

ejemplo, que los positivistas utilizan métodos cuantitativos, cuando lo que define el positivismo es precisamente la necesidad de datos cuantitativos. Al opuesto, si los constructivistas niegan la posibilidad de una explicación causal entre dos hechos, no necesitan datos cuantitativos (es más, el valor de este tipo de datos es nulo), sino para deconstruir el sentido que tiene para los actores, lo que les lleva a una regresión infinita (el demostrar que algo resulta de una construcción social es en sí un ejercicio de construcción social). Por otro lado, estos autores dejan entender que el dato cuantitativo es más científico que el dato cualitativo. Ahora bien, este tipo de datos es una construcción, no solo desde un punto de vista constructivista sino también desde un punto de vista neopositivista, es decir que es elaborado para servir ciertos propósitos, no existe un dato cuantitativo en la naturaleza. Eso induce, por lo tanto, que la información cualitativa sea necesaria, complementaria de la información cuantitativa. Ésta procura información sobre el contexto y provee con conocimientos sobre el comportamiento humano y las conductas de los sujetos, corrige las imprecisiones, los desequilibrios o las contradicciones que pueden generar los datos cuantitativos.

Por último, al no ser que estiremos el sentido del constructivismo y del positivismo, no tiene interés asimilar los enfoques interpretativistas a un «paradigma» constructivista. En este sentido, en la sucesión histórica de debates teóricos, lo que antecedió la emergencia de este último es un enfoque racionalista en el cual se tomaron en cuenta cada vez más elementos subjetivos. Desde el momento en que se asumió que la racionalidad de los actores es limitada (Simon, 1944), el racionalismo dejó de ser un racionalismo «absoluto», entonces hasta el conductismo incorpora algún grado de constructivismo. Por otro lado, los enfoques neoinstitucionalistas en historia, en economía, luego en sociología y en ciencia política, que se multiplicaron paralelamente a los cognitivistas y Johan Olsen para rebatir el argumento conductista, en su artículo seminal sobre el neoinstitucionalismo sociológico, es que los intereses están determinados por las creencias (March y Olsen, 1984). Entonces, el problema no radica en contraponer un paradigma constructivista a uno positivista, sino en descender a nivel teórico para ver cierta consistencia entre un acervo de teorías, aunque sea para acordar en que no se ponen de acuerdo —por la inconmensurabilidad de las teorías—, pues el simple hecho de poder dialogar o competir, hace que existen.

En los capítulos que siguen, se organizará la discusión alrededor de tres tipos de enfoques teóricos de análisis de políticas públicas: los conductistas, los cognitivistas y los neoinstitucionalistas. Esta tipología se basa en las problemáticas privilegiadas por cada autor u autora y por sus respectivas hipótesis. Pero antes, es necesario definir con mayor precisión el objeto de análisis y explicar cómo este ha sido abordado hasta el periodo contemporáneo.

Las políticas públicas como objeto de estudio

Definición del objeto

Para definir qué es una política pública, tenemos que distinguir entre dos fuentes de sentido. Hay un sentido que viene de la Constitución, de las leyes o de los programas explícitos, todo lo que produce el Estado, pero no podemos asumir que la definición que dan estas fuentes es la definición válida, aunque sea la que utilicen los actores políticos

y administrativos. A nivel del análisis, no es esto el problema, lo que deberíamos hacer es medir el grado de precisión y la utilidad para el proceso político de la definición que da una ley, un órgano del Estado. Pero para medir esto, necesitamos algo más y tenemos que ubicarnos en un punto fijo, del cual podamos comparar lo que se dice en un lugar u otro, en un momento u otro, de la naturaleza de una política. De hecho, a menudo es muy confuso. Esto alude a la relación entre el enfoque teórico privilegiado, el tipo de problemas tratados o la prioridad dada a estos problemas y las respuestas a estos problemas. Los tres aspectos están relacionados entre sí, no hay una postura neutral ni objetiva: todas las posturas son discutibles. Lo más objetivo al cual podemos llegar es una discusión entre posturas subjetivas. Al fin y al cabo, nuestra definición de una política pública debe poder ser discutida, contraponerse con la definición de nuestro interlocutor o interlocutora. Ahí está la objetividad, no es que tengamos una definición objetiva, ni él o ella. Por lo tanto, el gobierno, la Corte Constitucional o la Asamblea Nacional no están más calificadas que la organización social, el *think tank* o la Academia para definir una política pública. No es porque el funcionario del Estado es responsable de la política que sabe mejor cómo analizarla.

Para iniciar la discusión sobre la relación entre lo político, la política y las políticas preguntémosnos cómo en el sentido común se plantea el problema de las políticas públicas o si existe una preocupación por las políticas públicas. Tenemos un universo interesante en la oferta docente de ciencias sociales en América Latina, pues las gran mayoría de las carreras tienen algo que ver con una o varias políticas públicas. Por ejemplo, si uno revisa la malla curricular de las maestrías de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), siempre hay al menos una materia que atañe a las políticas públicas (políticas de género, políticas interculturales, políticas de desarrollo, etc.). En todos los programas (incluso en antropología, en estudios de género, en economía, en relaciones internacionales, en estudios urbanos, en desarrollo territorial, etc.) hay una conexión entre el análisis de problemas de sociedad y la acción, la práctica concreta de la política. Sin embargo, la manera de abordar esta relación está precisamente planteada al revés de lo que se acaba de presentar como el planteamiento inicial del análisis de políticas públicas. Es decir que, en todos estos programas, las políticas son variables independientes de problemas de sociedad; lo que interesa analizar en primer lugar —aunque esto evolucione luego en función de la profundidad de las investigaciones llevadas a cabo— es cómo una política afecta la pobreza, el comercio exterior de un país, el monto de la deuda externa, la equidad de género, etc.

