

# PROBLEMAS públicos Y AGENDA DE GOBIERNO

Luis F. Aguilar Villanueva  
(ESTUDIO INTRODUCTORIO Y EDICIÓN)





PROBLEMAS PÚBLICOS  
Y  
agenda de gobierno

*Colección Antologías de Política Pública*  
*Tercera antología*



# PROBLEMAS PÚBLICaS

y

# agenda de gobierno

CHARLES D. ELDER, ROGER W. COBB  
BARBARA J. NELSON, ANTHONY DOWNS  
HORST W. J. RITTEL, MELVIN M. WEBBER  
MARK H. MODRE, EUGENE BARDACH  
PETER J. MAY, HUGH HECLD

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA  
*estudio introductorio y edición*



Primera edición, enero de 1993

© LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA  
Estudio introductorio y edición



© 1993, Por características tipográficas  
de edición y derechos adquiridos

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA

LIBRERO-EDRO

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN; 968-842-320-3

IMPRESO EN MÉXICO • *PRINTED IN MEXICO*

04.93

17 Feb. 93

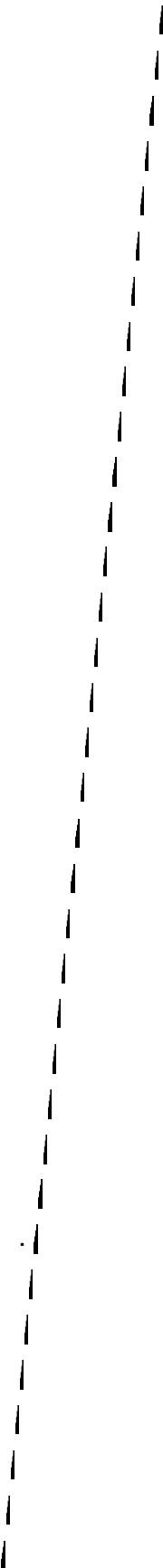
C. 01. 11.

PRE- N\$ 56.00

AL INICIAR cada uno de los capítulos, que en traducción a la lengua castellana contiene la *Colección Antologías de Política Pública*, se hace mención de la ficha bibliográfica de la publicación que sirvió de fuente al texto que presentamos.

En todos los casos, se obtuvo la anuencia conducente por parte de los propietarios de los derechos de edición. Son las editoriales quienes a su vez, por acuerdo con los autores desde el origen de la publicación, en el caso de los que aquí se contienen, las que conservan los mencionados derechos. A ellas, a quienes ellas representan, y a quienes hicieron la traducción, por hacer posible este esfuerzo, nuestro sincero reconocimiento.

LOS EDITORES





## *Presentación*

**M**UCHOS SON los motivos, vitales e intelectuales, que me han impulsado a ocuparme cada vez más intensamente de la racionalidad de la gestión pública. Tal vez se deba a mi primera formación filosófica, a mi propensión weberiana o a mis insatisfactorias andanzas administrativas. Pero mucho tiene que ver el ser ciudadano de un estado que, por numerosísimas razones, está todavía en proceso de configurarse como un estado plenamente legal, fiscal, administrativamente eficiente y responsable. Al afecto y preocupación por la legalidad, el cuidado fiscal, la eficiencia administrativa, el servicio público, la consensualidad política, obedece el esfuerzo por desarrollar en nuestro medio el estudio sistemático de las políticas públicas: su análisis, diseño, puesta en práctica, evaluación. Sobre todo ahora, en el tiempo de la reforma del estado.

La cultura política y administrativa dominante me ha siempre preocupado por su inmoderado historicismo-masismo, atributos que en mucho reflejan la naturaleza y ética de la sociedad tradicional que todavía somos aun si en transición hacia la modernidad. En mi opinión esta cultura terminó, acaso contra sus buenos propósitos, en postrar una idea de la política centrada en las libertades privadas y públicas de los ciudadanos, en la legalidad e imparcialidad, en la representatividad y responsabilidad de los poderes del estado, y en la racionalidad de la administración. Creo que el rescate y búsqueda de Lo Público puede ayudar a enfrentar viejas limitaciones de la decisión y gestión gubernamental: la conducción centralizada del estado, la tentación patrimonialista-clientelar, el descuido de recursos y bienes públicos, la fundamentación factual, narrativa y proyectual

*programática del estado (en vez de una jurídica, argumentativa y funcional...).*

*Obviamente el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas. El estudio de las políticas puede también, tal vez, reactivar la ciencia política y la teoría-práctica de la administración pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera como el gobierno construye y toma sus decisiones, globales y singulares. Los politólogos han prestado gran atención a la historia de la formación y funcionamiento del sistema político, a los canales y procesos de producción del consenso, a las varias psicologías del sistema, pero pocas han sido comparativamente las investigaciones especializadas acerca de la forma, patrón y estilo del policymaking, que mucho habrían ayudado a allegar evidencia favorable a las atrevidas hipótesis sobre el funcionamiento y destino (casi siempre imaginado como catastrófico) del sistema político. Por otra parte, nuestra "teoría" de la administración pública ha quedado atrapada entre las consideraciones jurídicas institucionales (repertorio de leyes y reglamentos, ámbitos de competencia y jurisdicción, procedimientos reglamentarios...) y las menores consideraciones operativas para cumplir órdenes dadas y llevar a cabo decisiones previas. Al acercarse la administración pública al proceso decisorio de las políticas se rescataría su olvidado sentido clásico de gobierno, de "buen gobierno", y se reconstruiría la visión integral de su objeto de estudio y profesión. Abandonaría su triste imagen burocrática de empleo subordinado, simplemente operativo, de ventanilla y papeleo. Entender, definir y explicar el proceso decisorio de las políticas, así como prescribir mejores acercamientos a su diseño y desarrollo, es innegablemente una tarea teórica (pura y aplicada) tan básica y crucial como complicada. Dicho con ironía más que por polémica, puede contribuir a bajarle los humos a una ciencia política frecuentemente imaginativa y valorativa y levantarle*

*la auto estima a una disciplina publiadministrativa demasiado [amular y hasta servil en su programa de investigación.*

*La "Colección de Política Pública", que se pretende abierta y se obliga a publicaciones anuales, abre con cinco antologías. Todas contienen y traducen autores estadounidenses, porque ellos son los pioneros, promotores e investigadores de los estudios de políticas públicas. Son los cimientos sobre los que hay que construir y, puesto que se trata de ciencia y política, las referencias fundamentales a reafirmar, discutir, impugnar, desarrollar, reajustar. Las policy sciences pertenecen a la "sociedad abierta", no son piezas intelectuales de sociedades cerradas en una visión integrista del mundo y de sí mismas. Espero que ya no existan en nuestro medio los predisuestos a calificar el análisis de política pública como propaganda del imperialismo. Sería viejo y triste; también lo sería su apología candorosa y su presentación como la fórmula dorada para solucionar los males del mundo. El tono profético y redentor de las ciencias sociales, tan característico y dominante de los años sesenta y setenta, ya no impresiona a nadie. A nadie, en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Es una disciplina que se pretende científica y racionalizadora de las decisiones públicas de gobierno; espera ser medida con la vara científica y racional. De todos modos, en los cinco volúmenes ahora publicados se ofrecen textos que dan una visión realista y compleja de la disciplina, sus logros y fracasos, sus afinidades, diferencias y polémicas. No se ofrece al lector un panorama uniforme, integrado y confortable de la disciplina, que pudiera despertar falsas expectativas intelectuales y prácticas.*

*Como toda antología, la selección es lamentablemente una exclusión. Muchos textos interesantes fueron pensados pero no escogidos. El propósito ha sido mostrar el mundo de la disciplina, picar la curiosidad por explorarlo, no ser exhaustivo. Las bibliografías que acompañan los diferentes ensayos compensarán las omisiones y abrirán nuevas interrogantes y pistas. En general, traté de seleccionar*

*textos que además de ser una referencia permanente en los desarrollos de la disciplina, rebasaran la circunstancia norteamericana y tuvieran la fecundidad de los conceptos y enunciados generales, útiles para la investigación y formulación de las políticas en otros contextos.*

*En el primer volumen, El estudio de las políticas públicas, se traducen textos fontales de su nacimiento y ensayos que reconstruyen su desarrollo, orientaciones, alcances y debilidades. En el segundo volumen, La hechura de las políticas, se traducen textos básicos y multicitados sobre la noción de política pública, los modelos de análisis y decisión de políticas, así como las polémicas ineludibles entre razón y transacción, cálculo y consenso, que son inherentes a la elaboración de las políticas en sociedades plurales y competitivas. En el tercer volumen, Problemas públicos y Agenda de gobierno, desde la premisa de que la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales, se abordan las primeras etapas y tramos de la hechura de la política: cómo los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; cómo definen y explican los problemas públicos a atender; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos. En el cuarto volumen, La implementación de las políticas, se traducen textos fundamentales sobre la puesta en práctica de las políticas: las mejores decisiones públicas pueden desfigurarse en su proceso de realización y, en consecuencia, cuáles estrategias seguir para evitar desvíos e incumplimientos.*

*En cada volumen los textos seleccionados son precedidos por una introducción que es un ensayo temático más que un comentario pormenorizado de los textos. En la introducción se contextualizan y plantean las preguntas clave, se señalan las líneas de discusión y respuesta, no sin apuntar aquí y allá deficiencias. Por último, conviene advertir, para evitar sesgos que perjudiquen la recepción de la*

*disciplina, que el significado teórico y práctico de las ciencias o análisis de las políticas se fundamenta en la exigencia de racionalidad de la elaboración de las políticas y no en la manera como concibamos, ustedes o yo, las relaciones entre estado y sociedad, la naturaleza de las funciones del estado y el ámbito de su intervención. Para la validez de su ejercicio intelectual, el programa de investigación de las ciencias o análisis de políticas no necesita comprometerse unilateralmente con alguna específica preferencia conceptual y valorativa sobre el estado o la acción gubernamental. Basta el reclamo enteramente ciudadano de legalidad y eficiencia de los gobiernos en el cumplimiento de sus funciones constitucionales. La coloración valorativa más específica está toda ella a cargo del investigador, bajo el impulso de las polémicas y posiciones políticas de gobernantes y ciudadanos.*

*Los productos de la vida académica, como los de la vida política, resultan siempre de una acción colectiva, aunque la responsabilidad de los, autores y los actores, siempre individuales, sea ineludible. Por ello, los reconocimientos y agradecimientos a colegas y colaboradores son merecidamente obligados. El ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) y particularmente su rector, Lic. Javier Beristáin, han brindado su simpatía y apoyo a esta empresa intelectual. A esta institución académica se debe la creación en 1987 de la primera Maestría en Políticas Públicas en México. Ha sido para mí una distinción participar en su diseño, revisión y docencia. Varios de los textos que aquí se presentan fueron expuestos y discutidos con las cuatro generaciones de estudiantes de la maestría. Mención especial merecen los profesores Federico Estévez, Arturo Fernández, Leopoldo Gomez, Ricardo Samaniego, a quienes debo buenas palabras e ideas en el trayecto. Tampoco puedo dejar de mencionar al círculo de profesores de la UAM (Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, F. Bazúa, M. Canto, P. Moreno, F. Suárez, G. Valenti, R. Vergara con quienes a lo largo de dos años, los martes por la tarde, comenté y discutí más teórica que tecnológicamente los*

*supuestos, teoremas, conjeturas y recomendaciones del análisis de políticas públicas. A este grupo pertenece el profesor Jonathán Molinet, a quien quiero agradecer su extraordinaria colaboración al hacerse cargo de la última revisión de los textos que aquí se presentan y por sus numerosas observaciones para mejorar esta primera edición en español de textos básicos de políticas públicas.*

*Estas primeras antologías son productos de una inolvidable estadía intelectual en 1987 en el Institute of Governmental Studies de la Universidad de California en Berkeley. Durante ese año me dediqué a reconstruir la historia intelectual del movimiento de ciencias y análisis de políticas públicas, gracias al Advanced Research Award del programa Fulbright de intercambio académico. Fue mi primera experiencia en la activa comunidad científica norteamericana. Quiero recordary agradecer a los profesores Victor Iones, Martin Landau, Gene Lee y, muy en especial a Todd Lal'orte, todos del Instituto, sus comentarios y sugerencias a lo largo de mi investigación. A ellos prometí y todavía debo, si bien próximo, un ensayo sobre el nacimiento, evolución y balance de los estudios norteamericanos de políticas públicas.*

*Obviamente agradecemos a las revistas especializadas: Policy Sciences, Policy Studies Journal, Policy Studies Review, Journal of Policy Analysis and Management, Public Policy, Policy Analysis, Journal of Public Policy, Public Administration Review, entre otras, por habernos permitido la traducción de los artículos seleccionados.*

*Por último, quiero agradecer a las profesoras Blanca Torres y Soledad Loaeza, sucesivamente directoras del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el interés con que respaldaron mis estudios de política pública que ofrecen ya sus primeros productos. Los estudiantes de la carrera de administración pública, generación 1986-1990 de El Colegio de México, leyeron con simpatía y circunspección muchos de los textos que ahora se publican, discutiendo su consistencia y aplicabilidad. Asimismo quedo agradecido*

*a la señora Patricia Bourdón quien con profesionalismo asumió la tarea de transcribir y corregir mis introducciones. Ojalá este esfuerzo redunde en un mejor diseño y desarrollo de las políticas: una empresa pública conjunta de ciudadanía y gobierno.*

*[El Colegio de México mayo, 1991]*





## *Estudio introductorio*

### *1. El proceso de la política*

**E**s DOMINANTE EN los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. La noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las "etapas" pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recomendación que se proceda etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que se haya completado la precedente. En suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal.

Fue el mismo Harold D. Lasswell (1971) quien habló de un "modelo del proceso de decisión" y lo entendió como una "se-

cuencia de siete fases" o "siete resultados" (: 27, 28): inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación. Sus epígonos, Peter DeLeon y Garry D. Brewer (1983), reelaboraron ligeramente su propuesta en: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación (véase tabla 1). Mayy Wildavsky (1977), para insistir en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, prefieren hablar del "ciclo de la política" cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación.

Hogwood y Gunn (1986) hablan de un "marco de análisis", útil para la descripción y la prescripción de las políticas, que tendría nueve etapas: decidir sobre qué decidir (búsqueda de la cuestión o establecimiento de la agenda), decidir cómo decidir (o filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política. Anderson (1984) divide el proceso en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación. No obstante los diversos cortes analíticos y las diferencias terminológicas, todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en sostener que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido.'

]Existen críticas y propuestas alternativas al estudio de la política como proceso. Una es la de Dunn (1981) que entiende la política como sistema, cuya configuración resulta del tipo y dinámica de interrelación entre tres componentes básicos: las políticas públicas (la serie de elecciones hechas por las autoridades en un determinado campo de asuntos), los interesados en las políticas por las consecuencias y oportunidades que comporta (organizaciones sociales y políticas, líderes de opinión...) y el entorno o contexto de las

Como bien observa DeLeon (1988: 30), esta visión de la política como proceso ha ocasionado que las "etapas hayan recibido en ciertos momentos un exagerado énfasis y se hayan vuelto palabras mágicas", si bien "han sido elementos clave para el desarrollo del campo". En efecto, en los años sesenta, cuando los gobiernos reformistas de Kennedy y Johnson declararon "La Guerra a la Pobreza", la *policy initiation*, la fase de definición de los problemas sociales y la de formulación de los programas, fue el principal objeto de estudio y recomendación. La necesidad de actuar y revertir una historia vergonzosa de injusticia y discriminación obligaba a localizar los aspectos más graves de la cuestión social y a descubrir sus factores causales determinantes, para pasar rápidamente a diseñar programas de acción que trataran de removerlos o atenuarlos. En ese momento, el cálculo de las consecuencias directas e indirectas de las acciones gubernamentales, aunque no ausente, fue optimista. La complejidad de los problemas sociales y la imprecisión de los programas fue empero un descubrimiento doloroso y aleccionador en el momento que las evaluaciones dejaron ver incumplimientos, dispendios, improvisaciones, ineficiencias. En ese momento la *policy evaluation*, más que el diseño y la selección de opciones, se volvió el tema clave. Se pensó que

---

políticas. Los "sistemas de políticas" (*policy systems*) son, por un lado, realidades dadas, objetivas, con características, límites y dinámica propia; por otro lado, son productos de las decisiones de los sujetos, reelaborables en sus componentes. Las diferentes "etapas" son sólo manifestaciones diversas de la interacción entre los diversos elementos activos del sistema (Dunn, 1981: cap. 3). Por su parte, Lindblom (1980) advierte críticamente que las diversas etapas del llamado proceso de la política manifiestan y plantean reiteradamente las mismas cuestiones y que éstas (conflicto, cooperación o ajuste, análisis racional o transacción política, burocracia o pluralismo) son el objeto propio y principal de estudio. Más aún, la idea de *policy process* suele incorporar el supuesto o sugerir la imagen de que la hechura de la política sea un "proceso ordenado, racional, a la manera de un escrito, con su prólogo, desarrollo y final, lógicamente articulados"; la política es, en cambio, un proceso desaliñado, desordenado (*untidy process*); en el que se mezclan y sobrepone sin cuidado y claridad varios problemas y respuestas, varios actores, la decisión y la imposición, la actividad intencional y la inercia. Por eso, muy cercano en las palabras pero muy lejano en el concepto, prefiere hablar de *policy-making process*, en el sentido politizado de describir y explicar el proceso mediante el cual las fuerzas políticas se arreglan y, al hacerlo, confeccionan de hecho la política (Lindblom, 1980: cap. 1).

sólo los resultados de la evaluación podían orientar a la política social y corregir los abstractos análisis e ideales cursos de acción que diseñaban los economistas, administradores, ingenieros de sistemas, basándose en las informaciones y explicaciones debatibles de los sociólogos, psicólogos y trabajadores sociales.

