalistas liberales-democráticas, dada su localización central y su acceso a abundantes recursos organizacionales, los ministros y burócratas a cargo de un sector de políticas suelen ser actores gubernamentales clave en un proceso de políticas, con los legisladores (particularmente en sistemas parlamentarios) desempeñando un rol secundario. Sus contrapartes sociales son extraídas sobre todo de entre los grupos de interés, las organizaciones de investigación, las empresas y los trabajadores. Estos participantes no estatales traen consigo conocimiento, información e interés sobre los temas bajo consideración, y buscan influenciar los resultados de políticas a través de los miembros de su subsistema y la participación en el proceso de las políticas. Los medios masivos con frecuencia juegan un papel de intermediación al publicitar los asuntos conectados con el subsistema y al identificar posibles soluciones para esos asuntos.

El concepto de régimen de políticas introducido en este capítulo representa un pilar del marco analítico en el cual se puede realizar la promesa de Lasswell de las ciencias de las políticas. El resto de ese marco abarca las dinámicas de solución de problemas que serán elaboradas en los capítulos siguientes enfocándonos en el *ciclo de las políticas*. Cuando los subsistemas de políticas y los paradigmas se conectan con las etapas apropiadas del ciclo de las políticas, es posible descubrir cómo los temas de política llegan a la agenda; cómo se seleccionan las opciones para atacar esos problemas; cómo se toman las decisiones sobre los cursos de acción; cómo se organizan y administran los esfuerzos para implementar las políticas; y cómo se producen las evaluaciones de aquello que está funcionando y aquello que no, y se retroalimenta en ciclos subsiguientes de políticas públicas.

Estudiar las interacciones del régimen dentro de las diferentes etapas del ciclo de las políticas también permite a los investigadores revelar no sólo un retrato estático del proceso de construcción de políticas en áreas particulares de la actividad gubernamental, sino también de las dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas públicas. Este marco analítico ofrece mucha más profundidad que la intuición, los rumores o las suposiciones de muchas de las “fuentes informadas” y expertos que aparecen en los medios y que refuerzan muchas creencias populares acerca de los procesos de formulación de políticas en Estados liberales democráticos y en otros tipos de Estados. Cómo dominar la configuración y aplicación de los subsistemas y los paradigmas de políticas dentro de las diferentes etapas del ciclo de las políticas es lo que este libro trata de enseñar a sus lectores.