Esto es la manera más común de abordar las políticas públicas, es una manera un poco utilitarista de pensarlas y en muchos casos vemos las políticas como algo acoplado a otra cosa, a veces por fines meramente de marketing, como para vender un libro o un evento público. En general, las políticas públicas son consideradas unas variables independientes de la vida social, política y económica de un país; se las considera como un elemento explicativo de los problemas que enfrenta una sociedad en un momento determinado. En este sentido, una política pública es una respuesta a demandas (implícitas o explícitas), que corresponden según el caso a derechos o necesidades. Para la antropología, la política de educación intercultural es una respuesta a la necesidad de la población indígena de contar con programas, materiales, docentes y pedagogía propia, que respeten su identidad cultural y su derecho a la diversidad. Para la economía, la política económica es una respuesta a las necesidades de la población de beneficiarse de los intercambios comerciales y del aparato productivo en términos de empleo, acceso a bienes y servicios, bienestar, etc. Para la ecología, la política ambiental es una respuesta al derecho de

la población de contar con un medio ambiente sano y libre de contaminación, eventualmente para contribuir a la preservación de la diversidad de las especies biológicas (incluyendo a la especie humana). Para los artistas, la política cultural es una respuesta a la demanda de contar con un entorno creativo, que garantice el acceso al espacio público, la mayor difusión de sus obras y de contar eventualmente con financiamientos públicos.

El punto común a estos enfoques es que una política no constituye un problema en sí, sino la respuesta a un problema o parte de un problema más general, que puede ser el racismo, la pobreza, la crisis ambiental o la protección del patrimonio cultural de una nación. Ahora bien, uno esperaría tener insumos para entender de qué políticas públicas se está hablando. Si alguien toma un curso sobre las políticas de género, primero le interesa ver si existe algo como una política de género en un país dado, luego si esta política es una política sectorial (con su respectiva agencia estatal encargada) o si es un eje transversal entre otros (con una vaga contraparte en el organigrama del gobierno o en la administración pública). También le gustaría saber qué presupuesto se dedica a dicha política. Por último, está bien que todos estemos a favor de la equidad de género, pero ¿qué costo tiene esto? y ¿cómo haremos para lograr este objetivo? (si es un objetivo de la(s) política(s) de un gobierno). En realidad, observamos que las políticas públicas figuran en telón de fondo y muy rara vez se discute de sus aspectos sustantivos y procedimentales. Se habla más bien de los aspectos relacionados con muchos problemas (como la situación de un grupo social particular y sus expectativas ante el Estado, eventos externos, etc.) pero a la hora de analizar una política en particular, andamos por las ramas.

Es ahí donde se justifica una discusión epistemológica sobre lo que aporta el análisis de políticas públicas y lo que aportan de manera más general los ejercicios especializados, avatares de las «ciencias de las políticas», que abordaremos a lo largo de este libro. De lo que se trata es precisamente bajar de un nivel macro-teórico, en el cual las políticas públicas son parte de un acervo de problemas que no se acaba de entender por falta de métodos sistemáticos, a un nivel intermedio de teorización, para contar con claves analíticas y ver el detalle del proceso o del objeto «política pública» (George y Bennett, 2005). El «detalle» se refiere a una doble dimensión: una temporal, que se puede asimilar a un ciclo de política, y una temática, que incluye temas sectoriales e instrumentales. No se requiere de los mismos métodos ni de los mismos conceptos, no se identifican las mismas variables en todas las políticas sectoriales; tampoco se equiparan la organización institucional, los recursos financieros, los planes de acción y programas, los actores movilizados para políticas de distintas índoles.

Desde luego surge la pregunta de cómo delinear el ámbito y el alcance del análisis. Eso empieza por definir qué son las políticas públicas. Asimilar una política pública a la resolución de problemas, como lo plantea Lasswell (1970), es algo reductor. En realidad hay actividades que no consisten en resolver problemas (como la planificación y muchas tareas de gestión o administración), aunque formen parte de las políticas públicas. Entonces la manera de hacer consiste en resolver problemas o conflictos internos (entre los miembros de la comunidad) y externos (con otras comunidades) y planificar la organización social, la ocupación del espacio, las relaciones laborales (etc.). Ello deriva en una visión dual del rol del Estado —que profundizaremos en el capítulo 3, en relación con la gobernanza— como regulador, pues en tanto autoridad pública es responsable del proceso político y detentor del monopolio legítimo de la fuerza física (Weber, 2002), o como coordinador (en tanto actor *primus inter pares*).

La definición más general es: todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer (Dye, 2011: 1), lo que no se debe confundir con: todo lo que un gobierno hace o no hace. Con

eso, no podemos llegar lejos, pues pensar que cualquier acción del Estado (incluso por omisión) es una política pública es algo aproximativo. También es una definición sesgada, pues asigna al Estado la exclusividad de la política pública, cosa que es discutible. De hecho, este planteamiento básico, que parece ser prolegómenos, sigue siendo objeto de intensos debates entre las distintas escuelas que aparecieron a medida que se formaba y estructuraba la disciplina. Una definición más precisa de las políticas públicas es toda acción llevada para resolver un problema público, lo que excluye un sinnúmero de actividades del Estado e incluye a actores no-estatales (Dunn, 1981).

Analizar una política pública equivale a preguntarse cómo pasamos de una situación A a una situación B mediante una acción del Estado. Por ejemplo, ¿cómo una política energética afecta la balanza energética de un país, al orientar los hábitos de consumo de su población y empresas o al modificar las relaciones comerciales con sus proveedores? En su acepción más amplia, «una política pública es el resultado de la actividad de un autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos» (Mény y Thoenig, 1992: 89). Por lo tanto, una política pública no se confunde con iniciativas privadas como la filantropía y la responsabilidad corporativa, las obras caritativas religiosas, ni las acciones humanitarias no-gubernamentales. En tanto actividad gubernamental, una política pública se diferencia también de una actividad aislada como un programa de desarrollo, un proyecto de urbanización o una campaña de información.