La averiguación de por qué fracasaron las políticas concluyó con argumentos y pruebas irrefutables que el fracaso se debía en mucho a la inconsistencia de las teorías sociales que habían sustentado el diseño de las políticas sociales, aunque también su puesta en práctica, la manera como se había ideado que la política se llevara a cabo, o la manera como de hecho se había llevado a cabo, era responsable directo. Surgió entonces explosiva en la segunda mitad de los años setenta la literatura de la *policy implementation* que rescató las cuestiones organizacionales y administrativas olvidadas, debido a la importancia que se otorgaba al análisis, diseño y elección de las opciones. Sin embargo, los pobres éxitos de la activa presencia gubernamental en el campo de los problemas sociales, que tan abrumadoramente los estudios de evaluación y de implementación mostraban, llevaron a preguntarse sobre si no era razonable dar por terminado ciertos programas, la *policy termination*, y proceder a clausurar los varios organismos gubernamentales que habían crecido alrededor de ellos. Más radicalmente se planteó la interrogante si podía realmente ser eficiente y cómo el gobierno en la atención de los muchos problemas que había asumido como asuntos públicos suyos. El redimensionamiento del estado y la reivindicación *de policy management* fueron en los años ochenta las dos caras de una misma respuesta. La atención se centró entonces en la averiguación de cómo el estado podría lograr que las políticas para el cumplimiento de sus funciones básicas fueran realmente eficaces y eficientes, con el resultado de bajarle el tono a la invención de nuevas y audaces políticas de intervención estatal, acaso innecesaria. Después de años de gobiernos voluntariosos, dispuestos a resolver todo tipo de proble-

mas, dedicados al análisis y al diseño de grandes políticas, se fue asentando la idea de que era mucho más relevante una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos, incumplimientos, particularmente en las políticas que se encargan de las funciones básicas del gobierno frente a los ciudadanos. Renació entonces, pero en función de la gestión pública, el interés por el *policy design*

La consideración de la política como proceso de varias y complejas etapas ha propiciado también que las diferentes ciencias participantes hayan terminado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido de la política y por menospreciar la importancia teórica o práctica de los demás momentos. El dispositivo analítico del proceso segmentó el proceso y ocasionó tratamientos aislados y unidimensionales de decisiones singulares sueltas, contra su intención original de entender la política como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias. Es así que los politólogos han preferido estudiar la formación de la agenda del gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas se han dedicado enteramente a la construcción y selección de las opciones de política. Asimismo han pretendido que los otros momentos del curso de la política se subordinen al que privilegia su perspectiva teórica y entrenamiento disciplinario. Esta predilección por una fase o momento particular se explica en mucho por el objeto e instrumental teórico de cada una de las disciplinas: difícilmente un politólogo se interesa por y es capaz de construir un buen análisis costo-beneficio de las opciones políticas a escoger; igualmente un economista suele ser indiferente a las consideraciones organizacionales y políticas de una política y es incapaz de un análisis fino de estructuras de poder o de diseño organizacional. Esta especialización no ha sido necesariamente negativa; muchos y valiosos estudios unidisciplinarios nos han ayudado a alcanzar un mejor conocimiento de las restricciones que pesan en la andadura de una política y de

TABLA 1.  
FASES Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE LA POLÍTICA

---

<i>Fase</i>	<i>Características/Usos</i>
Iniciación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planteamiento creativo del problema.</li> <li>• Definición de los objetivos.</li> <li>• Diseño innovador de opciones.</li> <li>• Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.</li> </ul>
Estimación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación cabal de conceptos.</li> <li>• Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada.</li> <li>• Examen normativo de las consecuencias probables.</li> <li>• Bosquejo del programa.</li> <li>• Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.</li> </ul>
Selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debate de las opciones posibles.</li> <li>• Compromisos, negociaciones y ajustes.</li> <li>• Reducción de la incertidumbre de las opciones.</li> <li>• Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión.</li> <li>• Decisión entre las opciones.</li> <li>• Asignación de la responsabilidad ejecutiva.</li> </ul>

---

las razones de su orientación y dinámica. Pero, como es obvio, perder de vista los otros componentes integradores del proceso de una política no ayuda a su buena traza, decisión y operación.

En estas páginas prestaremos atención a los primeros tramos de la política, la formación de la agenda gubernamental y la definición de los problemas públicos, conoceremos sus principales aspectos y cuestiones, así como las principales ideas y propuestas que algunos notables estudiosos han formulado.

TABLA 1 (Continuación)

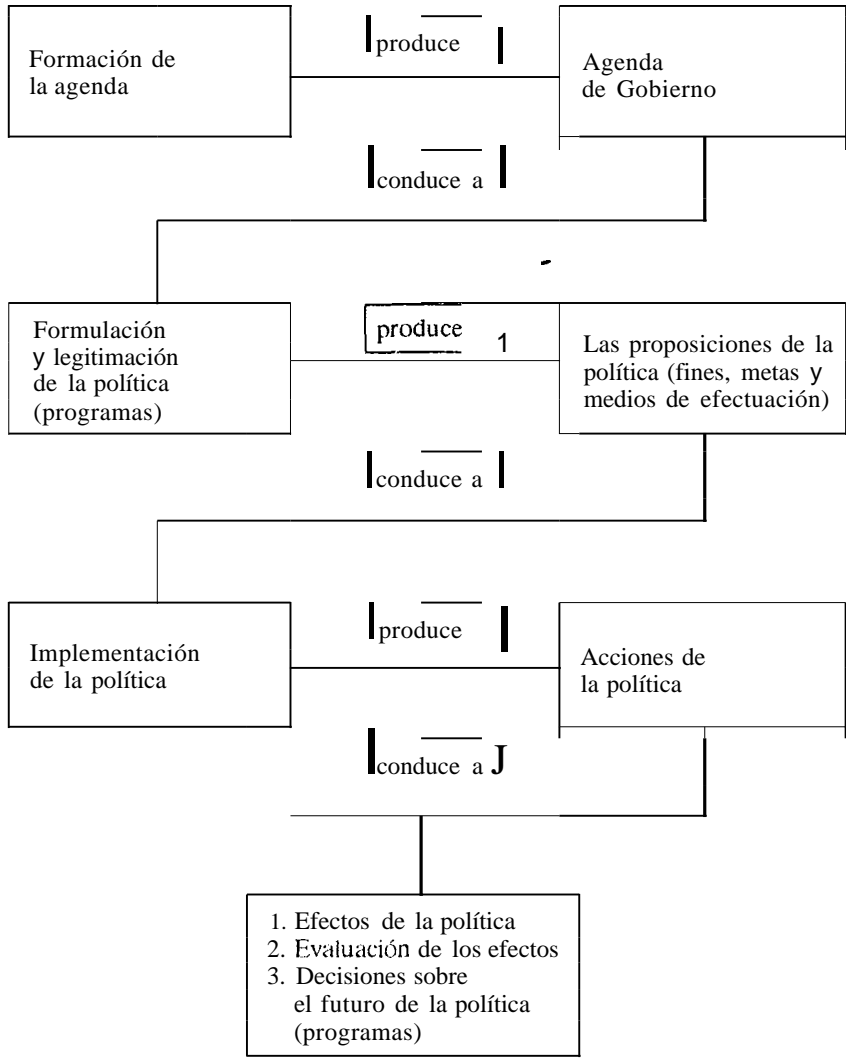
<i>Fase</i>	<i>Características</i>
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones.</li> <li>• Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos.</li> <li>• Traducción de la decisión en términos operativos.</li> <li>• Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.</li> </ul>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos.</li> <li>• Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.</li> </ul>
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por el auso o reducción de actividades.</li> <li>• Mejoramiento, si aún necesario y requerido.</li> <li>• Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.</li> </ul>

Fuente: Brewer y DeLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, The Dorsey Press, 1983, p. 20.

## 2. La formación de la agenda

Innumerables problemas, provenientes de muchos puntos del estado, con situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas, fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución. Algunos problemas son de interés general, como los relativos a la seguridad de personas y patrimonios; otros problemas son de interés particular, como los relativos a las necesidades materiales de algunos grupos social-

TABLA 2.  
 UNA MIRADA AL PROCESO DE LAS POLÍTICAS



Fuente: Patterson, Davidson y Ripley, *A More Perfect Union: Irroduction to American Government*, 3a. ed., Dorsey Press, Chicago. 1985. p. 465.



mente desprotegidos. Algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen. Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no cesan de reclamar la intervención estatal. Algunos son problemas relativamente sencillos y localizados, con respuestas disponibles; otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente. Unos son problemas de rutina, programables; otros son inéditos, a encarar con medidas innovadoras. En suma, las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver. Por ello mismo, el ámbito del interés y responsabilidad de los privados y el ámbito del interés y responsabilidad del estado -lo que es de la propia libertad y utilidad y lo que es del César- están en exploración y ajuste permanente, extendiéndose o angostándose.

No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. Algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden ser calificadas de interés público, son descartadas desde sus primeros pasos en busca de la atención de la sociedad y del gobierno, o bien son desfiguradas y desactivadas durante su trayecto en busca de

atención. Cuando logran acaso colarse en la agenda de gobierno, no alcanzan los primeros lugares en la jerarquía de temas y reciben apenas un trato de rutina o emergencia. Ante algunas cuestiones los gobiernos son inmediatamente sensibles y se muestran preocupados, otras los dejan indiferentes. Algunas cuestiones ni siquiera llegan a alcanzar la calidad de cuestión pública y son remitidas a la clase de asuntos privados o particulares exclusivos, sin interés para el estado y a resolver cada uno por su propia cuenta. Otras cuestiones que pueden tal vez probar su naturaleza pública y ser de interés para el conjunto no se vuelven sin más prioridades de la acción gubernamental. No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, "agenda" de gobierno.

¿Qué ocurre entonces en el proceso de formación de la agenda de gobierno? ¿Cómo se forma y por qué se forma de esa manera? ¿A qué se debe que algunos asuntos públicos y otros por nada públicos asciendan sin obstáculos a asuntos de gobierno y que, en contraste, otros con características de publicidad más clara y contundente sean descalificados, inhibidos, rechazados, o bien aceptados con reservas y puestos en lista de espera? ¿Qué es lo que realmente hace que una cuestión social circunscrita se vuelva cuestión pública y asuntos de la agenda de gobierno? «Qué es lo que determina la calidad de público de los muchos problemas y asuntos que a diario se presentan en una colectividad? ¿Cuál lógica y dinámica explica la atención y el desinterés, la selección y eliminación de los asuntos? ¿Cuáles factores facilitan o dificultan el ingreso a la agenda gubernamental de ciertos temas y, por ende, controlan el tránsito de las demandas sociales? ¿Son normas, organizaciones, personajes, imágenes, ideas, sucesos, los que abren y cierran el acceso al mundo de lo público y de lo gubernamental? ¿Cómo filtran los asuntos y con cuáles procedimientos? ¿Es sólo asunto de cultura política o es de la

política misma con sus juegos, conflictos y transacciones? Desde una perspectiva normativa, ¿no son lesionadas gravemente las libertades políticas si hay discriminación entre ciudadanos en el trato de sus asuntos y demandas, si no hay igualdad de acceso a la vida pública, si ciertas cuestiones y ciertos grupos de ciudadanos ni siquiera son escuchadas? Más aún, ¿cuál es el impacto que en la legalidad y eficiencia de la gestión pública tiene el dejar sistemáticamente sin audiencia, atención y acción demandas y reclamos de grupos? ¿No existen otros procedimientos y canales más fluidos y paritarios, menos costosos, de comunicación e interlocución entre sociedad y gobierno, que pueden presentar con mayor oportunidad y confiabilidad asuntos realmente merecedores de la intervención gubernamental? ¿Son los procesos plurales y competitivos de la democracia más eficientes que los corporativos y autoritarios en transportar las demandas, o sus canales terminan por ser capturados por los asuntos privativos de sus clientelas políticas y electorales? ¿Se vuelve la democracia "ingobernable" por llevar alegremente al gobierno toda suerte de asuntos, sin ordenarlos y depurarlos, saturando las capacidades de acción del gobierno? ¿Son los únicos y son suficientes los duetos de los partidos políticos para canalizar los asuntos de interés de las comunidades políticas, o se requiere la actividad de otras formas de organización? ¿Cuál es el papel e impacto de los medios electrónicos en la configuración de los asuntos públicos y en la formación de la agenda? ¿Facilitan o dificultan, aclaran o distorsionan, ordenan o confunden, radicalizan o institucionalizan? ¿Cuál el papel de la prensa escrita en la promoción de los asuntos públicos: se circunscribe a la élite lectora, acostumbrada al razonamiento y resuelta a estar informada políticamente? ¿Es o debe ser inactivo el gobierno mismo, dejando que el juego de los poderes y las opiniones de la sociedad civil decanten y hagan avanzar sus asuntos, o el gobierno interviene y debe intervenir activamente en la depuración, clasificación, anticipa-

ción de los asuntos? Si interviene, ¿son sus razones sustentables, sus procedimientos son legales e imparciales?

La manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico. Políticamente, expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado. Entre las libertades individuales y los poderes del estado existe o no, es ancho o angosto, de acceso libre o controlado, estructurado o espontáneo, un ámbito que es producto de la mayor o menor energía de las libertades políticas. Suele llamarse ámbito público, esfera pública, vida pública, y cumple la función de" mediar entre estado y sociedad, entre política y economía, entre la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses y necesidades particulares. En efecto, a través de la palabra, el diálogo, la argumentación racional, la oferta de información, la invocación de las leyes, la retórica, el diseño de programas, en medio de la polémica y los malos entendidos, con aclaraciones y ajustes recíprocos, mediante acuerdos y negociaciones, los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés y utilidad para todo el conjunto del estado. Este trabajo de generalización de intereses y solución de conflictos, civilizado y civilizatorio, político, es la razón de ser y la función social propia del ámbito público, que por definición y dinámica, es (debe ser) igualmente accesible a todos los ciudadanos que quieran presentar y justificar sus demandas, sin discriminación, privilegios, fueros y monopolios. En el ámbito público ocurre que situaciones, sucesos, problemas, percepciones, necesidades, que tienen un lugar circunscrito en la vida privada y grupal, se transforman en demandas y cuestiones que pretenden poseer la naturaleza de cuestión pública y ser de significación para el orden, la soberanía y la prosperidad del estado. En él los intereses particulares buscan argumentarse como generales y, si pasan la

prueba, originan leyes, disposiciones administrativas, asignaciones de recursos públicos. La vitalidad del ámbito público dificulta transfiguraciones insustentables de lo particular en general. Y descalifica todo atajo que en la oscuridad, a espaldas de los ciudadanos, con arreglos sin representatividad y sin buenas razones, conduzca los intereses particulares exclusivos a trastocarse en republicanos. La flojedad y desfallecimiento de la libre vida pública, su ocupación y control por parte de los poderes (gobiernos, partidos únicos o hegemónicos, clases, élites, etnias, grupos de interés, corporaciones...), sin espacio para las libertades públicas de voz, razonamiento, expresión y elección, permite obviamente que cualquier interés privilegiado se vuelva ley, cualquier demanda de los influyentes usufructúe la hacienda pública y cualquier programa de grupos aliados se transfigure en proyecto nacional.

La formación de la agenda de gobierno así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política.

Pero también, en términos de gobierno y administración, es determinante. La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. Ellas dan el tono y dirección a un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro. En efecto, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir () bien decide no intervenir, aplazar su interven-

ción.' Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones. Frente a un asunto, aun si multitudinario y candente, el gobierno encara el dilema de elegir si es de interés público o no, constitucional o no, políticamente trascendente o no, pero a fin de cuentas encara el dilema de si debe actuar o no, de si interviene, se repliega o se da tiempo. Vale la pena recordar aquí a Chester Barnard: "el arte del ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no adoptar decisiones que no puedan llevarse a cabo, en no tomar decisiones que corresponden a otros" (1938: 194).

En décadas pasadas, los gobiernos activistas decidieron hacer suyo de inmediato cualquier tipo de problema y necesidad, se embarcaron en regulaciones y gastos, en programas y controles, hasta que se desplomaron fiscalmente exhaustos, deslegitimados, sepultados bajo un cúmulo de improvisaciones e ineficiencias. Hoy, después del aprendizaje, los gobiernos son más cuidadosos y ponderados en armar su agenda, en seleccionar las cuestiones y ordenar sus prioridades. A las agendas repletas y desordenadas han seguido gobiernos más selectivos y coherentes. No todo es asunto público ni asunto público urgente. No todo asunto público es competencia del gobierno nacional; hay asuntos de la jurisdicción de los gobiernos locales. Tampoco todo asunto tiene que ser tratado con instru-

<sup>2</sup> En el estudio de la agenda suele distinguirse entre "decisiones" y "no decisiones", siguiendo las ideas básicas de un multicitado artículo de Bachrach, P. y Baratz, M.S. (1962): "The Faces of Power", en *American Political Science Review*, vol. 56, pp. 947-52. Los gobiernos a veces fallan involuntariamente en actuar, dejando de lado asuntos importantes y perdiendo oportunidades preciosas de intervención necesaria, con los costos de oportunidad resultantes. Pero además de esta inacción involuntaria, los gobiernos deciden deliberadamente no actuar, no intervenir. Y una política puede ser la de no actuar, la de dejar hacer y dejar pasar. Esta inacción voluntaria tiene entre sus varios efectos redefinir el ámbito gubernamental, modificando las expectativas sociales respecto del gobierno.

mentas gubernamentales directos: propiedad, gasto, empresa y administración pública. Las actuales liberalizaciones, privatizaciones, des(re)regulaciones, desconcentraciones, descentralizaciones, administraciones delegadas, contratadas o compartidas... son expresiones y efectos de un manejo más ordenado de su agenda por parte de gobiernos menos dispuestos a regular todo, entrometerse en todo, controlar todo, resolver todo. La filtración de las cuestiones se vuelve entonces una actividad estratégica, en la medida en que decidir si una cuestión amerita ser objeto de la acción gubernamental significa comprometerse y poner en juego los recursos del estado.