En este sentido podemos asumir, con Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, que una política pública se caracteriza por un contenido que generará productos o resultados, un programa que se inscribe en un marco general de acción, una orientación normativa que expresa las finalidades y las preferencias del tomador de decisión, una dimensión coercitiva que procede de la autoridad legal y una competencia social que encarna los actos susceptibles de afectar a un público determinado. Por otro lado, el impacto de la ejecución de estas decisiones en el contenido de una política depende de las burocracias públicas, «ejecutoras titulares» de las decisiones del gobierno (Mény y Thoenig, 1992). Este impacto plantea a su vez el problema de la coordinación de las redes de organizaciones y está a merced de escenarios de mal funcionamiento, que incluyen la adaptación a las situaciones locales y la aplicación estricta de decisiones o arreglos negociados con los «clientes», en función de los costos de oportunidad, es decir del beneficio o del costo marginal que puede conllevar el cambio, comparado con la permanencia o la continuidad de una política.

Una política pública se materializa en unos dispositivos tangibles, que regulan un sector de la sociedad o una actividad, y son elaborados por actores, individuales y colectivos, instituciones públicas y organizaciones internacionales (Massardier, 2003: 1). Introduciendo un grado adicional de complejidad, se puede interpretar una política pública como un acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención (Muller y Surel, 1998: 128). Esta última definición da cabida a la cuádruple dimensión de una política pública: la decisión, las interacciones, los recursos y las reglas. La diversidad de definiciones y las variaciones en complejidad que las caracterizan muestran que una política pública «no es, entonces, un dato sino un hecho *construido por la investigación*» (Muller, 2006: 53). En tanto objeto de análisis, una política pública es un fenómeno social y político específico, empíricamente fundamentado y analíticamente construido (Thoenig, 2010: 421), un objeto social en mutación (Massardier, 2003: 2).

Más allá del problema semántico que plantea una mera definición operativa, una definición precisa del objeto «política pública» conlleva a un acervo de problemas epistemológicos, teóricos y metodológicos. Asumir que las políticas públicas son hechos construidos no es inocente: esta postura epistemológica tiene consecuencias en la formulación de problemáticas e hipótesis de trabajo, así como en la elaboración de un marco teórico y la selección de un método de investigación. Se las puede considerar como el producto de una elección entre hacer o no hacer, como un proceso de toma de decisión bajo premuras internas y externas, como una manera de resolver un problema, etc. (Howlett y Ramesh, 2003; Dunn, 1981). La complejidad del ejercicio obliga a privilegiar una u otra dimensión explicativa de las decisiones tomadas, sea la naturaleza del régimen político, los factores socio-económicos y los comportamientos individuales y colectivos, el contenido sustancial de una política, los instrumentos a disposición de un gobierno, los impactos de una política. El énfasis puesto en uno u otro aspecto del proceso depende además del tipo de organizaciones involucradas en el análisis, que pueden ser del Estado (gobierno, parlamento, administración pública), de la sociedad civil (ONG, universidades, etc.) o del mercado.

Por último, es importante saber de qué tipo de política estamos hablando para luego entender cómo se formuló (es decir en qué condiciones, qué problemas se privilegiaron, con qué actores) luego cómo se ejecutó (es decir con qué dificultades y obstáculos). Son las políticas las que generalmente condicionan los debates de ideas y la política (*policies make politics*), y no las ideas que orientan las políticas públicas (Lowi, 1972). Al amparo de esta tesis, Theodore Lowi estableció una distinción entre cuatro grandes tipos de políticas según el modo de intervención del Estado, que varía en función del alcance de la coerción (según si ésta se aplica a las conductas individuales o al entorno de dichas conductas) y de la probabilidad de coerción (según si es lejana o inmediata). A partir de estas variables, se distinguen las políticas distributivas, redistributivas, reguladoras y constitutivas (cf. Tabla 1).

TABLA 1. Tipología de las políticas públicas

| | | Ámbito de aplicación de la coerción | |
|-----------------------------|-----------|---|--|
| | | Conductas individuales | Entorno de las conductas |
| Probabilidad de la coerción | Lejana | Políticas distributivas (tierras, subsidios, derechos de aduanas, etc.), medidas distributivas. | Políticas constitutivas (creación de nuevas agencias, propaganda estatal, etc.), medidas constitutivas. |
| | Inmediata | Políticas reguladoras (eliminación de bienes de mala calidad, lucha contra la competencia desleal o la propaganda mentirosa, etc.), medidas reglamentarias. | Políticas redistributivas (control de créditos, impuestos progresivos, seguridad social, etc.), medidas incitativas. |

FUENTE: T. Lowi (1972).

Entre las medidas que se aplican a las conductas individuales, algunas políticas presentan una probabilidad de coerción inmediata, como es el caso de la eliminación de bienes de mala calidad, de la lucha contra la competencia desleal o la publicidad engañosa. Estas políticas son llamadas «reguladoras» pues imponen medidas reglamentarias o normativas. Otras políticas, que tienen una probabilidad de coerción lejana, como la asignación de tierras, los subsidios o los derechos de aduanas y aranceles, son llamadas «distributivas» pues consisten en medidas de distribución de la riqueza por el Estado. Por otro lado, en lo que atañe al entorno de las conductas, algunas políticas tendrán una probabilidad de coerción inmediata, como es el caso del control de créditos, de los impuestos progresivos o de la seguridad social. Estas políticas, llamadas «redistributivas», consisten globalmente en tomar a unas personas para dar a otras. Otras políticas tienen una probabilidad de coerción lejana, como es el caso de la creación de nuevas agencias públicas, de la propaganda de gobierno o de medidas que trascienden a varios sectores de actividades. Estas políticas, llamadas «constitutivas», conllevan a medidas que coadyuvan a la constitución del sistema de acción.