¶ *Por agenda de gobierno* suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Éste es el punto esencial de la definición. Sin embargo, hay definiciones de la agenda que se interesan más en el proceso de su elaboración y conformación e incluyen también el conjunto de problemas al que el gobierno ha decidido prestarles atención (tomar en consideración, estudiar), el conjunto de definiciones de esos problemas y hasta el conjunto de opciones de acción que el gobierno revisa para atender los problemas. En efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción. Estas varias decisiones pueden ser cronológicamente sucesivas, pero lógica y analíticamente son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo. El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención. A su vez, las ideas y valoraciones que se tienen de

///

la composición y causas del problema son determinantes para decidir prestarles atención y para decidir la acción o la inacción: para decidir, primero, si el asunto en atención debe ser agenda de gobierno y para decidir después si puede ser tratado con alguna de las opciones de acción a la mano del gobierno; en efecto, definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución. Por ello, en interdependencia con la definición del problema, el gobierno tiene que revisar sus posibles cursos de acción y considerar si puede hacer efectivamente algo (y con cuáles costos): si tiene sentido su acción. En suma, la atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza su carácter de *agendum*: algo sobre la que se debe actuar. Estructuración de la agenda, definición del problema, análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes.

La agenda político-administrativa está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido o respecto de las cuales se sienten obligados a actuar (Anderson, 1984: 47).

Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Cobb, Ross, 1976: 126).

Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. La importancia del proceso se debe básicamente a dos hechos. Primero, la capacidad de atención de los gobiernos es limitada: son siempre más los asuntos en lista por la atención del gobierno que los que el gobierno considera efectivamente. Segundo,



los problemas de una política no son datos *a priori*, sino más bien asuntos por definir. Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituye un problema y es propiamente un asunto de "interés público", esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos. Los problemas son elaboraciones humanas... Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad. Ahora bien, dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, 10 que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad (Cobb y Elder, 1984: 115).

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. Hay entonces una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. Los nexos () las inconexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado.

Muy productivamente se ha distinguido entre *dos* tipos de agenda. Y ha sido mérito de dos especialistas Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984). La primera agenda es llamada "sistémica", "pública", "constitucional"; la segunda, "institucional", "formal" o "gubernamental". La primera "está integrada por todas'

las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica". El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional" (Cobb y Elder, 1986: 115-116; Cobb y Ross, 1976) 126).

»&gt;

Esta distinción es necesaria y aporta una visión más compleja de la construcción de la agenda de gobierno. Muchos asuntos pueden haber alcanzado atención, visibilidad o interés en una comunidad política, haber sido considerados por la mayoría de los ciudadanos como asuntos públicos que merecen el involucramiento del gobierno por caer dentro del ámbito de las obligaciones constitucionales del estado y ser materia de la competencia gubernamental y, sin embargo, no logran llegar a ser objeto de consideración seria y activa de ayuntamientos, ejecutivos, legisladores, jueces, burocracias. También muchos asuntos significativos, sustentables como públicos, se desvanecen si no logran visibilidad, difusión, aceptabilidad en la comunidad política o si se les descalifica como ajenos y contradictorios a la letra y al espíritu constitucional. Todo sistema político, por su constitución, cultura, ideología, visión de la historia nacional, por sus corrientes de opinión, lugares comunes, prejuicios, tiene fronteras precisas que filtran los conflictos y los problemas, los califican y descalifican, los valoran o rechazan. Esta selectividad del sistema político es determinante para que las demandas avancen y convezan al gobierno de su validez. Normalmente los gobiernos reflejan en sus actos los límites, las tendencias

y hasta las proclividades del sistema político que conducen. En oposición, puede haber gobiernos, normalmente renovadores y reformistas, que introducen a su agenda institucional asuntos potencialmente estigmatizables y fáciles objeto de crítica desde la agenda pública establecida, convencional. La naturaleza y dinámica de las dos agendas es diversa y puede llegar a ser riesgosamente discrepante. La agenda sistémica tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la "contaminación", la "pobreza extrema", la "seguridad nacional") y que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender. En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos (el "sida", el "analfabetismo", el "narcotráfico").

La agenda sistémica será siempre más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada. Más aún, las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. De hecho, pueden existir discrepancias considerables entre ellas. En este sentido, se podría plantear la hipótesis general de que cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agendas, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político (Cobb y Elder, 1986: 26).

La distribución e interacción de las dos agendas plantea dos órdenes de cuestiones teóricas. El primero, relativo a la agenda sistémica, busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, alcanzar la calidad de "problema público". El segundo orden, relativo a la agenda específica del gobierno, busca saber cómo determinados

asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención. Obviamente habría un tercer orden de cuestiones, relativo a la averiguación de las relaciones que corren, pueden o deben correr entre la dinámica de las dos agendas. Dejando de lado esta tercera cuestión, en la primera es fundamentalmente la pregunta de cómo conflictos, necesidades y demandas de grupos particulares se convierten en asuntos públicos en el doble sentido de que suscitan la atención general y terminan por ser considerados de interés general; es el clásico problema político de "la generalización de intereses". La segunda cuestión, más cerrada al comportamiento del gobierno, se pregunta cuál es el proceso decisional por el cual el gobierno determina la estructuración de su agenda, cómo decide que talo cual asunto (público o no) deba ser incorporado a su agenda; en mucho, como veremos, tiene que ver con "la definición de los problemas" y "las oportunidades de elección". La literatura ha tratado de ofrecer modelos que ordenen la dinámica de las dos agendas respectivas, antes de lanzar teoremas que expliquen por qué sucede la dinámica de esa manera.

Cobb y Elder (1972, 1983) han ofrecido un modelo integrado del proceso de formación de la agenda sistémica o pública desde la premisa de los conflictos de grupo, preguntándose cómo los conflictos logran dilatar su "alcance, intensidad y visibilidad", convertirse en asuntos públicos y demandar la intervención gubernamental. Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental (1983: 115; 1976: 127). Aunque muchos aceptarían que la materia de la agenda puede ser

una demanda o necesidad no necesariamente conflictiva, el modelo parte con la idea de que la conflictividad actual o potencial de un asunto en la comunidad política es el factor que favorece su expansión y difusión. Asuntos inofensivos, que no desatan enfrentamientos, quedarán circunscritos en su localidad y pasarán inobservados. Sólo demandas, asuntos, reivindicaciones, problemas, actual o potencialmente conflictivos, son los candidatos. Deben entonces convertirse en un *issue*, en una cuestión de carácter controvertido y polémico: "un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre asuntos procedurales o sustantivos, que tienen que ver con la distribución de posiciones o recursos" (1983: 111).

Acontecimientos sociales que sirven de "mecanismos de disparo" (catástrofes, cambios tecnológicos, sucesos económicos, crímenes, elecciones...) y actores sociales que se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecer su primera definición, los "iniciadores", son el primer paso del trayecto. Las características de la definición son también factores que favorecen o impiden la difusión del problema entre un mayor número de ciudadanos. El grado de especificidad de una definición, su ámbito de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes regulan su avance y rapidez. Por consiguiente, las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo.<sup>3</sup> Esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente

<sup>3</sup> Los autores distinguen *cuatro tipos de público*: "grupos de identificación" (los directamente afectados por el problema e involucrados en la cuestión), "grupos de atención" (los grupos que, por muchas razones, se interesan específicamente en el problema), "público atento" (sectores de población que les interesa estar informados de los sucesos políticos y suelen estar atentos a los asuntos de su comunidad), "público en general" (la población menos interesada e informada, pero que presta atención al problema cuando es notorio y se formula emocionalmente),

arraigados, dotados de una carga emocional profunda, que suscitan actitudes de aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos. Obviamente si la cuestión entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos, se facilitará en principio su difusión al conjunto de una comunidad política (Cobb y Elder, 1983: caps.)

El trayecto culmina cuando la definición de una cuestión, después de inevitables ajustes y depuraciones a lo largo de su polémico camino, se coloca en el orden del día de la comunidad política. En este momento, la cuestión puede ser llamada pública y se coloca como reclamo ciudadano frente al gobierno, exigiendo un lugar en la agenda formal de sus organizaciones y programas. A manera de conclusión, se propone la hipótesis comprobable de que cuanto más amplio sea el público al que se ha expandido una cuestión, mayor será la probabilidad de que presione efectivamente al gobierno y se coloque en la agenda formal. En efecto, si la cuestión ha logrado difundirse entre los ciudadanos de la comunidad política local o nacional, cuenta entonces con toda la fuerza para levantar una presión masiva sobre el gobierno y exigir se le preste seria atención y se analice la manera de atenderla. No necesariamente desemboca el trayecto en una definición unánimemente compartida por la ciudadanía entera. El trayecto de la cuestión hacia la agenda política es en realidad una confrontación de decisiones y el resultado en que remata el recorrido suele ser la aceptación colectiva de que existe un problema insoportable y de que sociedad y/o gobierno tienen que hacer algo. Se comparte una definición genérica y una línea gruesa de acción pero suele persistir el desacuerdo sobre la composición y alcance del problema, sobre las causas que lo ocasionan y la manera de abordarlo. En realidad se difunde la cuestión más que la solución, aunque la definición que se ha ido perfilando en medio del público también prefigura el esquema de respuesta: "se está frente a un *issue* cuando el público con un problema

busca o solicita la acción gubernamental, pero hay desacuerdo público sobre cuál es la mejor solución del problema" (Eyestone, 1978: 3).

De hecho que una determinada cuestión haya despertado la atención de los ciudadanos y se le haya considerado objeto de interés público, digno y necesario de tratamiento gubernamental, no se sigue sin más que el gobierno lo integre a su agenda y menos aún que le asigne carácter prioritario. Averiguar y modelar cómo se forma la agenda gubernamental formal es un segundo orden de discusión e investigación. El gobierno puede ser un iniciador de cuestiones en la comunidad política y seguramente participa en la expansión o freno de determinados asuntos a través de sus discursos, medios de información, organizaciones, líderes e intelectuales afines. Los gobiernos no suelen comportarse pasiva y reactivamente, dejando que las cuestiones se configuren y definan dentro del juego de las fuerzas sociales. Intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de sus posibilidades reales de intervención. De todos modos, al final de la agenda pública las cuestiones de la comunidad política están frente a los gobiernos. Procede entonces preguntarse y conjeturar cuál es el comportamiento que el gobierno sigue para decidir que debe prestar atención a las cuestiones, analizarlas y hacer algo por ellas. Tanto Cobb y Elder, como Kingdon (1984, cap. 4), otro especialista en este tema, coinciden en señalar que el establecimiento de la agenda formal del gobierno es un proceso decisional que las más de las veces es contingente, tornadizo. Rara vez el proceso está bien estructurado. En la mayor parte de las "issues areas" el proceso decisorio del gobierno es inestable, mala o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento, que en mucho se asemeja a las "anarquías organizadas" que deciden según "el modelo de bote de basura" o de "papelera" (*Garbage Can Model*), expuesto por Cohen, March y Olsen (1972, 1974, 1976).

Las "anarquías organizadas" tienen tres propiedades básicas: "preferencias problemáticas" (imprecisas, desordenadas, cambiantes), "tecnologías no claras" (los procedimientos no son bien entendidos por los miembros de la organización, hay mucho de ensayo y error, de pragmatismo, analogía, saber convencional, intuición) y "participación fluida" (diversos grados de motivación y compromiso). En consecuencia, su proceso decisorio es cambiante y hasta caprichoso. De hecho se parece a un "bote de basura" o "papelera", "en el que los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que los generan" (1972: 2). Apenas se presenta la oportunidad de elegir en una organización, los miembros interesados en la elección ven en ella la ocasión para introducir sus problemas y preocupaciones y para lanzar sus propuestas de solución. Se introducen así en el proceso de decisión organizacional toda suerte de problemas y tipos de solución, a granel, con diversos niveles de análisis y prueba, con diversos propósitos, prioridades, procedimientos y tiempos. Más aún, en esos momentos, aparece de golpe un gran número de gente, desconocida y marginal, que exige participar y ser tomada en cuenta. Los encargados de la decisión en parte expresan las ideas y preocupaciones de los demás, y en parte introducen sus propios intereses, preocupaciones, visiones y tecnologías. Sin ser una lotería, decidir significa en mucho meter la mano en una "papelera" o "bote de basura" y tratar de configurar con sus elementos fragmentados, dispersos y heterogéneos alguna respuesta integrada. Decidir es compatibilizar los elementos que se tienen a la mano. El proceso decisorio de una anarquía organizada se caracteriza entonces por ser "una colección de decisiones que están en busca de problemas; de cuestiones y sentimientos que están en busca de ocasiones de decisión para poder ventilarse; de soluciones en busca de las cuestiones que pueden responder y de decisores en busca de trabajo" (1972: 2). Por tanto, "una decisión es el resultado o la intersección de varias corrientes re-



lativamente independientes entre sí que se mueven dentro de una organización" ( : 3). La decisión es básicamente el resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable de cuatro "corrientes", cada una de las cuales tiene diversa lógica y dinámica: *los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección*.

La vehemencia, heterogeneidad y volatilidad de las cuestiones que se presentan en la agenda pública, todas compitiendo por llamar la atención y desatar la iniciativa del gobierno, generan una "oportunidad de elección". Pero el gobierno en trance de decidir encara normalmente un conjunto desordenado, discrepante y conflictivo de asuntos, una miscelánea de definiciones y explicaciones, algunos teoremas y estratagemas de acción probados y otros muchos de eficacia incierta, algunos demandantes dispuesto a ir a fondo en sus reivindicaciones y otros que se darían por satisfechos si reciben algún gesto de interés por sus problemas; algunos políticos y funcionarios prontos a entrar vigorosamente en acción y otros más reticentes, escépticos, prontos a boicotear las iniciativas. Según las circunstancias, los gobiernos viven tal vez situaciones holgadas que les permiten darse tiempo y estudiar analíticamente cuál es la acción idónea; pero en general sus oportunidades de elección son muy apretadas, con demandas heterogéneas y antagónicas, programas atrasados, el tiempo encima, carencia de datos y recursos, diagnósticos incompletos. Ante esta carga de asuntos diversos y cambiantes, la decisión del gobierno que selecciona una cuestión como objeto merecedor de su atención y a fin de cuentas como objeto de su acción termina por ser el resultado de las correlaciones y combinaciones que, analítica o intuitivamente, fría o atolondradamente, logra armar entre los elementos teóricos, técnicos, humanos, legales... que tiene a la mano: este problema con este esquema de solución con estos hombres con estos recursos con este tiempo. En efecto, de acuerdo al número, la fuerza e ínten-

sidad de los demandantes y los participantes en la toma de decisiones, de acuerdo con la complejidad y conflictualidad de la cuestión, de acuerdo con la información, conocimiento, tecnología y tiempo que disponen, los gobiernos construyen su definición del problema, establecen los objetivos a lograr en el tratamiento del problema, diseñan los instrumentos y programas de abordaje, identifican sus operadores, comunicadores y aliados.

En suma, la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias...), si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones (políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción). Esto obliga a un diagnóstico fino de las "corrientes" que corren dentro de las organizaciones políticas y gubernamentales con intencionalidades y dinámicas relativamente autónomas. Por ejemplo, si los funcionarios participantes en la decisión están resueltos a hacerse cargo de un problema candente, respaldado por los ciudadanos, aunque sus esquemas de respuesta sean dudosos y parcialmente eficaces, se configurará una oportunidad de elección favorable a la aceptación del problema y a ubicarlo como prioritario. En cambio, si el problema no ha logrado aún encender la opinión pública, si los que se encargan de elaborar la política están absorbidos por otros asuntos, aunque tal vez posean técnicas de tratamiento probadas en su eficacia y cuentan con operadores competentes, la probabilidad de que una cuestión sea elegida como tema prioritario será mucho menor. Dicho clásicamente, el gobierno sigue siendo el arte de lo posible, la capacidad de hacer crecer los proyectos y desahogar los conflictos en el marco de las limitaciones inescapables de la realidad.

Sin embargo, aunque en mucho las decisiones públicas se caractericen por la contingencia, los sistemas políticos y los gobiernos de manera deliberada o espontánea han ido creando pautas, conductos, tiempos, organizaciones y liderazgos para regular tanto el flujo de las demandas públicas como el de las respuestas gubernamentales. Ordenan las demandas, encuadran los conflictos intra e intergrupales, definen los problemas, diseñan y construyen las alternativas políticas. Esta regulación formal e informal de la agenda ha ayudado a estructurar el proceso, fijando condiciones y parámetros, aunque sin poder cancelar de todo su carácter libre y plurimorfo.

El punto no es que el acceso a la agenda sea simplemente un asunto accidental, sino que es producto de un proceso complejo y laxamente estructurado. El que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto. Es posible empero reducir el ámbito de incertidumbre a través de varios factores de contexto que son de ayuda para estructurar el proceso y restringir el rango de su variabilidad potencial (Cobb y Elder, 1984: 118).

Los "factores de contexto" que establecen los límites de variabilidad del acceso a la agenda son los que tratan de estabilizar las corrientes de problemas, demandas, grupos y decisiones que fluyen ininterrumpidamente entre sociedad y gobierno. Cotidiana es la interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes del estado. Obviamente el grado de estabilidad e inestabilidad política depende en gran medida de la fluidez y cauce de ese incesante ir y venir de cuestiones y respuestas, demanda y oferta pública. Por ello, los sistemas políticos tratan de estabilizar las organizaciones de interés, los canales de interlocución, el universo de los asuntos a debatir, delimitando el ámbito de lo política y fiscalmente posi-

ble. Es así que el flujo de los problemas públicos rumbo a la agenda formal es regulado por las preferencias propensiones y hasta proclividades y prejuicios del sistema político-administrativo en general y de las oficinas gubernamentales particulares. Por poderosos motivos históricos, ideológicos, políticos y constitucionales, los sistemas se han estructurado con referencia a ciertos valores, ideas y fuerzas sociales, que demarcan los límites de su acción legítima, los inclinan hacia ciertas cuestiones y los hacen refractarios a otras. Son sistemas acotados y predispuestos. No todo es posible y permisible, no todo es y debe ser objeto de su acción. La deslegitimación y crisis interna son los riesgos y efectos de traspasar los límites y olvidar la tendencia del sistema, su idiosincrasia. Leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental. Hay mayor sensibilidad por ciertos asuntos y grupos, a la vez que reticencia y hasta hostilidad ante otros. Los gobiernos activistas están predispuestos a acoger todo tipo de demanda, los limitados serán más cautos y selectivos. Pero la misma actitud se observa en las dependencias gubernamentales. Debido a sus ámbitos de jurisdicción formal, historia de decisiones, afinidades políticas, clientela y derechohabientes, convicciones personales de los directivos, procedimientos establecidos, incentivos..., cada una de las oficinas tienen su visión propia acerca de lo que es su función, responsabilidad, prioridad, compromiso, obligación. Este sesgo del sistema y de las dependencias públicas cumple la función de filtrar selectivamente la corriente de los problemas y demandas que se levantan desde la sociedad. Hay pues una reducción de la multiplicidad y variabilidad, por lo que se configura un *patrón de atendibilidad y aceptabilidad* de las cuestiones públicas.

Lo mismo ocurre con las soluciones en busca de problemas. En un momento dado hay un universo disponible de respuestas lícitas y viables, correspondientes a los criterios valorativos y téc-

nicos aceptados por el sistema en su conjunto y por los centros de gobierno. No todas las respuestas imaginables y disponibles pueden volverse operativas. Hay restricciones fiscales, legales, morales, tecnoproductivas, políticas. Sobre todo, tristemente, hay restricciones de la cabeza, mentales. Muchas respuestas pensables, argumentables, plausibles, son inhibidas de inmediato, sofocadas, caricaturizadas, o simplemente nunca pasarán por la cabeza de los políticos y funcionarios. Hay pues un patrón de plausibilidad político-administrativa, determinado por restricciones de recursos e ideas. A su vez, las oportunidades de elección también contribuyen a poner orden en la interacción entre sociedad y estado. Normalmente los gobiernos se encuentran ocupados en asuntos previos o de rutina. En los momentos de saturación de la agenda o de intenso involucramiento gubernamental no hay tiempo y disposición para atender a nuevos asuntos: las oportunidades están cerradas. Sin embargo, debido a prácticas institucionales establecidas o a rutinas administrativas, se abren periódicamente buenas oportunidades para llamar la atención y colocar asuntos nuevos o pendientes.<sup>4</sup> Cada sistema político y oficina de gobierno tiene su calendario de atención y descanso, su horario de abierto y cerrado. Son oportunidades para aprovechar las elecciones políticas, los

<sup>4</sup> Kingdon (1984: cap. 8) introdujo el término "ventana de las políticas", *POLY window*, para describir el funcionamiento de estas oportunidades de elección. Se trata de oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución. Sociedad y gobierno tienen que estar preparados con diagnósticos y proyectos para cuando la dinámica política, de manera predecible o impredecible, configura una situación favorable para algún asunto en particular o para una familia de asuntos, anteriormente menospreciados. Esto ocurre particularmente cuando en ocasión de un evento periódico predecible (cambio de gobierno) o de uno impredecible (un sismo, una hambruna) hay mayor receptividad. Pero la oportunidad favorable supone o exige que las organizaciones sociales o el gobierno cuenten con una definición del problema gubernamentalmente tratable en términos de legalidad, eficiencia, consensualidad. Las ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo. Se cierran apenas los participantes perciben que el gobierno se ha hecho cargo de la cuestión, porque los participantes fallan al entrar en acción, tal vez por no contar con alternativas disponibles, o porque los acontecimientos que "abrieron la ventana" salen de la escena por ser temporalmente limitados; por ejemplo, se acabó el periodo de gobierno de un partido político que dio prioridad a ciertas cuestiones.

presupuestos anuales, las consultas públicas, las crisis de gobierno, la bonanza de la economía pública... También hay, de golpe, en razón de ciertos eventos críticos que sacuden o entusiasman a la ciudadanía, oportunidades favorables para plantear asuntos olvidados o rechazados (una agenda ecológica en ocasión de epidemias o calamidades, una agenda exportadora a raíz de innovaciones tecnológicas). Todo esto configura un *patrón de receptividad* gubernamental que contribuye a estabilizar y ordenar el carácter misceláneo y mudable de los reclamos y presiones sociales. No todo es azar en la elaboración de la agenda.

Sin embargo, el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno. Este punto de estudio es el más afín e interesante para la ciencia (sociología) política, por cuanto tiene que ver con la localización, descripción y explicación de las fuerzas de los diferentes grupos sociales y de sus correlaciones de fuerzas. Más allá de la filosofía política y de la norma constitucional, con su visión de ciudadanos imparcialmente tratados e igualitariamente participantes, aquí se trata de saber si y por qué un grupo tenga en cautiverio al gobierno y lo use como instrumento de sus intereses exclusivos. O de averiguar si, en cambio, hay un conjunto plural de intereses sociales organizados, que tienen oportunidades semejantes de acceso a la agenda y cuentan, con la capacidad de lograr que sus intereses estén bien representados, razón por la cual el gobierno no es un instrumento servil y unilateral, sino un agente y árbitro en los arreglos de los grupos de interés. A la manera de Lasswell (1936) se trata de saber: *Who gets what, when and how*: Quién consigue qué cosa, cuándo y cómo. Aquí, tal vez más que en otras fases del desarrollo de la política, las teorías politológicas sobre el conflicto y el consenso, la parcialidad de los intereses y la legitimidad colectiva del gobierno, lo sectorial (lo corporativo, lo oligárquico) y

lo público, son clave; aquí enfrentan además la prueba crucial de su consistencia y objetividad.

¿La acción o inacción del gobierno está en verdad predeterminada por alguna fuerza social dominante (llámese clase, élite, etnia) o representa, más bien, el acomodo de fuerzas del llamado "triángulo de hierro" (gobierno, organizaciones del capital y organizaciones laborales; o en sentido pluralista: grupos de interés, comités legislativos y agencias gubernamentales), o es acaso la muestra de un amplio y significativo margen de maniobra del gobierno por causa de la debilidad o la fragmentación de los grupos de interés? ¿En la formación de la agenda se puede descubrir que el gobierno es un aparato de dominación de clase, la hegemonía de una élite reciclada, una activa arena pluralista sin vencedores ni vencidos para siempre, la típica transacción entre las camarillas burocráticas y políticas, el triángulo de hierro corporativo en acción, la representación imparcial de ciudadanos devotos al interés público'?

La teoría politológica inspira en este punto toda una literatura interminable. A su vez, su hermano menor, los estudios de políticas, complementan a la ciencia política con estudios de caso, extrapolaciones, conjeturas, muy sugerentes para determinar el tipo y peso de las relaciones que ocurren entre las organizaciones sociales y entre ellas y los poderes del estado. En mi opinión, los estudios de políticas ofrecen dos importantes aportes categoriales y explicativos concernientes a la relación sociedad-gobierno: la "red de cuestiones" y el "subsistema de políticas" que refinan y matizan los teoremas mayores del corporativismo, el pluralismo y el clasismo-elitismo acerca de la naturaleza y funcionamiento del gobierno. En efecto, el enfoque descriptivo y explicativo de *issue networks* (Hedo, 1978) y el de *policy subsystems* (Milward y Wamsley, 1984) son polémicos con los conceptos y las hipótesis estándares de la ciencia política norteamericana que, de acuerdo con su tradición intelectual pluralista, es reiterativa en explicar o

criticar el funcionamiento y los procesos decisorios de gobierno en referencia con "triángulos de hierro" y "subgobiernos". En su perspectiva, grupos de interés, específicos y poderosos según el tipo de políticas en juego, determinan de manera permanente e integral la agenda, el proceso decisorio de las políticas, su proceso de implementación y sus criterios de evaluación. El gobierno formal es fatalmente la fachada de los pocos intereses organizados que son los que gobiernan efectiva y enteramente determinadas áreas de asuntos, llamados tal vez públicos pero de hecho particularistas. Esta perspectiva, empero, "con la idea de buscar a los pocos poderosos, pasa por alto a los muchos cuyas redes de influencia desencadenan y guían el ejercicio del poder" (Hedo, 1978: 1(2)).

A raíz del crecimiento de la intervención estatal, los gobiernos estuvieron más expuestos a la presión de los grupos de interés y tuvieron que ser más solventes técnicamente en la solución de los problemas de asistencia pública y bienestar social. Al hacerse el gobierno cargo constitucional o políticamente de muchos problemas económicos y sociales de individuos y grupos, la referencia a teorías de explicación y a tecnologías de solución de problemas fue necesaria y predominante. La política se desplazó hacia las políticas, se consolidó la interdependencia entre política y administración y apareció la figura del "político de políticas" (*policy politician*). Por consiguiente, tanto las organizaciones sociales demandantes como los gobiernos entendieron progresivamente que para representar realmente los intereses y resolver efectivamente los problemas se requería introducir conocimiento orientado y aplicado, cada vez más complejo, especializado. Había una necesaria y crucial mediación técnica (y no sólo valorativa) entre sociedad y gobierno: la famosa racionalidad técnica que a tantos preocupa y hasta irrita. Por consiguiente, la academia, los intelectuales, los despachos de consultoría, los laboratorios, las credenciales escolares, los currícula, las organizaciones profesionales



(sociedades, barras, colegios...) se volvieron indispensables e influyentes en los dos extremos de la interlocución político-administrativa: en las organizaciones sociales para elaborar las demandas y en las agencias gubernamentales para elaborar las respuestas. Pensar que grupos de interés, aun si poderosísimos, pueden prescindir de la mediación científico-técnica para validar sus problemas, colocando sin rodeos sus asuntos en la agenda de gobierno, recuerda fases muy envejecidas y simplonas de estado y administración pública. Para poder hoy colocar determinados asuntos como prioridad de gobierno se requieren sólidos conocimientos, cálculos muy elaborados y evidencia relevante.

Ahora bien, las "redes de cuestiones" están integradas por todos estos expertos y profesionales en específicos asuntos (fiscales, agrícolas, comerciales, ecológicos, educativos, de energía y de salud pública...) que actúan tanto en la sociedad como en el gobierno, que comparten conocimientos, tecnologías y habilidades, se comunican sistemáticamente y se entienden rápidamente. Estos especialistas tienden a estructurar las cuestiones de política y a diseñar las opciones de política con marcos y referencias similares, abogan por el mismo esquema de solución de problemas, conforman organizaciones bastante cohesionadas y relativamente autónomas respecto de los juegos de poder de los gobernantes en turno y de los intereses sociales organizados, debido a lazos educativos, respeto intelectual recíproco, trato profesional y distinción social con base en la reputación intelectual. Aunque esta red se entrelaza con la lógica de los intereses de los grupos y con la lógica de gobierno de las autoridades, su especificidad y superioridad es el conocimiento de la cuestión pública en discusión. Por consiguiente, es determinante su influencia en la formulación de la política, por cuanto son los que definen el problema, ofrecen información, construyen las opciones, escogen los instrumentos, establecen los criterios e índices de rendimientos. A la existencia de estas redes de expertos en las diferentes cuestiones que sociedad y gobierno

enfrentan se debe principalmente que el acceso a la agenda y el proceso decisorio de la política se estructure establemente, no caóticamente. El patrón o el estilo de *policymaking* de un gobierno tiene una de sus causas en las redes de expertos, particularmente en las sociedades informadas, educadas, exigentes, tan conocedoras de sus asuntos como el gobierno mismo.

Los triángulos de hierro y los subgobiernos sugieren la idea de un conjunto estable de participantes unidos por su afán de controlar cerradamente los programas públicos que son de su interés económico. Las redes de cuestiones son casi enteramente su opuesto. Los participantes entran y salen constantemente de la red. No son grupos cohesionados por su deseo de dominio sobre un programa y tampoco hay alguien que controle enteramente las políticas y sus cuestiones. Cualquier interés material directo suele ser secundario con respecto a su involucramiento intelectual o emocional en la cuestión. Para los miembros de la red su interés está en el significado de la cuestión, a diferencia de los modelos políticos y económicos estándares que afirman que los intereses definen la posición acerca de las cuestiones... En la red pueden estar presentes grupos de interés poderosísimos, pero también individuos dentro y fuera del gobierno que tienen la reputación de conocedores del tema. Algunas profesiones pueden ser dominantes, pero los verdaderos expertos son los especialistas experimentados en cuestiones específicas (es decir, muy bien informados acerca de lo que verdaderamente cuenta en un particular debate de política), independientemente de cuál sea su formación profesional. Los integrantes de la red, no son sólo técnicos especializados y expertos, sino son los activistas de una política que se conocen entre sí precisamente por su conocimiento de la cuestión. Los que ascienden a posiciones de liderazgo son "políticos de políticas", expertos en usar expertos, los provee-

dores del conocimiento que necesita un mundo hambriento de decisiones correctas (Hedo, 1978: 103-4).

Por su parte, el concepto de "subsistema de políticas" busca localizar y caracterizar a los actores fundamentales de la elaboración de la agenda y de la formulación de la política, al igual que la red de expertos en asuntos públicos. Pero, a diferencia del concepto de red, que destacaría sólo los intercambios de información y recursos entre actores, sin tomar en cuenta el contexto sociopolítico mayor que estructura y da sentido estable a la operación de la red, el concepto de subsistema quiere acentuar, el hecho de que el sistema político se concretiza en una variedad de subsistemas de políticas; por otro lado, quiere mostrar que las organizaciones de interés concentran de manera permanente su poder o influencia en específicos campos de políticas, sin dispersarse o dilatarse inciertamente en otros asuntos. Los intelectuales expertos operan e influyen indudablemente en la problematización y la respuesta de determinados asuntos, pero son los grupos de interés organizados los que fijan las cuestiones, al descargar en ellas toda su fuerza por estar en juego sus intereses. Los expertos de asuntos están finalmente en función de los asuntos que los grupos de interés dentro y fuera del gobierno determinan.

Cada subsistema está integrado por un conjunto de actores que tratan de influir en la asignación de valores, premios o pérdidas en nombre de la sociedad, y que han logrado obtener alguna hegemonía sobre la política de referencia, notoria en el hecho de que consiguen premios o no padecen pérdidas. Los críticos son más severos, al añadir que esos actores han tendido también duetos que terminan en la hacienda pública y han adquirido franquicias en algunos aspectos de las políticas públicas (Milward y Wamsley, 1984: 4).

Los subsistemas de políticas pertenecen a un sistema político

mayor, pero poseen en mayor o menor grado su autonomía con respecto del sistema. Atraviesan las divisiones convencionales del poder (legislativo, ejecutivo y judicial) y los diversos niveles de gobierno... La configuración del poder en los subsistemas es muy variada. Algunos subsistemas están bajo el dominio de uno o pocos actores muy poderosos; en otros el poder es bastante difuso. Manifiestan poseer un orden normativo con símbolos, mitos, rituales y hasta lenguajes singulares, que no hacen sino reflejar la realidad intersubjetiva de sus miembros y su acuerdo sobre lo que en su opinión es importante, deseable o correcto. Se integran con actores muy diversos: instituciones, organizaciones, grupos e individuos. Todos ellos articulados por el hecho de que comparten intereses importantes en una política particular. En el sistema político norteamericano son las burocracias gubernamentales de diversos niveles, grupos de interés, comités y subcomités legislativos, individuos poderosos (Milward y Wamsley, 1984: 15).