Por otro lado, no todas las políticas tienen la misma duración. Por ejemplo, entre la formulación del objetivo de incrementar las reservas probadas de petróleo y de gas y el resultado de la exploración, pueden pasar cinco o diez años. Obviamente, esto no coincide con los ciclos electorales, entonces no se va a poder evaluar con el cambio de mayoría o el cambio de gobierno. Al revés, hay políticas cuyo resultado se puede medir de manera mucho más rápida, como en el caso de las políticas redistributivas. Si bien es cierto, estructuralmente son políticas de largo plazo (por ejemplo, el tema de los regímenes de jubilación es un tema que se debe pensar de dos generaciones en adelante) pero los efectos de las medidas se sienten en seguida. Con la distribución de un subsidio, uno puede medir en seguida el impacto del incremento del poder adquisitivo sobre ciertas variables, por ejemplo la composición de la canasta básica de las familias, la participación de los niños en la escuela, la disminución del trabajo informal, etc. Entonces, en la complejidad del análisis de políticas, hay algo intrínseco a las políticas, no todas se implementan al mismo ritmo, y eso afecta la complejidad de los instrumentos. A esto cabe añadir la diversidad de los actores, de intereses y racionalidades en juego en el momento de ejecución, que puede generar conflictos o demorarse.

Las políticas como variables dependientes

Muchas veces, tenemos la impresión de haber encontrado la solución en la última propuesta que hizo un diputado, un ministro o un funcionario de rango medio, pero la primera pregunta que cabe preguntarse, antes de siquiera estudiar aquella propuesta, es ¿por qué no se nos ocurrió antes? Esta duda puede denotar *a priori* una resistencia a la innovación, pero solamente en plano analítico nos permite evitar una trampa muy común y descubrir que lo que aparece nuevo, en realidad ya se había formulado en otro lugar o en otro momento, pero no funcionó. Desde luego la pregunta de «¿cómo hacer?» se vuelve «¿por qué falló?». Por ejemplo, antes de debatir si hoy una política de sustitución selectiva de importación es oportuna en América Latina, cabe preguntarse por qué las políticas de industrialización por sustitución de importación fracasaron o no produjeron las bondades esperadas ayer. Si se trata nada más que de una versión corregida de la política diseñada medio siglo antes, la primera cuestión que se nos viene es ¿qué hay de nuevo? o ¿por qué lo que no funcionó en ese entonces, funcionaría hoy? o ¿por qué

funcionó en Brasil y en Argentina y no en Ecuador ni en Centroamérica? Ahí empieza el trabajo, por supuesto, de saber si el contexto (las variables independientes) es mejor o si las respuestas (las variables dependientes) son más adecuadas.

Este primer aporte empírico del análisis de políticas públicas a la toma de decisión es trascendental. Más allá de un conocimiento coyuntural del diseño o de la ejecución de una política, lo que nos dice eso es que hay una implicación directa entre el conocimiento académico y la práctica. El potencial explicativo del análisis de políticas es tal que puede cambiar el rumbo de una decisión, quizá no de esta decisión (o lo hará de manera ocasional), pero en el proceso político en general, gracias al análisis *ex post*. El análisis de políticas es un instrumento, no solo para la administración, que tiene que mejorar su conocimiento y su capacidad de diagnóstico de los problemas, sino también para los partidos que quieren ingresar a la arena del poder. Incluso, es un instrumento para algunos actores cuyo oficio no es la política pero que quieren incidir en ella: los actores económicos (especialmente las multinacionales y los gremios profesionales locales) y sociales (en particular, los sindicatos, las organizaciones no-gubernamentales y los laboratorios de ideas), que tienen interés en un mayor conocimiento experto para incidir mejor. Entonces lo que partió de una preocupación meramente burocrática —encontrar el funcionario que cumpla con la buena decisión para el bien de todos— se vuelve un asunto mucho más complejo, más político. Empezamos a ver que no hay tal cosa como el agente ejecutor de la decisión, tiene un rol en la decisión (de obstáculo o facilitador, según el caso); además, hay actores no-estatales que intervienen en la decisión y que también pueden entorpecer o facilitar el proceso.

Para el análisis de políticas públicas, las políticas son unas variables dependientes, afectadas por acontecimientos sociales, políticos y económicos, por los comportamientos individuales y colectivos, por los intercambios económicos, las relaciones internacionales, etc. (Grau Creus, 2002; Méndez, 2010a; Medellín, 2004). El analista de políticas públicas no las considera como la aplicación mecánica de un programa electoral, ni tampoco ve al gobierno como un actor todopoderoso, que atiende a demandas naturalmente legítimas y de igual importancia. En nuestra perspectiva, una política es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado. En otros términos, es el producto de una historia. Tampoco una política constituye un objeto aislado, incidental, se hace en coordinación con las demás políticas sectoriales del gobierno.

Así, por ejemplo, el análisis de la política de educación de un gobierno se preocupará por las variables que afectan el papel del Estado en la educación, no solo en el momento presente sino también en el pasado. Estas variables incluyen, entre otras, la evolución demográfica y la pirámide de edades, la evolución de la concentración urbana, la situación económica del país, el estado de las tecnologías disponibles, la evolución del empleo y de las necesidades del mercado laboral, etc. Los problemas que debería resolver esta política se definen con base en unas variables endógenas, como la estructura del sistema educativo, los efectivos y el nivel de formación del personal docente, la capacidad de organización, movilización y negociación de los padres de alumnos y de los sindicatos profesionales, y otras exógenas, como la población en edad escolar, la difusión de las tecnologías de información y comunicación, el uso del inglés en el Internet, el acceso a las industrias culturales, la validez de los títulos universitarios en otros países, etc. Por ello, analizar una política de educación va más allá de realizar un diagnóstico sobre tal o cual efecto de una medida de gobierno o sobre la respuesta de este último a

un problema como el analfabetismo funcional, la deserción escolar o el desfase entre la formación profesional y el mercado laboral. Se trata de describir las variables que caracterizan las fuerzas y debilidades del Estado contemporáneo, para explicar o interpretar la coherencia, efectividad y eficiencia de las decisiones del gobierno.