Con estos elementos teóricos que ofrecen elementos para dar cuenta de cómo se estructura la agenda pública y la gubernamental, es posible encontrar, a pesar de inevitables excepciones, ciertos tipos, patrones o modelos de comportamiento. A manera de ejemplo: "modelo de iniciativa externa", según el cual la cuestión se origina en los problemas y conflictos de los varios grupos sociales y debe primero asentarse en la agenda pública para poder colocarse en la formal; "modelo de movilización", según el cual la cuestión nace dentro del aparato gubernamental, por lo cual se coloca automáticamente en la agenda formal, pero la formulación e implementación exitosa de la política exige colocarla también en la agenda pública y convertirla en asunto de interés público; "modelo de iniciativa interna", según el cual la cuestión surge entre las filas gubernamentales, no es necesario llevarla a la agenda pública pero sí es necesario convencer a los organismos gubernamentales para que la lleven a la agenda pública.

mentales competentes que le den cabida entre sus acciones prioritarias (Cobb y Ross, 1976: 127). Puede ser que en su conjunto un determinado sistema político se incline hacia uno y otro modelo, creando un cierto estilo o patrón en la formación de su agenda; en la práctica, cada área de cuestiones tiende a desarrollar su propio patrón.

### *3. La definición de los problemas públicos*

Sí se considera secuencial y cronológicamente el proceso de la política, se pasa a la etapa de definición del problema una vez que el problema en cuestión ha sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno. Pero, analíticamente, las dos etapas son interdependientes. Colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno. Ciertas maneras de definir las cuestiones se derrotan por el hecho de ofrecer formulaciones con tales componentes, correlaciones y características que el público en general, con referencia a su cultura e intereses, y el gobierno en particular, con referencia a sus restricciones e intereses, consideran inaceptables o por lo menos inabordables. Hay formulaciones que contradicen las valoraciones básicas de numerosos grupos sociales y que trascienden las posibilidades legales o hacendarías de los gobiernos. Difícilmente podría un gobierno democrático hacer suya una definición que no contara con el consenso político ciudadano, marchara en contra de la legalidad establecida, consumiera dudosamente los recursos públicos y escapara a formas de supervisión y cooperación social. La búsqueda de definiciones teóricamente consistentes, culturalmente aprobables y gubernamentalmente tratables es tan difícil como exigida en el campo del análisis y la recomendación de políticas.

Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Hogwood y Gunn, 1984: 108).<sup>5</sup>

"Quien define es quien decide" es una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión. Pero, quiere decir también que la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción. No es lo mismo definir, la pobreza como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural... Sus componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas. También averiguar quién es quién en la definición del problema es de gran interés político y administrativo, por cuanto permite saber quiénes son los que tienen una influencia decisoria determinante en una cierta área de asuntos y saber si su influencia descansa en algún tipo de información, conocimiento y destreza profesional o si, en cambio, se basa simplemente en la fuerza de su posición económica o política, al margen de toda información objetiva o argumentación racional. Tal vez más en detalle, permite saber si el grupo influyente no ha dado acaso forma a un "pensamiento de grupo" que analiza y decide de acuerdo con un "mapa cognitivo" compartido.'

<sup>5</sup> Muchos autores, estudiosos de la dinámica de grupo, han insistido con evidencia favorable que en el planteamiento de los problemas, en la construcción de opciones y en la elección juegan un papel determinante el *Groupthink* y el *Cognitive Map* de los decisores de las políticas. Los decisores actúan con restricciones psicosociales, motivacionales y cog-

En efecto, los miembros de los "triángulos de hierro", "sub-gobiernos", "redes de cuestiones" o del círculo decisorio último, debido a orígenes sociales y educativos similares y a vínculos emocionales de lealtad e identificación que desarrollan a lo largo de sus interacciones y responsabilidades comunes, tienden a seleccionar los mismos problemas, se aficianan a plantear y analizar las cuestiones desde una misma óptica e instrumental, buscan reiteradamente los mismos elementos y las mismas correlaciones causales, y en consecuencia se inclinan por un mismo formato de respuesta y por un determinado diseño de política. Los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes no sólo de grupos de interés poderosísimos sino también de sus esquemas mentales. La fuerte cohesión de una élite política puede estrechar y estereotipar sus fuentes de información, sus análisis de los problemas y las opciones políticas, sus procedimientos de cálculo de las consecuencias y su percepción de las restricciones. Sus "sistemas de creencias" (conceptos y creencias causales) pueden prejuzgar todo el trabajo

---

noscitivas en el uso de la información y del conocimiento científico. Por "pensamiento de grupo" (Janis), se entiende la manera de pensar de los individuos intensamente involucrados en un grupo y que se caracteriza por el hecho de que "su deseo de unanimidad e identificación anula su interés por evaluar realísimamente las opciones de acción... Es un deterioro de la eficiencia mental, de la percepción de la realidad y del juicio moral, debido a las presiones internas del grupo" (Janis, 1972: 9). La integración, más que la discordancia y la discusión se vuelve la norma de los miembros de un grupo cohesionado e íntimo. Por otro lado, desde el correcto supuesto de que la toma de decisiones es una elección entre alternativas de acción y que éstas implican juicios causales, Axelrod habla de "mapas cognoscitivos" de la élite política, para designar específicamente "los conceptos y creencias causales" en los que los *decision-makers* basan el cálculo de las consecuencias de sus posibles actos y, a la postre, su elección. "Se diseña el mapa cognoscitivo para capturar cuál estructura de afirmaciones causales sustenta una persona respecto de un particular campo de políticas y para generar las consecuencias que se seguirían de esa estructura" (Axelrod, 1976: 58). Los decisores en la definición de los problemas públicos y en el diseño de las políticas se comportan de acuerdo con un mapa de relaciones causales, que para ellos puede tener el valor de teoría probada o de hipótesis de trabajo. Reconstruir el mapa de la élite permite comprender y explicar sus políticas pasadas, así como anticipar sus comportamientos futuros. Véase: Janis, Irving I., (1972): *Victims of Groupthink. a psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*, Houghton Mifflin, Boston (1982): *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*, Houghton Mifflin, Boston. Axelrod, Robert, ed. (1976): *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*, Princeton University Press,

de información y análisis, llegando en los casos extremos a cerrar ojos y oídos ante los hechos portadores de "disonancia cognitiva". Abundan los ejemplos de gobiernos que, sin el acicate de la libre opinión pública, el pluralismo político y la alternancia democrática, se clausuran en sus mismas ideas y aspiraciones, en sus manías teóricas, analíticas y políticas.

Muchas son las preguntas en torno de los problemas públicos. ¿Por qué una determinada situación es considerada problemática? ¿Quiénes son los que dicen que algo es un problema y cuáles razones ofrecen? ¿Para quiénes es realmente un problema: cuántos y qué tan importantes son los grupos afectados? Más aún, ¿Cuáles aspectos de su vida son los que resultan afectados y cuál es la magnitud del daño? ¿Con referencia a cuál criterio de valor (libertades y derechos humanos, mínimos de bienestar, leyes estatales, apreciaciones morales...) se considera que ciertas situaciones son problemáticas y nocivas? ¿Se trata de un problema aislado o resulta de otros problemas y ocasiona otros problemas? En consecuencia, ¿se trata en verdad de un problema o se está frente al síntoma de un problema mucho más general, profundo y complejo? ¿Cuáles son las fuentes de información para comenzar a estructurar un problema: son fuentes confiables, actualizadas? ¿Qué valor teórico-metodológico tienen los teoremas, modelos, estrategias analíticas, argumentos que se emplean para describir, clasificar, definir y explicar el problema? ¿Es el problema algo objetivo o es algo "sentido", "construido" por los sujetos, con referencia a sus esquemas mentales y valorativos? En la definición de un problema, ¿entran sólo en juego procesos cognoscitivos o también y con cuál rango prejuicios, aspectos valorativos, preferencias? ¿Cuál es el criterio de corrección de la dimensión valorativa en la definición del problema? ¿Hasta qué punto la definición del problema corresponde a un proceso de "etiquetación", que ofrece nociones equivocadas o aproximativas pero convincentes por haber incorporado de algún tipo de referencia emocional o valorativa? ¿No hay definiciones y



planteamientos incorrectos para hacerlos plausibles y aceptables? y más cercanamente a la decisión de la política, ¿es un problema gubernamentalmente tratable", ¿la definición que se ofrece trasciende el ámbito de la factibilidad gubernamental?, ¿se puede hacer algo por el problema, conforme a las leyes establecidas, a los recursos disponibles, a los conocimientos accesibles?

Los problemas públicos no son sencillos, fácilmente solubles. En los estados contemporáneos, aun en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos. Su alto grado de dificultad se debe, en gran parte, a que los privados y sus organizaciones suelen convertir justamente en públicos los problemas que ocasionan y que son incapaces de resolver con sus intercambios competitivos y cooperativos. Muchos y graves son obviamente los problemas que los privados y sus grupos enfrentan, plantean y resuelven, sin convertirlos en problemas públicos. Muchos son también los problemas que escapan al control de los privados en razón de su misma naturaleza, como serían las llamadas "fallas del mercado": bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, asimetrías de información, y que se transforman por su importancia estratégica común en cuestiones públicas. Asimismo la debilidad de ciertos consumidores y productores, incapaces de resolver satisfactoriamente sus problemas privados mediante intercambios entre privados, ocasiona que politicen sus situaciones de vida y transformen en públicos sus penosas dificultades particulares. El hecho es que, por razones de seguridad, de equidad, de eficiencia en algunas ramas de bienes y servicios, el gobierno se hace cargo de problemas para cuya solución no siempre hay información y conocimiento y, sobre todo, tampoco consenso, colaboración o transacción entre los ciudadanos.

Los problemas públicos han sido llamados *wicked problems* (Webber y Rittel, 1973): problemas retorcidos, malignos, embrollados, tramposos. Es decir, problemas sin una formulación defi-

nitiva, sin criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución, cuya solución no es nunca verdadera o falsa sino buena o mala y carece además de una prueba inmediata o resolutoria, problemas frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia. Problemas cuya complejidad e irresolubilidad aumenta en la medida que se profundiza la intervención estatal y la sociedad se acostumbra a considerar que la única manera de abordarlos es por la vía estatal. Los gobiernos que con ejemplares intenciones se hicieron cargo de los muchos y graves problemas sociales llegaron a la conclusión de que muchos de esos problemas escondían dimensiones (éticas, religiosas, culturales, psicológicas...) inmanejables, escurridizas a los instrumentos gubernamentales y, más aún, se dieron cuenta de que con su intervención habían provocado problemas nuevos y más espinosos. No todos los problemas son de naturaleza política y, sobre todo, no todos son gubernamentalmente tratables. El instrumental de los gobiernos es limitado -leyes y disposiciones coactivas, asignaciones de recursos, información- frente a problemas cuya solución total, resolutoria, implica cambios sociales y culturales de tiempo largo.' La política y los gobiernos no pueden cosechar éxitos en aquellos problemas sociales, donde la religión y la ética han fracasado, donde el componente de la elección individual es insoslayable para la solución del problema. Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos "no hay solución sino re-solución". Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática.

Si además, en conexión con una larga y sustentable tradición epistemológica, se acepta que los llamados problemas no son da-

<sup>6</sup> Edward S. Quade muy realísrarnenre afirma que los problemas públicos a cuya solución puede contribuir bien el análisis de políticas son los relativos a: "eficiencia operativa, asignación de recursos, evaluación de programas, planificación y presupuestación, elección estratégica" (Quade, 1975: 14). Una lista de criterios formales, pero aplicables a los muchos problemas que se presentan como públicos.

tos externos, realidades objetivas, sino "construcciones", datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan, el problema público manifiesta toda su complejidad y variabilidad, particularmente en el marco de sociedades abiertas, plurales y gobiernos democráticos. Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven. Les es propio entonces una naturaleza subjetiva, relativa y artificial. No hay problemas "en sí", no existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas, de la realidad. Hay sobrada evidencia de cómo las mismas situaciones de la comunidad política (robos y asaltos, drogadicción, contaminación, educación y salud pública...) sean calificadas y clasificadas de diversa manera por los diversos grupos con diversos intereses y poderes. Para algunos es problema, para otros no; para uno es problema por ciertos aspectos y efectos, para otros el problema consiste en otros aspectos y efectos, para unos el problema es de altísima prioridad, para otros es asunto de rutina. El problema se vuelve entonces una cuestión: se debate sobre sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento. Se debate acerca de los pasos a dar para resolver el problema y acerca de si su definición y planteamiento sea correcta, de manera que se pueda resolver. El problema de la definición de los problemas públicos es entonces doble. Por un lado, enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consenso; por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.

Por su naturaleza construida, los problemas de las políticas públicas "son productos del pensamiento que actúa en su entorno, elementos de las situaciones problemáticas que han sido analíticamente abstraídos de situaciones. Lo que nosotros experimentamos son situaciones problemáticas; no experimentamos problemas que, a la manera de los átomos y las células, son construcciones conceptuales" (Ackoff, 1978: 21). Independientemente de cómo se establezca, argumente y articule esta distinción -hay muchas maneras en la epistemología y sociología del conocimiento-, "hay que distinguir claramente en la expresión "problema" del lenguaje ordinario dos niveles: el problema vital y el problema cognoscitivo.

Las "situaciones problemáticas" son efectivamente hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar. Se trata de discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas, entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea ocurriera, entre el ser y el deber ser. La vida en sociedad está llena de estos problemas vitales o situaciones problemáticas. Los individuos y los grupos en su interacción experimentan necesidades, problemas, conflictos, en el momento en que sus experiencias chocan con sus preferencias, no importa cómo éstas se hayan formado en su personalidad o en sus organizaciones, si sean ordenadas o confusas, racionalmente sustentables o simplemente

<sup>7</sup> En su concepción constructivista de la ciencia social, Weber argumenta que la formulación de los problemas y la definición de los conceptos es posible mediante "la relación de valor" o "la referencia al valor". Sólo la relación de los hechos de experiencia con el marco valorativo del investigador, hace posible que la razón se plantee problemas y construya conceptos. La realidad experiencial es de suyo indiferenciada, cambiante, desordenada. Los valores despiertan a la razón, la cual localiza, selecciona y desprende ciertos componentes de la realidad observada, trabaja sobre estos materiales, les da forma estable y los lleva a la unidad del concepto, a la definición, y se hace entonces preguntas. Adicionalmente conviene recordar la distinción que Weber introduce entre la "relación de valor" y el "juicio de valor". Para una profundización de este punto ver los capítulos V, "Hechos y Valores" y VI, "Conceptos históricos y sociológicos", de mi libro *Weber. la idea de ciencia social*, UNAM-M.A. Porrúa. México. 1988.

fantasiosas. Los "problemas" tienen, en cambio, una naturaleza cognoscitiva más que vital o valorativa, son construcciones lógicas, que articulan, ordenan, los datos y elementos que la tensión entre la factualidad y el deseo liberó y los reúnen en una definición.

La tarea política de líderes, partidos y organizaciones es cómo hacer para que los que padecen inmediatamente la situación y otros grupos interesados pasen de la vivencia de la situación problemática al concepto del problema, a una definición para ellos plausible, convincente. Tarea no diversa a la que enfrentan gobernantes y analistas de políticas. También ellos tienen que ofrecer información, conocimientos, ejemplos, argumentos, que ayuden a los grupos sociales afectados a abandonar la simple indicación o denuncia de la situación problemática, molesta e irritante, y a entender y aceptar una definición del problema que permita intervenir sobre ella. Los gobiernos y sus analistas deben construir definiciones de problemas aceptables y solubles, legal y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables. Una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados. Cerrar esa brecha para que el consenso y la colaboración sea posible significa normalmente, en el orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir; en el orden político, significa introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema. De todos modos, es un permanente dolor de cabeza de los políticos responder a la pregunta si el gobierno debe seguir la definición que posibilita el tratamiento efectivo del problema o la que políticamente le resulta menos costosa aunque no eficaz. La identidad entre eficacia y consenso seguirá siendo un concepto límite.

Como en la vida privada, también en la pública se definen y plantean los problemas para resolverlos. Hay una interdependen-

cia conceptual entre el problema y la solución. Los problemas se plantean, se estructuran, de manera que tengan una respuesta, sean solubles. A manera de ejemplo, los miles de problemas que tuvimos que responder en nuestros textos de matemáticas y física eran problemas porque tenían respuesta; habían sido contruidos desde una solución específica correcta que incorporaba las reglas y las operaciones de solución. La solución forma parte de la misma definición del problema. Es insostenible, contradictoria, la noción de problemas irresolubles. Para hablar de estos casos preferimos usar expresiones tales como misterio, enigma, fatalidad... Por consiguiente, definir un problema significa "crear el problema", en línea con la tesis organizacional conocida de "soluciones en busca de problemas". Crear un problema consiste en "encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer algo". "El análisis de políticas consiste en crear problemas que los decisores pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control y al tiempo que disponen" (Wildavsky, 1979: 3, 15).<sup>8</sup>

Si definir un problema es plantearlo, "estructurarlo", de manera que pueda tener solución, los problemas públicos no son excepción. Deben ser planteados, estructurados, de manera que sean gubernamental-socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición. Su planteamiento es determinante para la solución. La manera como se ha definido el problema, el tipo y número de preguntas que implica, lo constituye en soluble o irresoluble. H. Simon (1973) fue de los primeros en llamar la atención sobre "la estructura de los problemas" y distinguió entre "problemas bien y mal estructurados" (*Well- or III Structured Problems*). Los problemas bien estructurados se distinguen por tener características precisas. Cuentan con un criterio preciso para comprobar la solución y un proceso mecanizable para aplicar el criterio; tienen un "ámbito

<sup>8</sup> Para un desarrollo de este punto, véase la Introducción de la Antología, *Análisis y Diseño de Políticas*. M.A. Porrúa, 1991.

del problema" que puede ser representado en estado inicial, intermedio y final del problema; pueden indicar las operaciones que de manera correcta o incorrecta llevan de un estado al otro del problema; ofrecen la información necesaria para realizar las operaciones de cálculo y transitar de un estado al otro. En suma, un problema bien estructurado tiene la característica de contar con un "solucionador general de problema", es decir, cualquiera conocedor de su estructura tiene en principio la capacidad de resolverlo. En contraste, un problema "mal estructurado" es obviamente el que carece de las características mencionadas. No se requiere mucha información para saber que muchos problemas públicos, no todos, al final de su construcción, poseen una estructura laxa, imprecisa, que dificulta al público y al gobierno saber qué resolver, cómo resolverlo, y saber si las operaciones efectuadas llegaron a resolverlo. En efecto, el planteamiento de muchos problemas públicos no indica cuál es su criterio de solución y cuáles sus operaciones de solución, cuál es su ámbito y alcance, cuáles sus diferentes estados de solución. Por ejemplo, en muchas definiciones y planteamientos del problema de educación básica no se sabe con exactitud si se trata de un problema educativo estricto o de uno familiar y social, dónde termina el problema educativo y comienza el familiar o el psicológico. Tampoco se sabe si con base en las acciones llevadas a cabo se ha avanzado, retrocedido o despistado en el ataque al desempleo, al problema de la pobreza; ni tampoco si los problemas de la contaminación, la igualdad de oportunidades laborales para las mujeres, la administración de justicia, han sido resueltos, por la dificultad de definir aceptablemente un estado final del problema y contar con un criterio preciso de solución. ¿Cuál podrá ser ésta: la desaparición empírica de los hechos valorativamente descalificados, la modificación de las preferencias de los afectados, la modificación de sus percepciones vía información nueva, el juicio técnico de expertos, el consenso, el cumplimiento de un mandato legal?

Central es entonces saber si y cómo pueden estructurarse bien los huidizos y desordenados problemas públicos, "mal estructurados". El mismo Simon (1973) ofreció una pista, en analogía con las tareas del diseño arquitectónico e industrial. Lo procedente es desmontar la estructura enferma de los problemas muy complejos, sobrepuestos, difusos, y descomponerla en problemas más precisos y circunscritos, para los cuales se cuenta con "memoria", con una historia de razonamiento y decisiones que a lo largo de muchas conjeturas, errores y aprendizajes, ha podido llegar a establecer los criterios, pasos y operaciones de solución. El problema de construir una gran casa se plantea con mayor pertinencia, se le estructura mejor, si se desmonta la casa en sus componentes básicos: planta, estructura, techos, calefacción, sistema eléctrico, plomería. Se trata de desarticular el sistema impreciso, complicado, desmesurado, en subsistemas precisos, solubles, manejables.

El diseño total comienza a tener estructura al descomponerse en los diversos problemas de sus componentes y al traer a la memoria las diversas condiciones y especificaciones que son aplicables para que el diseño de sus componentes sea correcto... El problema resulta bien estructurado en lo particular, aunque quede mal estructurado en lo general o en su conjunto (Simon, 1973: 190).

Es innegable que en muchos casos analistas y gobernantes, sobre todo en consideración a sus restricciones de tiempo y recursos, a su acopio de información, conocimiento y tecnología, a sus condicionamientos legales y políticos, proceden a desagregar los descomunales y entreverados problemas públicos en componentes más acotados, conocidos y sencillos de manejar. Las organizaciones gubernamentales arrastran toda una historia de decisiones, tienen una memoria de sus empresas exitosas y fracasadas, cuentan con un específico repertorio de respuestas. Frente a los problemas



hay una memoria institucional y administrativa que se despierta y se pone a la obra. Hay problemas iguales o análogos a los anteriormente tratados, que serán estructurados y procesados como en el pasado; hay también problemas nuevos, inéditos." Éstos, sobre todo, si son de gran complejidad y tamaño, son reelaborados y reestructurados por los organismos gubernamentales, al analizarlos en sus diversos componentes y, particularmente, en aquellos componentes particulares para los cuales cuentan con información, teoría y tecnología probada, condiciones políticas y jurídicas favorables, tiempo. Un ataque integral al problema mayor, cuyos límites y estructura se desconocen, cuyos criterios, reglas y operaciones de solución se ignoran, sería una invitación al fracaso o una empresa que, para echarla andar y mantenerla en movimiento, consumiría muchos recursos políticos y fiscales. Este desmontaje de los grandes problemas públicos en pequeños problemas manejables es frecuentemente obligado no sólo por razones cognoscitivas y técnicas de solución. Hay razones institucionales; diversos poderes del estado, niveles de gobierno y diversas agencias gubernamentales que deben por ley intervenir en el tratamiento de una determinada cuestión. Y razones fiscales; no hay recursos públicos disponibles para atacar simultáneamente todo el frente de problemas que comporta un problema público severo.

Esta estrategia de simplificación cognoscitiva, técnica, legal y económico-administrativa del problema puede y suele ser desilusionante y objeto de duras críticas por parte de los muchos activistas idealistas que esperan religiosamente de la política y del gobierno la solución cabal y rápida de los grandes y complejos

<sup>9</sup> El mismo Simon (1960) introdujo también la distinción entre decisiones "programadas y no programadas". Las primeras tienen que ver con situaciones o problemas que se repiten, son de rutina, y para cuyo abordaje las organizaciones cuentan con procedimientos probados. En contraste, las "no programadas" enfrentan situaciones "inéditas y no estructuradas", para las cuales las organizaciones no tienen procedimientos probados, por lo que deben buscar "un tratamiento singular" y "apoyarse en cualquiera de sus habilidades genéricas para emprender una acción orientada al problema, inteligente y adaptativa".

problemas del desarrollo, la pobreza, la injusticia, la contaminación... Frecuentemente, la única manera de luchar contra la pobreza, cuya estructura contiene componentes incancelables de naturaleza cultural, étnica y psicológica, es seleccionar los componentes gubernamentalmente tratables, para los que se tienen ciertas reglas de solución y hasta índices de eficiencia, tal vez articular y sincronizar los diversos abordajes particulares, pero no comenzar por involucrarse en los componentes elusivos, improcesables. Por esto, el ataque a la pobreza se desagrega en varias actividades que miran a solucionar los problemas particulares de infraestructura (camino, luz, agua), de educación (construcción de escuela, dotación de libros), de salud (vacunas, consultas, curaciones), problemas todos más abordables, sobre las que se tiene una larga historia de intervención, y se conocen los costos y se manejan las técnicas de solución. En cambio, se dejan de lado o se aplazan las cuestiones más escabrosas, interdependientes, con ingredientes propios del ámbito familiar, de la cultura de grupo, de la ética o la motivación psicosocial de las personas.

Sin embargo, no todos están de acuerdo en que sea siempre correcta la estrategia analítica de fraccionar el problema mayor en problemas menores, tratables por separado, con teorías y técnicas distintas entre sí, con diversos tiempos. Hay buenas razones para considerar que, frente a determinados problemas públicos, este tipo de abordaje analítico de los problemas podría confundir los síntomas con las causas y ocasionar mayores y más graves problemas. A esta clase de problemas pertenecerían, por ejemplo, las patologías macroeconómicas. La inflación sería un problema cuyos componentes son aislables analíticamente, pero en la realidad son fenómenos interdependientes, razón por la cual el tratamiento diferenciado y desarticulado de sus diversos componentes (moneda, tarifas, salarios, tasas de interés y cambio, precios, etcétera), sin una estrategia integral de ataque, se condena al fracaso y agrava el problema. En efecto, los problemas públicos resultan de múl-

tiples relaciones sociales que se enlazan con otras relaciones sociales y éstas con otras, de comportamientos influidos por los comportamientos actuales o esperados de otros actores y el de éstos por el comportamiento de otros más. No dan lugar a realidades separables o tratables por separado.

Los sistemas de problemas no son entidades mecánicas; son sistemas propositivos, teleológicos., Esto significa que los sistemas de problemas -crimen, pobreza, desempleo, inflación, energía, contaminación, salud- no pueden ser seccionados en subconjuntos independientes sin correr el riesgo de producir la solución correcta de un problema equivocado. Una característica de los sistemas de problemas es que el todo es mayor que la suma de sus partes, es algo cualitativamente diferente (Dunn, 1981: 100).

En efecto, a diferencia de la mayor parte de los problemas naturales, llamados de "complejidad desorganizada", los problemas públicos son de "complejidad organizada". Según esta distinción de Weaver (1948), las ciencias explican bien los problemas recurrentes y han sido también capaces de desarrollar técnicas estadísticas de probabilidad para enfrentar situaciones de "complejidad organizada", es decir, aquellas en las que "es muy grande el número de variables, muchas variables tienen individualmente un comportamiento errático o tal vez desconocido, pero... el sistema en su totalidad posee un cierto orden y ciertas propiedades generales analizables" (: 538). Esta estructuración estadística que permite ordenar el problema en torno a comportamientos esperados probabilísticamente y en promedio no es, en cambio, pertinente para los problemas de los sistemas sociales contemporáneos, pertenecientes al tipo de "complejidad organizada", a saber, "problemas que implican tratar simultáneamente con un número razonable de factores que se interrelacionan en un todo orgánico" (: 539), que tienen sí una forma complicada de relación pero

no errática ni al azar y, por ende, donde el ordenamiento estadístico es inadecuado o insuficiente. Es entonces determinante para estructurar bien el problema público descubrir la organización de las relaciones entre los componentes: su conexión e interdependencia. ¿Cuáles son los componentes que se relacionan, en cuáles ámbitos, con cuál tipo de relación? Ahora bien, a estas preguntas buscan dar todavía respuesta las teorías y métodos de las ciencias sociales. Es fácil criticar la estrategia "mecánica", propuesta por Simon, pero las estrategias "orgánicas", "totalizadoras", no suelen ser muy operativas. De todos modos, las políticas públicas conocen muy bien, debido a sus límites y fracasos de intervención, cuándo los problemas públicos son problemas de problemas, se engargen unos con otros dificultando soluciones exhaustivas y cortantes.<sup>10</sup>

Importante es entonces saber estructurar o plantear los problemas, para no hallar la solución correcta al problema equivocado. La historia de las decisiones públicas es una colección de este "error de tercer tipo". Ahora bien, plantear correctamente los problemas significa un muy depurado ejercicio lógico y científico. Se trata nada menos que de la formación de los conceptos sociales

<sup>10</sup>Para profundizar en este tema desde el punto de vista organizacional, veáse Donald Chisholm: "Ill-Structured Problems, informal mechanisms, and the design of public organizations", en *Bureaucracy and Public Choice*, J.E. Lane, ed. (1989), Sage, Londres. Siguiendo la propuesta de descomposición de Simon (1973) Yreconociendo la dificultad de abordar los problemas públicos complejos por medio de organizaciones de estructura burocrática, Chisholm analiza y sugiere que los problemas públicos "mal estructurados" sigan esquemas organizacionales flexibles, adaptativos, no rígidamente conectados. En contraste, los problemas "bien estructurados en lo particular", aunque no en su totalidad, al ser desagregados y manejables, pueden ser tratados por las diversas divisiones y departamentos de la burocracia pública; sin embargo, la coordinación de sus actividades es vital para que el tratamiento segmentado colabore a la solución del problema mayor. Para ello sugiere introducir "mecanismos informales: canales de comunicación, normas o convenciones de comportamiento y contratos", que crearían intencionalmente un sistema descentralizado (formal e informal) de acción pública y permitirían un mejor abordaje del problema en sus aspectos particulares y en sus interdependencias.

<sup>11</sup>El "error de tercer tipo" consiste en resolver el problema equivocado, debido a que se formuló la hipótesis causal correcta pero para atacar el hecho-efecto conceptualizado incorrectamente. El "error etc primer tipo" consiste en rechazar la hipótesis nula correcta. El "error de segundo tipo" en aceptar la hipótesis nula falsa, incorrecta. Situaciones todas que ocurren en las políticas públicas.

(su identidad y diferencia, su clasificación) y de la formación y prueba de los enunciados causales (teorías y modelos): la cruz epistemológica de las ciencias sociales sobre la que han escrito las mejores inteligencias. Los problemas públicos mal estructurados son precisamente aquellos en los que los afectados y los decisores pueden coincidir en denunciar lo colectivamente indeseable de algunos hechos y, sin embargo, no contar con una identificación segura de los elementos que constituyen el hecho calificado como problema ni conocer tampoco sus nexos causales principales, para poder alterarlo en el sentido deseado. El síntoma de los problemas mal estructurados es justamente la indeterminación -frecuentemente por razones valorativas más que cognoscitivas- acerca de cuáles son los componentes de la situación que se consideran han de ser modificados o removidos, y/o acerca de cuáles pueden ser los factores que los originan y en los que, por ende, habría que intervenir e incidir. Dicho más intencional que causalmente, no se sabe cuáles serán los fines u objetivos preferidos a realizar y/o los medios para realizarlos. Las dudas sobre los mismísimos términos de la relación causal estructuran enfermizamente el problema público. Si no se sabe lo que se quiere resolver o lo que puede resolverlo (el efecto y/o la causa), se está en la total incertidumbre, en la irresolución.

Ahora bien, para escapar a decisiones inciertas, bajo la presión hostil de los reclamantes, se tiende a definir el problema en términos accesibles a los modelos, teorías y tecnologías que dominan las organizaciones gubernamentales y que han demostrado ser eficaces en otras circunstancias. Se seleccionan entonces los factores causales que supuestamente removerán o alterarán los componentes indeseados de los hechos-problema, pero, por la definición equivocada, los componentes realmente a inhibir y modificar, quedarán inalterados, intactos. Seguir insistiendo en un esquema causal que funciona bien para una cierta clase de hechos, pero que no puede funcionar en una situación erróneamente clasificada como

perteneciente a esa clase de hechos, es una testarudez que los gobiernos pagan caro. Es el caso de políticas que se devoran los recursos públicos al tratar problemas "tragamonedas", porque fueron éstos erróneamente definidos y planteados. O es el caso de políticas regulatorias que reglamentan asfixiantemente la conducta, aumentan las prohibiciones e incrementan las penas y multas, pero sin conseguir que ocurran los sucesos deseados. Blancos equivocados para proyectiles certeros. **Por** ejemplo, plantear el problema de la deficiencia en la educación básica como de naturaleza didáctica, mientras puede ser organizacional o laboral, o el de la producción agrícola como jurídico (derechos de propiedad), mientras es tal vez técnico. O el de la contaminación urbana como producto de las fuentes móviles mientras es de fuentes fijas industriales. O bien confeccionar los problemas de manera que se privilegien las medidas económicas distributivas pero no las políticas regulatorias. O creer que todo se debe a falta de incentivos económicos individualizados...

Estructurar bien un problema es entonces producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Hay que estructurarlo como "causa de" o "efecto de". Se corre el riesgo de que se anticipe una falsa solución, por incorporar audazmente una hipótesis causal incorrecta, pero es la única manera de que el planteamiento de un problema práctico tenga sentido. Cognoscitivamente el estado de la cuestión no cambia porque el gobierno, ante la incertidumbre causal de su actuar, concierte de manera inteligente la definición del problema con los demandantes o los afectados, para compartir riesgos y responsabilidades en su actuación. No se puede actuar para modificar una situación-problema sin incluir explícita o implícitamente un enunciado causal además de un concepto del problema. En muchas circunstancias apremiantes, los gobiernos deberán actuar por razones morales, jurídicas, políticas, operando con débiles razones cognoscitivas. En estos casos, las políticas pú-

blicas muestran con toda claridad que son sólo conjeturas causales sujetas a prueba, hipótesis de actuación susceptibles de error." Intervenciones gubernamentales que *deben* ocurrir pero *pueden* fallar. La obligación y la eficacia no son siempre coincidentes. Las políticas públicas son "hipótesis de trabajo, no programas a seguir y ejecutar rígidamente. Las políticas serán experimentales en el sentido en que deberán ser objeto de observación constante y experta para conocer las consecuencias que ocasionan cuando se ponen en acción" (Dewey, 1987: 202-3).

Sociedad y gobierno deben reconocer la situación de incertidumbre o de riesgo que acompaña a muchas decisiones públicas. En muchos campos de acción es más probable el error que el acierto, el fracaso que el éxito. Esta probabilidad es explicable y justificable por la naturaleza rebelde de los problemas públicos. Me gusta decir que los problemas públicos están hechos de los problemas que los privados no han podido resolver. Añado empero que el gobierno no tiene una ciencia superior, una capacidad lógica y científica trascendente a la información y talento de la sociedad. Tal vez por su superior capacidad de reglamentación y coacción, por la magnitud de los recursos que es capaz de movilizar, los gobiernos puedan resolver problemas que los ciudadanos en lo individual o mediante sus organizaciones son incapaces de resolver. En el fondo, la coacción y la generosidad en la asignación de recursos funcionan si se ha podido probar que son las condiciones causales que posibilitan la efectuación de los sucesos deseados por gobierno y sociedad. Pero, tarde o temprano los gobiernos encaran problemas complejos y severos que requieren

<sup>12</sup> Para la concepción de las políticas como hipótesis, véase M. Landau (1973): "On the Concept of a Self-correcting Organization", en *Public Administration Review*, vol. 33; M. Landau (1977): "The Proper Domain of Policy Analysis", en *American Journal of Political Science*, vol. 21, mayo (traducido al español en la Antología 1: *El Estudio de las Políticas Públicas*). A. Wildavsky (1979): cap. 16) G. Majone (1980): "Policies as Theories", en *Omega*, núm. 2. Muchos otros autores interesados en el aprendizaje organizacional y que estudian las organizaciones como estrategias de solución de problemas.

planteamientos cognoscitivos muy elaborados, para los que la sociedad (científicos, técnicos, intelectuales, universidades y centros de investigación, despachos de consultoría...) no han creado aún información, conocimiento y tecnologías. En este momento se viven problemas colectivos sin respuestas colectivas. Problemas que la sociedad genera y que la sociedad, no obstante sus libertades individuales y sus poderes colectivos, no acierta aún a resolver. Entonces más que en ningún otro momento se exige la comunicación y entendimiento entre gobierno y sociedad, ofrecer los mejores argumentos de por qué se elige un determinado curso de acción.<sup>u</sup> En estos momentos sociedad y gobierno entienden claramente que "público" quiere decir mucho más que simplemente "civil" (para los entusiastas de la "resurrección de la sociedad civil") y más, mucho más, que simplemente "gubernamental" (para los que, en fuerza de la inercia de la tradición política, entendieron los asuntos públicos como los actos de autoridad del gobierno).