Ahora bien, detrás de la aparente neutralidad axiológica de este objetivo se perfila la pregunta eminentemente política de definir en qué medida el Estado sigue siendo el principal actor del «campo» de la política educativa (Surel y Muller, 1998). Asumir que las políticas públicas son variables dependientes tiene importantes consecuencias a la hora de definir un objeto de estudio, formular problemáticas y elegir un método de análisis. En particular, no será lo mismo interesarnos por el cambio de política o por la ejecución de la misma; no será lo mismo interesarnos por el papel de los actores públicos y privados, o por el contexto institucional que regula sus interacciones; no será lo mismo interesarnos por las reglas de juego como son las normas legales, o por los procesos socio-políticos como son los conflictos sociales. Como podemos ver, las problemáticas del análisis de políticas públicas rebasan el triple interrogante inicialmente formulado por Lasswell ¿quién consigue qué y cómo? (Lasswell, 1950).

Es importante anticipar ciertos problemas que encontraremos en la revisión de los enfoques teóricos en la determinación de las variables independientes de las políticas públicas. La reflexión de los pioneros en el análisis de políticas, que analizaremos más adelante, no iba en este sentido, aunque se acercara a la idea de que las políticas públicas eran variables dependientes. Sin formularlo de manera explícita, las trataban de esta manera. Quienes lo formalizaron son los politólogos, en particular los que se preocupaban por encontrar indicadores tangibles de análisis del proceso político, no solo de las políticas públicas (Méndez, 2010a). Quizás no hay cosa más discutida que la lista de estas variables, que dependen en primer lugar de la disciplina en la cual uno inscribe su trabajo. En efecto, un economista y un abogado no leen la realidad con los mismos conceptos ni con los mismos métodos, por lo tanto priorizan cosas distintas. Además, aquella lista está influenciada por la multitud de actores que intervienen. Por ejemplo, los funcionarios electos que toman una decisión y los funcionarios públicos que la llevan a cabo no tienen que responder a las mismas premuras. Existe también una tensión entre eficiencia y costos políticos o costos en términos de estabilidad laboral. Una tercera dimensión que explica la dificultad de llegar a un consenso sobre las variables independientes de las políticas radica en los públicos. Para los «beneficiados» o supuestos beneficiados de una política, lo que va a determinar la importancia de un problema o la probabilidad de éxito de una decisión, la efectividad o la eficiencia de una decisión no es necesariamente lo mismo que para los actores que asumen la responsabilidad y los costos de esta decisión, los que tienen que planificar, por ejemplo, o los que tienen que negociar con otros actores (incluso dentro del mismo Estado), las condiciones de ejecución de una política. Todo esto deja claro que el tema de la definición de las variables es en sí un tema de investigación.

El interés de definir las políticas públicas como variables dependientes radica en primer lugar en entender mejor lo que podrán ser luego las variables independientes de los problemas sociales. No podemos decir, de manera general, que tal política es responsable de tal problema social o falló en resolverlo, sin que ello nos lleve a preguntarnos por qué. Una política en sí no es eficiente ni ineficiente, entonces es necesario desagregarla entre sus componentes y sus momentos. Al respecto, cabe distinguir los niveles de acción del Estado, para disociar o reubicar la política pública en la acción pública, ya que no toda acción estatal es una política pública, ni tampoco una política pública se

resume a la acción del Estado (Aguilar, 2006). Concretamente, hay un nivel de inacción del Estado, cuando el gobierno no reconoce la legitimidad de una demanda social, aun- que esté convocado o interpelado, su inacción no constituye una política pública. Puede existir el caso de un gobierno que reconoce la validez o la legitimidad de un problema, sin priorizarlo por lo tanto en su agenda, sin actuar en resolución o tomándolo en cuenta. Tampoco podemos llamar esto una política pública. En esta distinción entre lo público y lo privado, lo estatal y lo no-estatal, hay una lucha por definir las prioridades y para definir las hay que tener poder.

Entonces ¿quién tiene el poder de definir la legitimidad de un problema? El problema en sí es legítimo para algunos, no para otros; en el momento en que los unos y los otros coinciden en que un problema es legítimo, pueden conformar un grupo de interés para interpelar al gobierno e incidir en la política. A partir de este momento hay un procesamiento, una etapa de evaluación de la validez de los términos de este problema, que luego será contrastado con una serie de variables, por ejemplo con la existencia de otros problemas, la capacidad real del grupo de interés de presionar al Estado, su representatividad (etc.), que determinará la necesidad de inscribir o no aquel problema a la agenda de políticas. En este sentido, la no-decisión es parte de la política pública, postergar una decisión es parte del ciclo de una política. Cuando el Estado reconoce la legitimidad de un problema y la necesidad de resolverlo, en un tercer momento, moviliza los recursos necesarios para resolverlo. Finalmente, a la hora de evaluar los resultados estamos nuevamente en una zona gris para determinar si este momento es parte o no de la política pública. Sin lugar a duda, cualquier política tiene resultados, positivos o negativos, consistentes o no con los objetivos, tangibles o no. Al revés, una política genera efectos perversos o efectos que no fueron anticipados o deseados por los que tomaron la decisión, entonces podemos preguntarnos si estos resultados son partes de la política o si se trata de elementos sistémicos, alterados por una política pero que no forman parte de la política.

Una vez distinguidos los niveles de acción del Estado, se entiende mejor el interés de desagregar la variable dependiente en una serie de indicadores que, luego, nos dirán por qué funcionó o falló una política. A partir del estudio de la política exterior mexicana, José Luis Méndez identifica la legitimidad, la claridad, la coordinación, la cantidad y la efectividad como las cualidades que definen la acción del Estado (Méndez, 2010a). Cruzando estas cualidades con las seis dimensiones de una política pública (problema, diagnóstico, solución planteada, estrategia, recursos disponibles y ejecución), Méndez define una variable dependiente que permite calificar una política o la acción del Estado en función de su grado de activismo o de pasividad ante otros actores, sociales, económicos e internacionales. El tipo ideal de política activa en esta escala se caracteriza por un alto grado de legitimidad de los problemas, en particular para los funcionarios del Estado, una gran claridad y legitimidad del diagnóstico o de los términos de referencia del diagnóstico, de las soluciones, de la estrategia planteada, la existencia de recursos adecuados y suficientes y una ejecución efectiva o cercana a los objetivos. Todo esto caracterizaría una situación ideal de política pública en la cual el Estado asume un rol proactivo. Luego, Méndez diferencia tres enfoques teóricos de alcance medio, en función de las variables independientes privilegiadas por el análisis, sean los estilos nacionales de políticas, sean las arenas de políticas o sea el ciclo de atención a los temas.