La política pública emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y la gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta. Por ende, como una estrategia susceptible de error y frustración. Sobre todo, como una estrategia capaz de aprender de sus errores y de no repetirlos insensatamente. Si algo enseña el difícil arte de estructurar bien las espinosos problemas públicos, es darse cuenta de que es más decisivo para el buen gobierno contar con organi-

<sup>13</sup> En este momento cobra toda su importancia las observaciones de Giandomenico Majone (1989) quien muestra la necesidad de superar la *visión* "decisionista racional" del análisis de políticas, cada vez menos operativa en la solución de los problemas públicos complejos, y la de introducir complementariamente una *visión* "posdecisional" argumentativa. Ante las dificultades inocultables de ciertas cuestiones, es necesario explicar persuasivamente las razones que condujeron a tomar una cierta decisión, de manera que el público interesado entienda y tal vez comparta instrumentos y objetivos de la decisión gubernamental. Véase la Introducción a la Antología: *Análisis y Diseño de Políticas*, M.A. Porrúa, México, 1991.



zaciones públicas capaces de aprender, de reconocer y remediar sus errores inevitables, que intentar diseñar políticas infalibles, inmunes de todo error. La racionalidad político-administrativa resulta de un aprendizaje colectivo. Por ello, condiciones necesarias son la democracia plural y competitiva, que presiona a los gobiernos a hacer bien las cosas, so pena la sanción de la alternancia, y el servicio público profesional, entrenado al análisis y a la auto-crítica, más que a la complacencia del gobernante en turno. Y, el fondo, una visión laica de las políticas públicas, que jamás pondrán el punto final a los problemas públicos, pero que pueden contribuir a hacerlos manejables, despojándolos de sus aspectos más nocivos colectivamente.

### *Bibliografía*

- ACKOFF, R.L., (1974). *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*. Wiley, N. York.
- ANDERSON, J., (1984). *Public Policy-Making*, N. York, Holt, Rinehart and Winston, 3a. ed.
- BARNARD, Ch., (1938). *The Functions of Executive*. Harvard University Press.
- COBB, R. y Elder. Ch., (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore: 2a. ed. 1983. (Trad. esp. "Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda", Noerna, México: 1986).
- \_\_\_\_\_, (1984). "Agenda-Building and the Politics of Aging", en *Policy Sciences Journal*, vol. 13, n. 1, sept. pp. 115-129.
- COBB, R., y Ross, J.K. y Ross M.H., (1976). "Agenda Building as a Comparative Political Process", en *American Political Science Review*, vol. 70, n. 1. pp. 126-138.
- COHEN, M., Match, J., Olsen, J., (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*, n. 17. pp. 1-25.
- DELEON, P., (1988). *Advice and Consent*, Russell Sage Foundation, N. York.

- DERY, D., (1984). *Problem Definition in Policy Analysis*. University Press of Kansas.
- DLINN, W.N., (1981). *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- EYESTONE, R. ed., (1984). *Public Policy Formation*, Jai Press, Greenwich, Ca.
- HECLO, H., (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment", en *The New American Political System*, A. King, ed., American Enterprise Institute, Washington.
- HOGWOOD, B.W. y Gunn, L.A., (1984). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press.
- KINGDON, J.W., (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston.
- LASSWELL, H., (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*, American Elsevier, N. York.
- MAJONE, G., (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, N. Haven.
- MAY, J. YA. Wildavsky, eds., (1977). *The Policy Cycle*, Sage Publications, Beverly Hills/London.
- MILWARD, R.B. y Wamsley, G.H., (1984). "policy Subsystems, Networks and Tools of Public Management", en Eyestone, R. ed. (1984): *Public Policy Formation*, Jai Press, Greenwich, Co.
- QUADE, E.S., (1975). *Analysis for Public Decisions*, American Elsevier, N. York.
- SIMON, B.A., (1960). *The New Science of Management Decision*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- \_\_\_\_\_, (1973). "The Structure of Ill-Structured Problems", en *Artificial Intelligence*, vol. 4, pp. 181-201.
- WEAVER, W., (1948). "Science and Complexity", en *American Scientist*, vol. 36, pp. 536-44.

*Problemas públicos  
y agenda  
de gobierno*

Tercera antología

1. FORMACIÓN DE LA AGENDA.  
EL CASO DE LA POLÍTICA DE LOS ANCIANOS  
CHARLES D. ELDER y ROGER W. COBB

2. LA FORMACIÓN DE UNA AGENDA.  
EL CASO DEL MALTRATO A LOS NIÑOS  
BARBARA J. NELSON

3. EL CICLO DE ATENCIÓN A LOS PROBLEMAS SOCIALES.  
Los ALTIBAJOS DE LA ECOLOGÍA.  
ANTIIONY DOWNS

4. DILEMAS DE UNA TEORÍA GENERAL DE PLANEACIÓN  
HORST W. J. RITTEL y MELVIN M. WEBBER

5. ANATOMÍA DEL PROBLEMA DE LA HEROÍNA:  
UN EJERCICIO DE DEFINICIÓN DE PROBLEMAS  
MARK H. MOORE

6. PROBLEMAS DE LA DEFINICIÓN DE PROBLEMAS  
EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS  
EUGENE BARDACH

7. CLAVES PARA DISEÑAR OPCIONES DE POLÍTICAS  
PETER J. MAY

8. LAS REDES DE ASUNTOS Y EL PODER EJECUTIVO  
HUGH HECLLO

## *Advertencia*

Los TRES PRIMEROS TEXTOS tratan temas relativos al momento crucial de la formación de la agenda de su gobierno. El primer artículo de Charles D. Elder y Roger W. Cobb, dos expertos respetadísimos en este tema, *Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos* (1984), y el de Barbara J. Nelson: *La formación de una agenda: el caso del maltrato a los niños* (1978), ofrecen claves analíticas para entender los procesos políticos y culturales que subyacen en la decisión primera del gobierno de hacerse cargo de una cierta cuestión a la que otorga naturaleza pública. *El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología* (1972) de Antony Downs es un artículo sugerente y muy citado en la literatura especializada, que muestra cómo los irs y venires de la atención del público ciudadano son determinantes para que los problemas puedan o no colocarse como prioridades de la agenda de gobierno

Hay otros cuatro textos, relativos a la definición de los complejíssimos problemas públicos, que no sólo enumeran las dificultades de la tarea, sino aportan indicaciones para mejorar el abordaje analítico y explicativo de los problemas. Al artículo de Horst W. J. Rittel y Melvin N. Webber, *Dilemas de una teoría general de planeación* (1973), que enlista las principales dificultades en el planteamiento de las cuestiones públicas, sigue el artículo analíticamente ejemplar y multicitado de Mark H. Moore, *Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas* (1976), y el aleccionador de Eugene Bardach, *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas* (1981).

Acerca del impacto que en la formulación de las varias opciones de política tiene la definición del problema, trata el artículo de Peter J. May, *Claves para diseñar opciones de políticas* (1981). La antología cierra con el ensayo de Hugh Hedo sobre *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo* (1978); los especialistas en específicos asuntos públicos, activos en la sociedad y en el gobierno, son determinantes para que ciertas cuestiones alcancen rango público y motiven al gobierno a entrar en acción.

Los textos seleccionados tienen también el propósito de dejar ver cómo opera el método de los estudios de caso, dominante no sólo en las investigaciones académicas, sino particularmente en los análisis profesionales, orientados a la toma de decisiones de políticas específicas.

## 1. *Formación de la agenda.*

*El caso de la política de los ancianos* \*

**P**OR FORMACIÓN de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos *a priori*, sino resultados de definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y los valores. Pocas veces los hechos son claros y, aunque lo fueran, siempre están sujetos a diferentes interpretaciones. Necesariamente "los problemas son elaboraciones de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples... No hay problemas definidos de manera única" (Wildavsky, 1979).

Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición. Las definiciones sirven, a la vez, para encuadrar las

\* Publicado originalmente con el título "Agenda-Building and the Politics of Aging", en *Policy Sciences Journal*, vol 13, no. 1, 1984. Traducción al español de Alva Senzek.

elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción particular de la realidad. Por lo tanto, las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social.

La política hacia los ancianos y, en particular, las controversias sobre el estado de necesidad de los ancianos y las obligaciones de la sociedad hacia ellos son un ejemplo muy ilustrativo de cuán importante es, en el proceso de la política, la elección de los problemas y de las definiciones. Por mucho tiempo, se consideró que los problemas del envejecimiento y de los ancianos formaban parte de la vida natural y que había que resolverlos en el ámbito individual, según cada caso. Se convirtieron en problemas públicos sólo cuando se empezó a definir a la vejez como una categoría social distinta, compuesta por personas que en razón de su edad merecían derechos y consideraciones especiales. No vamos a detallar el desarrollo de esta nueva definición (véase Achenbaum, 1983) que se plasmó claramente en la Ley del Seguro Social de 1935.

La aceptación de esta nueva concepción de la vejez fue paulatina y conllevó algunas reservas. Sin duda, su legitimidad se apoyó en la misma Ley del Seguro Social y en su concepto de seguridad social. Al comienzo, el envejecimiento y las personas ancianas no eran gran problema para el gobierno. Pero, en los años sesenta se propagó la definición de los ancianos como un grupo único que merecía consideración especial. La importancia de este desarrollo, en términos de políticas públicas, se reflejó intensamente en 1965 con la aprobación del programa de Atención Médica (*Medicare*) y el programa de Ingreso Suplementario (*Supplemental Security Income, SSI*) para los que estuvieran ya en el Seguro Social. Estos dos programas son el resultado de dos propuestas rechazadas de asistencia social para la población en general: el seguro nacional de salud y el ingreso mínimo garanti-



zado. En efecto, el *Medicare* y el SS! fueron promovidos por los que impulsaban esas medidas primeras, con la idea de que pudieran servir como un primer paso para programas más amplios de asistencia en el futuro.

La idea de aprovecharse de los ancianos para avanzar hacia una reforma asistencial general, demuestra la importancia estratégica que tiene la definición del problema en el proceso de formulación de las políticas públicas. Como estrategia, refleja una apreciación de las inclinaciones culturales y sociales propias del sistema político estadounidense, reacio a innovaciones importantes en la política social y propenso a un estilo incrementalista y fragmentado en la solución de los problemas sociales. El hecho de que esta estrategia no haya sido generalmente exitosa muestra el poder peculiar de los ancianos en la definición de las políticas en Estados Unidos. Por otro lado, si la población de los ancianos no tuviera una legitimidad especial como grupo cuyas demandas merecen toda la atención, o si no se les reconociera dicho atributo, la estrategia antes mencionada no hubiera tenido mucho sentido. Como un importante proponente de *Medicare* dijo a John Kingdon (1984).

*Medicare* fue una solución loca desde el punto de vista racional. Seleccionamos precisamente al grupo -los ancianos- más claro, que requería más atención médica y que se beneficiaba menos de ella y que, por lo tanto, desde el punto de vista social, producía la recompensa más baja de todas. Pero lo hicimos porque era la única opción políticamente viable en esa época. No era racional empezar un programa nacional de salud pública con esta población, pero así lo decidimos.

*Medicare* y SSI pueden ser una ilustración dramática de las consecuencias que tuvo para la política que se haya definido a los ancianos como una categoría social que merece un tratamiento

especial, pero esta definición encuentra su expresión plena en la Ley para los Estadounidenses Mayores de Edad de 1965 y en sus modificaciones posteriores. El primer capítulo de esta legislación no sólo afirmaba que los ancianos tenían derecho a casi todas las comodidades de la vida, sino que era obligación del gobierno ayudarles a obtenerlas. Es difícil imaginar otro compromiso gubernamental más serio. No fue entonces una sorpresa que las medidas y estipulaciones específicas de la ley hayan estado por debajo de las primeras grandes afirmaciones y promesas.

Recientemente se han empezado a cuestionar los conceptos de envejecimiento y ancianidad que subyacen en la ley mencionada y en la mayor parte de las políticas para los ancianos. Éstos todavía disfrutaban de su excepcional legitimidad como grupo demandante y merecedor de atención. Las diversas encuestas nacionales han mostrado que hay un gran apoyo para que los programas dirigidos a los ancianos se fortalezcan y extiendan (véase, por ejemplo, *Public Opinion*, febrero/marzo, 1982; Harris, 1981). Sin embargo, hay evidencia de que estos sentimientos podrían sustentarse en informaciones equivocadas sobre la gravedad de los problemas de los ancianos (véase Kuitza y Sweibel, 1982). Conforme circula más información al respecto, se manifiestan los resentimientos de otros grupos y segmentos de la sociedad contra la posición privilegiada de los "estadounidenses mayores de edad" (véase Longman, 1982; Brookes, 1983). También preocupaba a los especialistas de la vejez y a los promotores de la atención a sus problemas que "los beneficios de la vejez" (Kutza, 1981) pudieran lograrse a costa de otros grupos más necesitados (véase Binstock, 1983). Se ha sugerido, además, que las políticas que tratan a los ancianos como un grupo único y diferenciado pudieran tener el efecto perverso de aislarlos y estigmatizarlos como seres socialmente improductivos y gravosos (véase Estes, 1979). La controversia sobre la definición gira toda alrededor del significado operacional de la vejez (véase Kuiza y Zweible, 1983), a saber, el

empleo de la edad y no de la necesidad como criterio de asignación de derechos (véase Neugarten, 1982) y la idea de que es más coherente encontrar el apoyo político invocando los beneficios del derecho que las situaciones de necesidad (Cohen, 1981). En este punto son objeto de discusión no sólo creencias empíricas sino concepciones de la obligación moral.

Qué cosa pensamos de la vejez y de los ancianos, y qué tipo de respuestas damos a sus problemas, es el fondo de la cuestión. Como Estes (1979) observa: "Los problemas más graves que enfrentan los ancianos son, en gran parte, problemas socialmente contruidos desde una concepción de la vejez y de los ancianos". Es entonces inevitable elegir una definición. Las elecciones que guiarán las políticas públicas de la vejez empiezan con la definición del problema. En gran parte, en esto consiste el proceso de formación de la agenda.

### *1. La formación de la agenda como proceso decisional*

Debido a que la formación de la agenda implica elecciones importantes, es muy apropiado entenderla como un proceso de toma de decisiones. Este proceso es muy variable y depende en alto grado de su contexto. En algunas situaciones institucionales y algunas áreas de políticas públicas, el proceso puede ser muy estructurado y bien definido. Por ejemplo, Derthick (1979) encuentra que, hasta hace muy poco, la formación de la agenda del seguro social estaba dominada por un grupo pequeño y relativamente estable de actores que operaban con un paradigma político compartido y bien desarrollado. En otras áreas, como en la de los servicios sociales a la comunidad, el proceso era más difuso y menos estructurado, muy cercano a lo que se ha llamado "anarquía organizada" (véase Sproull *et al*, 1976).

Para poder caracterizar un proceso tan difuso de toma de decisiones, Cohen y sus colegas (Cohen y March, 1974, March y Olson, 1976) han ofrecido el modelo "bote de basura" (*Garbage-Can Model*), que es potencialmente de gran utilidad para entender la diversidad y la dinámica general del proceso de formación de la agenda. A la luz de su marco conceptual, las decisiones son vistas como el resultado de una confluencia de cuatro corrientes relativamente independientes: *las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección*. Aunque el flujo de estos elementos pueda estructurarse institucionalizando los papeles y las prácticas, las decisiones son vistas como el resultado de intersecciones aleatorias entre los elementos de estas cuatro corrientes. La formación de la agenda pocas veces es tan casual como el modelo "bote de basura" sugiere, pero el modelo ayuda a entender su potencial fluidez.

Frecuentemente, la formación de la agenda implica todo un conjunto cambiante de actores, los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican al proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender. Hay problemas que piden atención y no la reciben por falta de soluciones u oportunidades. y de la misma manera hay siempre "soluciones" flotando en el aire, en busca de problemas a resolver. Las oportunidades a elegir siempre están limitadas por la presión de las obligaciones previas y por todo un cúmulo de demandas contradictorias. En consecuencia, la manera como se conjugan los cuatro elementos para lograr que un determinado problema llegue a la agenda formal puede ser completamente fortuita. De la misma manera, muchos problemas pueden ser descartados en el camino al buscar afanosamente la combinación apropiada de los elementos en tiempo y lugar.