Concomitantemente, estas definiciones llevan al problema de definir qué es el Estado, ¿es el sistema institucional?, ¿es la administración central?, ¿son los organismos seccionales? ¿Qué hay de estatal en el desarrollo «comunitario»? Una junta de acción pa-

parroquial, que percibe recursos públicos ¿es parte del Estado o de la sociedad civil? ¿o es un híbrido entre una entidad todavía no formalizada con personería jurídica en el organigrama estatal pero que dejó de ser un mero actor social? Desde luego, si una junta de acción parroquial tiene un rol en la política agrícola, por ejemplo a través de programas de desarrollo del micro-crédito, ¿sigue ésta una política «pública»? Por otra parte, ¿es lo de servicios de alcantarillado, de luz o negocia el acceso a un río con otra comunidad es un actor político no-estatal, que regula un espacio público no estatizado.

Según Pierre Muller, el análisis de las políticas públicas generó una triple ruptura en ciencia política, en particular en el estudio del Estado (Muller, 2000). En primer lugar, al hacer hincapié en los productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*), en lugar de los insumos (*inputs*), evidenció que la representación política (que es un insumo) no es sino una dimensión para entender las decisiones de políticas públicas. Las funciones del gobierno no son reducibles a los procesos de representación política; no se puede deducir el contenido ni las formas de las actividades de gobierno por las características de la política electoral. De esta manera, el análisis de las políticas públicas rompió con una concepción del Estado como forma de dominación y le sustituyó una concepción centrada en la aptitud de este último a resolver problemas. La segunda ruptura puso en duda el carácter racional de la acción pública. Las decisiones no obedecen a una mera racionalidad instrumental que llevaría a la elaboración científica y la ejecución imparcial de las políticas. Por lo contrario, el campo del poder que constituye el Estado está atravesado por las tensiones y las relaciones de fuerza entre los actores, está alterado por el contexto económico internacional y nacional, está sometido a la instrumentalización, a la irracionalidad y la codicia de los unos y los otros. La tercera ruptura consistió en formular nuevas problemáticas, definir nuevos conceptos y elaborar nuevos métodos de análisis —procedentes inicialmente de la sociología de las organizaciones— para explicar la actividad concreta del Estado y su funcionamiento. El Estado se volvió una variable dependiente del proceso de cambio, que enuncia objetivos y prescribe criterios, ejecuta las decisiones en un horizonte temporal y un plazo concreto, obliga a los «administrados» a adaptarse mediante incentivos positivos y negativos, moviliza unos ejecutantes.

Los determinantes de las políticas públicas

Una vez asumido las políticas públicas como variables dependientes, es más fácil aclarar la distinción entre lo político, la política y las políticas y las relaciones que unan estas tres dimensiones. En el sentido literal, lo político designa lo que atañe a la vida pública de una comunidad o de la ciudad; la política alude a la producción y confrontación de las ideas y visiones del mundo de los individuos de esta comunidad; y las políticas son las actividades mediante las cuales se ejerce la autoridad en aquella comunidad (Schemeil, 2010). Esta distinción elemental se expresa de manera explícita en inglés por los términos *politics* (la política), *polity* (lo político) y *policy* (la política pública). En otros idiomas, como el español, es necesario asociar el sustantivo «política» con el adjetivo «pública» y a menudo acudiremos al plural, para evitar la confusión con «la política». Ahora bien, como suele pasar en ciencias sociales, estas diferencias semánticas derivan en sutilezas conceptuales. En este caso, nuestro primer problema radica en establecer una relación clara entre las políticas, por un lado, y la política y lo político, por el otro. ¿Determina la política a las políticas, o será lo contrario? ¿Aplican las políticas a todo lo

político? ¿Dependen las políticas del debate de ideas, o condicionan más bien la formulación de los problemas políticos? Mas allá de la distinción semántica, nos adentraremos entonces a una discusión sobre aspectos conceptuales y analíticos que tendrán incidencia en la definición de nuestro objeto de estudio y orientarán nuestro análisis.

Lo político es ambiguo porque responde a la vez a la comunidad y al objeto de la política. Para definir la política, tenemos una base más estable, pues es la actividad de la ciudad (en el sentido de la ciudad antigua), es decir todo lo que atañe a la vida de los individuos que integran la comunidad. Las políticas son la manera de hacer que responda a las expectativas de la comunidad, para anticipar o resolver problemas. Más allá del mero aspecto semántico, la distinción entre lo político, la política y las políticas encubre una serie de problemas como los estilos de política o la manera de gobernar y la posible determinación de estos estilos por dimensiones estructurales. En otros términos, de lo que se trata es determinar si todo tipo de políticas es posible en cualquier contexto, en cualquier momento. Si es así, ¿qué determina entonces la manera de hacer políticas públicas? ¿Será lo mismo llevar a cabo una política económica en un régimen autoritario o en uno democrático? ¿Será lo mismo gobernar en una situación de alta inestabilidad financiera o de alta dependencia externa, y en una situación de relativa solvencia económica? ¿Será lo mismo gobernar en un régimen parlamentario o en uno presidencial?

Según Eugenio Lahera, las políticas son un instrumento de la política (Lahera, 2006). Él reduce los cuatro niveles de Luis Aguilar a dos: uno macro, que refiere al funcionamiento de la sociedad, y uno meso, que refiere al quehacer del gobierno, de la autoridad a cargo de las políticas. En esta perspectiva, ¿en qué consiste la política? Con la definición operativa que se propuso inicialmente, se entiende a la política como un proceso en el cual los ciudadanos discuten o debaten para saber qué exigir de la autoridad. Desde el contractualismo —que fue formalizado a finales del siglo XVIII—, la delegación de poder a un actor, hecha de manera voluntaria por el «pueblo» a nombre del «interés general», da una legitimidad en sí a cualquier decisión que tome este actor. La crítica a esta visión jerárquica del poder es tan antigua como la discusión entre la libertad de los antiguos y la de los modernos, entre democracia delegativa y democracia directa, entre la concepción republicana y la comunitaria de la democracia (Habermas y Rawls, 1998). Es que no basta con haber dado un mandato por la elección, sino que hay que controlar a los dirigentes y orientar sus decisiones. Desde el momento en que existió una autoridad pública —como el Senado en Atenas, el Emperador romano o el monarca de derecho divino en el Antiguo Régimen— existieron políticas públicas. Independientemente de los estilos de política que derivan de estos regímenes políticos, una política pública se elaboraba a partir de un debate público. Independientemente de quién participaba en este debate, es precisamente lo que enmarca el lugar de la política. En este sentido, aunque la política anteceda las políticas, ésta no se ubica en un plano superior, las políticas públicas no son instrumentales de la política *stricto sensu*, son un resultado en constante debate.

De ahí que aparece una segunda dimensión de la política, que nos llevará a consideraciones en torno a la democracia, y es la competencia entre varias ideas asumidas por distintos grupos, varios programas o varias propuestas políticas, que dan lugar —aún en un régimen autoritario— a un sistema político. Por cierto, en un régimen como el monárquico de derecho divino, que antecedió la Revolución de 1789 y los consiguientes ciclos de revolución y restauración en Francia, no daba mucha cabida a la discusión pública. Básicamente, el grado de reconocimiento del sujeto dependía de la voluntad del monarca, es decir que si era un déspota ilustrado, daría más cuerda a la oposición, pero

si era un déspota absoluto, más bien aniquilaría cualquier brote de oposición u autonomía de los sujetos. Ésta es la pregunta de la democracia, de ahí surge precisamente el problema de la representación del rey o del gobierno. Eso determina, *a fortiori*, la manera de hacer políticas públicas, que puede ser autoritaria si no hay consulta con los públicos interesados, lo cual es un problema típico de la política fiscal de la monarquía en el Antiguo Régimen, que llevó a las revoluciones o a las guerras de independencia en las colonias españolas. (Al respecto, existe una fuerte analogía entre lo que se da en un contexto estado-céntrico, que es el proceso de pugna entre la población y el gobierno, y los procesos de centro-periferia, que son procesos de emancipación anti-coloniales.)

El otro problema tiene que ver con la relación entre la política y las políticas públicas. Podemos considerar, al contrario de Lahera, que las políticas determinan el régimen político (Mahoney, 2001a), al menos ciertas políticas públicas pueden reformar el Estado, modificar el balance de poder entre los grupos sociales y, en este sentido, tener efectos sistémicos. Nuevamente, es difícil asumir que las políticas son meros instrumentos de la política. Es preferible la distinción que hace Schemel, según quien lo político nos une, la política nos divide y las políticas pueden unirnos o dividirnos según el caso (Schemel, 2010: 34-35). Más allá de ponernos de acuerdo sobre una definición de cada uno y luego sobre la relación entre cada uno, todos podemos entender la metáfora. ¿Qué significa «lo político nos une»? Significa que *stricto sensu* la comunidad política (*polity*) y todo lo que atañe a la vida de la ciudad se definió en primera instancia en oposición a los foráneos, es este el origen de lo político, lo que hace que nos identifiquemos como una comunidad, frente a los demás, los bárbaros, los invasores, los salvajes. La política nos divide, pues el estar juntos no significa que todos estemos de acuerdo sobre todo, más bien nos pasamos debatiendo sobre la mejor manera de convivir juntos y cada quien tiene una idea sobre este tema. Ésta es la base de la política, antes de ser aquella de la democracia. Por último, las políticas pueden dividir o unir, en función de qué políticas sectoriales se trata. Tradicionalmente, las políticas sociales unen mientras que la política fiscal divide. Uno entiende que una política de erradicación del analfabetismo sea consensual, pues a nadie se le ocurre oponerse a educar a la gente. En cambio, una política que jamás será objeto de un consenso es la que crea categorías que reciben o dan en distintos grados.

Detrás de esta provocación retórica está, entonces, la cuestión de cómo se formulan las políticas, cómo se definen sus objetivos y orientaciones. En un régimen democrático, el gobierno actúa a nombre de una mayoría, sino del interés general. Sus políticas son el reflejo de las preferencias partidarias e ideológicas que se manifiestan en la política, día a día y en aquellos momentos especiales que constituyen las elecciones. Por ello, para el sentido común las políticas son el resultado de la política. Dicho de otra manera, las decisiones que atañen a una política pública son tomadas al término de un debate de ideas, razonable y racional. Este debate interviene en dos momentos específicos del proceso político: antes y después de una elección. Antes de una elección, el debate opone a candidatas y candidatos, que se esfuerzan por captar votos de un electorado a partir de programas distintos que pretenden volver explícitas las demandas implícitas o atender las demandas explícitas. Después de una elección, este debate toma un carácter más técnico al abarcar distintas opciones de política, en función de las prioridades definidas por el gobierno, de los medios a su alcance y de la premura de solucionar problemas sociales para contentar su electorado.

Eso es para ilustrar que, en efecto, en la trilogía político-política-políticas se dan interacciones, por un lado, entre los ciudadanos (la base de donde emerge cualquier

proceso de institucionalización de la política) y, por el otro, entre estos últimos y las autoridades. En lo que nos interesa, esto es una versión moderna de las tensiones entre la ciudadanía y el Estado, que apareció a finales del siglo XIX. Los puntos en los cuales se daban estas tensiones no atañían a las políticas públicas, como las entendemos hoy, eran más bien puntos de discrepancia por fines filosóficos, que remitían a problemas metafísicos más que empíricos, sobre el bien y el mal, la justicia, el buen gobierno. Ahora bien, hasta un período reciente, el «buen» gobierno no se medía en términos de «buenas» políticas, sino en términos de «buenas» instituciones. Era el más representativo, el más plural, el más legítimo, etc. Ahí es donde nos topamos con el problema de cuáles son los determinantes de la política. A manera de premisa, asumamos que hoy el buen gobierno se evalúa por sus políticas (volveremos sobre esta premisa en varias oportunidades). Entonces ¿qué determina las políticas? ¿Qué hace que una política tenga éxito o no, sea legítima o no, sea efectiva o no?

Antes de contestar estas preguntas, cabe explicar la diferencia entre una política efectiva y una eficaz. La falta de efectividad remite a un defecto en la ejecución (por ejemplo debido a la ausencia de decreto de aplicación de una ley), la ineficacia alude a un defecto en los resultados logrados (por ejemplo debido a la aparición de efectos perversos) o a un defecto en la relación entre los fines y los medios (por ejemplo debido a una desproporción entre los costos y beneficios de una política). Una política efectiva, como una acción en general, es una política que corresponde con sus objetivos iniciales, es decir que lo dicho y lo hecho se corresponden, sin perjuicio de los resultados. Semejante política puede tener resultados catastróficos, seguirá siendo efectiva. Una política eficaz es una política que cumplió con sus objetivos, no solo se trata de hacer lo que se dijo o ejecutar un plan, sino conseguir que los resultados sean los esperados (Subirats, 1989). En cuanto a la eficiencia de una política, cabe distinguir dos dimensiones a partir del principio de parsimonia, y es la relación entre los medios y los fines, que se puede (aunque no necesariamente) traducir en una relación entre costos y beneficios. Por ejemplo, si pagar la deuda externa de un país significa reducir de manera drástica el presupuesto público de salud y educación, cabe preguntarse cuál es el costo de la eficacia de una política monetaria.

Este punto es importante, porque es el tipo de arbitraje que hacen los actores del Estado, de manera permanente. Gobernar es arbitrar, entre distintos problemas para privilegiar algunos en desmedro de otros, y entre distintas soluciones a los problemas privilegiados. Este proceso se da a partir de datos o de una información inmediata, pues también «gobernar es heredar» (Lascombes y Le Galès, 2009) (de un déficit público, de un sistema judicial ineficiente, de un Congreso corrupto, etc.), y esto afecta la ecuación entre objetivos y medios, por eso es injusto culpar a una política o a un gobierno el no resolver un problema. Es un error pensar que existen problemas de por sí legítimos, que defienden ciertos actores o grupos de interés y que el Estado asume; hay algo más detrás de esto, y es que, al momento de definir la prioridad, el tomador de decisión tiene que definir un acercamiento de problemas que son importantes para otros sectores. Aquellos grupos no necesariamente compiten entre sí para colocar un tema a la agenda de gobierno, por eso el análisis de la acción en redes nos ayuda más que el análisis institucional tradicional, pues son actores autónomos, que en algún momento irrumpen en el escenario político (Marsh, 1998; Rhodes, 2006a; Evans, 2001). El actor estatal, del poder ejecutivo o legislativo recibe a estos actores por separados, él es un interlocutor de todos estos grupos y recibe la presión de parte de ellos por poner este problema a la agenda. En este sentido, hay una jerarquización entre los problemas, en función de los costos y beneficios (absolutos

y relativos). Consideremos el ejemplo de la erradicación de la pobreza. Un gobierno bien puede jactarse haber erradicado la extrema pobreza en su país, pero ¿qué tal si es a costa de una creciente dependencia del petróleo, pues no hay otra fuente de financiamiento del gasto público? Por otro lado, hay varias maneras de luchar contra la pobreza, entonces medir la eficiencia de esta política es medir cuál es la mejor manera de proceder. Volvemos entonces al punto de partida, y es que no hay consenso sobre la mejor política. Puede observarse cierta convergencia en la ciudadanía en torno a lo que «es» la pobreza, pero todos tenemos una idea sobre sus causas, sobre su importancia relativa ante otros problemas y sobre la manera de enfrentarla.

En conclusión, no existe una relación mecánica entre ontología y epistemología, de manera que la una determine la otra. En segundo lugar, si nos dedicamos a las ciencias (incluso las sociales) es precisamente porque nos preocupamos por un mundo que sí existe, entonces el constructivismo deriva también de una ontología esencialista. Los trabajos de los constructivistas radicales no existirían sin un mundo que observar o si sus autores no tuvieran vocación a observar el mundo. En tercer lugar, la manera de observar el mundo conlleva a privilegiar un enfoque epistemológico, pero una explicación o interpretación del mundo lleva a formular teorías, antes que métodos. No es el enfoque epistemológico que adoptamos (ni mucho menos el ontológico) que nos lleva a privilegiar tal o tal tipo de métodos, sino la teoría que pretendemos comprobar. Entonces, la discusión que contrapone positivismo y constructivismo no debería darse a un nivel metodológico, sino a un nivel teórico, es decir que, en nuestra discusión sobre los paradigmas y el conocimiento científico, tenemos que bajar a un nivel subsistémico para validar o no la hipótesis que un razonamiento constructivista se contrapone a uno positivista. Solo a partir de esto podemos encontrar una explicación al límite del trabajo. No es que no podamos explicar ni enfrentar la pobreza por ser ésta una construcción social, sino que asumimos que cada paso que vamos a emprender para explicarla requiere de un ejercicio de interpretación. Por lo tanto, para analizar las políticas públicas, no conviene hablar de positivismo y constructivismo, ni mucho menos de «enfoques» empiristas y post-empiristas, sino de enfoques teóricos. Tres enfoques compiten en la actualidad en el campo que nos interesa (o aspiran a convertirse en paradigmas, al menos en un sentido metafórico): el racionalismo, el cognitivismo y el neoinstitucionalismo. Estos tres enfoques serán desarrollados en el capítulo cuatro de este libro, después de recordar los principales aportes conceptuales y metodológicos de los padres fundadores de la disciplina (capítulo dos) y mostrar cómo el análisis de las políticas públicas se ha transformado con el efecto conjunto de la globalización, de los procesos descentralizadores y de la participación de actores no-estatales en la acción pública (capítulo tres).