El punto fundamental no consiste en qué el acceso a la agenda gubernamental suceda por azar, sino que tiende a ser el producto de un complejo proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa. El éxito depende de la convergencia apropiada de

personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección. Cada uno de estos elementos es potencialmente incierto. Empero, se puede reducir la incertidumbre por medio de una variedad de factores contextuales que ayudan a estructurar el proceso y a limitar el rango de las variaciones probables. Aquí consideramos también algunos de estos factores contextuales y examinaremos sus elementos básicos, así como la manera en la que se relacionan entre sí.

## *2. El flujo de las personas: la participación en el proceso de formación de la agenda*

Debido a que los problemas y las prioridades de la agenda se construyen socialmente, quien participa en su formación puede ser un factor muy importante y hasta decisivo. Desde luego, el control de la agenda formal permanece en manos de las autoridades. Sin embargo, para la mayoría de las instituciones dedicadas a la formulación de las políticas se trata simultáneamente de un esfuerzo colectivo y de un proceso de varias etapas. Por esto, es necesariamente limitado el grado de control que puede ejercer un solo individuo o una sola organización en la agenda. Además, los funcionarios, en razón de su cargo, están obligados a respetar los derechos de los demás a participar en el proceso y a servir como conducto de las demandas sociales.

De todos modos, participar en la formación de la agenda de las instituciones tiende a ser algo circunscrito y suele inclinarse en favor de algunos grupos y cuestiones, con exclusión de otras agrupaciones y asuntos. Aunque en una democracia la agenda formal del gobierno debería reflejar los problemas, las prioridades y las preocupaciones de la comunidad en general -lo que hemos llamado la agenda "sistémica" (Cobb y Elder, 1983)-, ciertos grupos e intereses casi siempre carecen de representación en el proceso de creación de la agenda. Como observa Gusfield (1981):

"La arena pública no es un campo de juego en el que juegan todos bajo las mismas reglas; algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos".

Los orígenes de esta predisposición y preferencia del sistema político son muchos y variados. El origen más evidente se encuentra en el hecho de que existen grupos e intereses mejor organizados y con más recursos que otros. Su organización y sus recursos hacen más fácil su comunicación con los funcionarios de gobierno y propician que las autoridades los busquen y escuchen. Los recursos materiales son importantes. Pero también los números. Que los ancianos formen un segmento grande y creciente de la población, que tengan además una tasa media de votación muy alta, es algo que aumenta sustancialmente la probabilidad de que las autoridades presten gran atención a sus reclamaciones o a las demandas que se hacen en su nombre. Es tan grande su fuerza electoral que sus problemas tienen muchos abogados en la arena política. Los legisladores y los candidatos a legisladores han percibido rápidamente las ventajas de actuar como campeones de los ancianos. Por otro lado, esta percepción puede ser tramposa, porque los ancianos no forman un grupo homogéneo y generalmente carecen de conciencia de grupo (véase Binstock, 1983).

La evidente heterogeneidad de los intereses de los ancianos ha impedido que surjan organizaciones masivas, con autoridad para hablar en nombre de los mayores de edad. Sin embargo, durante los últimos 25 años las agrupaciones formales que trabajan en beneficio de los ancianos han crecido en tamaño y número (véase Pratt, 1983). Su crecimiento es resultado de las acciones gubernamentales y de la movilización de los políticos, del movimiento laboral y de los profesionales dedicados a la atención de la vejez, sin contar las iniciativas de los mismos ancianos. Las organizaciones más grandes y conocidas son el Consejo Nacional de Ciudadanos Mayores de Edad y la Asociación Estadounidense de Personas

Jubiladas. Ahora bien, la cultura política de los Estados Unidos tiende a otorgar a los grupos de interés el derecho de participar en la definición de los problemas que puedan afectarlos, pero también en razón de la legitimidad especial que disfrutaban los ancianos. Las agrupaciones proancianos han desempeñado un papel cada vez más activo en la definición de los problemas de la vejez. Empero, su fuerza sólo se ha manifestado en:

la capacidad para impedir que ciertas propuestas de cambio de política consigan tener acceso a la agenda... cuando se llega al punto de tener que defender la santidad de los programas públicos existentes, la fuerza de los grupos proancianos alcanza su máximo; parece que es más fácil vetar el cambio que iniciarlo con éxito... Una cosa es movilizarse en defensa del *status qua* y otra muy diferente lanzar exitosamente una nueva política o modificar las políticas existentes de manera congruente con las nuevas demandas del grupo (Pratt, 1983).

Como en el caso de otros grupos de interés organizados, la participación de los grupos pro ancianos en la formación de la agenda de la política no sólo contribuye a que la política en general se sesgue en favor del *status qua*, sino que también favorezca a los grupos privilegiados. Las agrupaciones proancianos, como la mayoría de los grupos de interés, tienden a movilizar y abarcar sólo un segmento de la población que pretenden representar. Normalmente, estas personas se encuentran entre los grupos privilegiados. En consecuencia, las políticas frecuentemente ponen en desventaja a los menos favorecidos o a los que se han organizado de manera ineficiente para resolver sus problemas (Vinyard, 1976).

Las agrupaciones organizadas en torno de la edad no son los únicos grupos de interés que juegan un papel activo en los problemas de los ancianos. Por ejemplo, el sector laboral ha desem-

penado un papel activo durante muchos años en las políticas de los ancianos, de manera directa o por medio de agrupaciones que los sindicatos han formado o apoyado. De hecho, el sector laboral se ha lanzado con mayor fuerza que los mismos grupos pro-ancianos a promover iniciativas importantes tales como asistencia médica y mejores prestaciones de seguro social. Además del sector laboral, hay una gran variedad de agrupaciones profesionales y de voluntarios activos en el campo de la vejez. En algunos casos como por ejemplo, en el de las profesiones médicas, los problemas de la vejez son considerados menores dentro de la gama de su competencia. De todos modos, estas profesiones juegan un papel importante en la definición de los problemas de los ancianos. Otros grupos, como los gerontólogos, se enfocan exclusivamente a los problemas propios de la vejez. Éstas congregan especialistas y académicos, quienes son frecuentemente la fuente de nuevas ideas para las políticas y los críticos más severos de los programas existentes. Los grupos de prestadores de servicios, públicos o privados, han terminado también por ser una parte importante en las políticas a favor de la vejez, sobre todo respecto a los servicios sociales. Muchas de estas agrupaciones han nacido como resultado de los programas gubernamentales.

En cierto grado, la participación de los organismos profesionales y de las asociaciones sirve como contrapeso a los sesgos que las organizaciones de los ancianos introducen en el proceso de elaboración de las políticas. Sea como representantes de las asociaciones profesionales, sea como interlocutores de los órganos administrativos o como empresarios independientes, los profesionales dedicados a asuntos de la vejez han sido los defensores más combativos de los ancianos más necesitados. En su conjunto, estas personas forman lo que Walker (1974) llamó una "comunidad de profesionales de las políticas" y a la cual Hedo (1978) se refiere como "la red de asuntos públicos". Debido a sus conocimientos



altamente especializados y al premio que la sociedad otorga a las soluciones "racionales" de los problemas, estos profesionales juegan a menudo un papel clave en la definición del debate de la política. Su influencia directa tiende a variar según el alcance y la intensidad de la controversia alrededor de un problema específico. Conforme se amplía el interés del "público" en el problema, la influencia de los especialistas tiende a disminuir. Cuando se trata de problemas de baja visibilidad que los especialistas definen como problema técnico que requiere conocimientos especializados, los profesionistas llegan al apogeo de su influencia. De todos modos, siempre influyen, aunque sea indirectamente, determinando el clima general de opinión informada.

Los profesionales de las políticas públicas pueden actuar para contrabalancear y minimizar los sesgos introducidos por otros grupos, pero ellos introducen también sus propios puntos de vista. También tienen un interés marcado en las cuestiones a considerar ya definir. En efecto, puede ser que su reputación y sus resultados profesionales estén en juego. De esta manera, lo que Moynihan (1965) ha llamado la "profesionalización de las reformas sociales" puede convertirse en un ejercicio de autoafirmación de los profesionistas. Estes (1979) sugiere, por ejemplo, que la campaña que muchos proveedores y clientes han lanzado para expandir los servicios sociales a toda la población ha favorecido sólo a los grupos de interés y ha tenido el efecto de desviar la atención del público de otras vías alternativas más eficaces para atender a las necesidades legítimas de los ancianos. Aparte de la posibilidad de servir a sus propios intereses, la intromisión de los profesionales en las políticas puede introducir otros sesgos en el proceso de formación de la agenda. Debido a su participación, los términos utilizados en los debates tienden hacia un lenguaje cada vez más técnico y esotérico, creando así barreras en contra de la participación popular y haciendo que el proceso y sus resultados sean menos inteligibles para el público en general. Esto, por su parte, puede

conducir a formular políticas contrarias a las preferencias de los ciudadanos, y hasta contrarias a los grupos cuyas necesidades las políticas pretenden atender.

Todos los actores que hemos identificado -funcionarios públicos, grupos de interés organizados que se consideran demandantes legítimos, profesionales de las políticas dentro y fuera del gobierno- creen tener el derecho a participar activamente en el diseño de las políticas. Tales derechos tienen su origen en la disposición de las personas a confiar en el juicio de algunos y no en el de otros. Se confieren estos derechos a ciertas agrupaciones y personas, a las que, por su posición en la sociedad, su experiencia o sus supuestos conocimientos especializados, se les atribuye un nivel superior de juicio en problemas específicos y sus posibles soluciones. Estos derechos reflejan la legitimidad deferencial que se otorga a varios grupos de interés y se basa en los supuestos prevalecientes de la división del trabajo en la sociedad. y aunque los derechos siempre son condicionados y están sujetos a cambios, los derechos presumidos sirven para estructurar la participación en la formación de una agenda.

Los patrones de adaptación tienden a evolucionar en el tiempo y se estabilizan conforme los gobiernos estructuran sus actividades alrededor de concepciones establecidas sobre los problemas que merecen su atención. El tratamiento de las cuestiones en estas áreas de asuntos tiende, por lo tanto, a institucionalizarse alrededor de un número relativamente reducido y predecible de actores. Dichos actores definen lo que se llama comúnmente un subsistema de gobierno o "subgobierno" (véase Ripley y Franklin, 1984). En el nivel nacional, se incluyen *las* personas de alguna instancia ejecutiva, los miembros de los comités más importantes del Congreso y los representantes de los grupos de interés más decisivos.

Derthick (1979) describe el entramado político de uno de estos subsistemas en su informe sobre la formación de las políticas del seguro social. Ella encuentra que, durante años, la agenda del go-

bierno en esta área fue dominada por determinados directivos y profesionales de la Administración del Seguro Social, junto con el presidente del comité de Normas y Procedimientos de la Cámara de Representantes y, en menor grado, por los representantes de las organizaciones laborales. Este subsistema ya no es tan rígido e impenetrable como lo era en el pasado, pero es diferente de los demás y es uno de los varios subsistemas importantes que tienen que ver con los problemas de los ancianos. El ámbito y la diversidad de los problemas de los ancianos no ha permitido desarrollar un subsistema de política bien definido. Por ello, los problemas de la vejez se han distribuido entre varios subsistemas, organizados alrededor de asuntos de relevancia e implicación universal, como el ingreso, la salud pública, los servicios sociales, la vivienda y el empleo. Pratt (1983) nota que este proceso ha ocasionado que se diluya la influencia de los grupos dedicados a la atención de la vejez, pues carecen de un objetivo estable hacia el cual enfocar sus esfuerzos. Han habido entonces muchos actores periféricos y ninguno central. Todo esto ha contribuido a la fragmentación y duplicación de los programas y ha retrasado el desarrollo de una política coherente sobre la vejez.

### *3. El flujo de las cuestiones en la formación de la agenda*

La mayor parte de la agenda del gobierno, por lo menos en el nivel federal, depende de los arreglos políticos que ocurren en los subsistemas. En consecuencia, los subsistemas tienen ciertos sesgos y predisposiciones que filtran el acceso de los problemas a la agenda y delimitan el número de las posibles soluciones susceptibles de tomar en consideración. Algunos subsistemas están más rígidamente estructurados que otros y el grado de control que ejercen sobre los problemas y las definiciones es variable según

el acuerdo que exista entre los varios participantes en el subsistema (véase Wilson, 1980). Algunos subsistemas pueden operar según un paradigma bien articulado, tal como el modelo de seguridad social que los actores decisivos del seguro social apoyaron durante mucho tiempo. Otros se guían sencillamente por las prácticas del pasado y los patrones rutinarios de administración. En cualquiera de los dos casos, los problemas y las soluciones tienden a definirse a partir de modificaciones incrementales de las políticas existentes.

Problemas nuevos y redefiniciones importantes de las políticas, si caen fuera del dominio de estos subsistemas o desafían sus acuerdos básicos, difícilmente podrán abrirse paso y alcanzar un lugar en la agenda formal. Probablemente sólo una campaña agresiva y la movilización del interés del público pueda derribar estos obstáculos y llevar a la agenda de gobierno problemas nuevos y nuevas definiciones de problemas. Estas movilizaciones suelen también cuestionar los supuestos derechos de ciertas personas o grupos y amenazan con sanciones electorales a las autoridades y sus funcionarios. La movilización de apoyo requiere obviamente de personas dispuestas a invertir su tiempo y su dinero en la promoción y defensa de ciertas cuestiones concretas. Estas personas, llamadas "empresarios de asuntos" (*issue entrepreneurs*) por Eyestone (1978), se encuentran fuera y dentro del gobierno. Sus motivos pueden ser varios, convicción personal, compromisos ideológicos, necesidades de trabajo o sencillamente la promoción de sí mismos. En cualquier caso, estas personas desempeñan frecuentemente un papel crucial en las actividades de apoyo y en la canalización de ideas y demandas hacia la agenda del gobierno. Las autoridades elegidas y los aspirantes a puestos de autoridad juegan a menudo el papel de empresarios y están siempre muy atentos a las oportunidades que se presenten (Walker, 1979). Particularmente los funcionarios actúan como empresarios de políticas.

Tarea muy exigente y a menudo frustrante es tratar de movilizar los apoyos necesarios para llamar la atención activa del gobierno y para superar los obstáculos que impiden considerar con seriedad los problemas que desbordan los canales establecidos. Por consiguiente, para desafiar los entendimientos y arreglos prevaleciente en los subsistemas o subgobiernos. Como dijimos anteriormente, los problemas de las políticas públicas no emergen directamente de las situaciones. Requieren interpretación y definición. Por tanto, "el carácter de problema de un fenómeno suele ser el que ocasiona conflictos entre las partes interesadas que luchan por definir (o descartar la definición de) un asunto que se considera objeto de acción pública" (Gusfield, 1981).

Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas. Tal vez las realidades reflejan los hechos de la situación. Pero los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente del marco de referencia y de las teorías implícitas de las personas que evalúan la situación. Más aún, aunque compartiéramos un marco común de referencia, pocas veces los hechos relevantes son plenamente conocidos o conocibles. Frecuentemente hay que utilizar inferencias, presuposiciones y hasta imaginación, para formarnos una idea de ellos.

Este punto es claramente ilustrado en el estudio de Cook (1982a, 1982b) que describe y explica la aparición y desaparición del delito y de la vejez como temas importantes de las políticas públicas durante los años sesenta. Ella sugiere que el clima general de opinión era favorable a este particular problema, porque fusionaba tres preocupaciones que habían ocupado la atención de los funcionarios durante la década de los años sesenta y principios de los setenta, a saber, los delitos, las víctimas y la vejez. La combinación resultante era tan poderosa, que ganó fácil acceso a la agenda del gobierno por medio de un proceso que Cook caracteriza como "voz convergente". Grupos diferentes, dentro y fuera

del gobierno, identificaron y articularon los problemas sincrónica aunque independientemente. Consideraron a los ancianos como gente especialmente vulnerable por la delincuencia y, consecuentemente, como sus víctimas más probables. Parecía atroz que el impacto del crimen pudiera descargarse, con tanta fuerza, sobre una población tan vulnerable. Los medios masivos, los funcionarios públicos y otros actores más, hicieron suyo este punto de vista y su convergencia sirvió para legitimar la preocupación y para establecer la realidad del problema.

Aunque el problema de la victimización de los ancianos tuvo fácil acceso a la agenda oficial y propició varios cambios, legales y administrativos, permaneció poco tiempo en la agenda. La preocupación por el problema descendió rápidamente, debido en gran parte a nueva información. Los datos de la encuesta nacional sobre delitos mostraron que los ancianos habían sido el grupo con menos víctimas en casi todas las categorías delictivas. En pocas palabras, el supuesto problema sencillamente no existía, por lo menos, no en la forma en que había sido definido.

Se puede considerar atípica la facilidad con la cual este problema entró en la agenda, pero el ejemplo nos enseña varias lecciones importantes. La definición de un problema es clave para su tratamiento posterior. En general, más amplio es el acuerdo sobre la definición de un problema, más amplio es también su alcance, y más grande el repudio moral. Y más probable es que ocupe un lugar prominente en la agenda del gobierno. Aunque algunas definiciones puedan estar empíricamente mejor fundadas que otras, no son sólo los hechos sino su interpretación lo que define el problema. Además, en el proceso de la formación de una agenda, lo que se considera es el hecho y no necesariamente la realidad misma del hecho como lo que verdaderamente importa. Para ganar acceso a la agenda, la definición de un problema tiene que ser políticamente creíble y aceptable. No necesita ser factualmente correcta e incontrovertible. Obviamente se puede cuestionar la

credibilidad de una definición invocando los hechos. Pero, como ha mostrado Walker (1974), una vez establecidas las definiciones, éstas pueden permanecer como premisas de las políticas públicas por mucho tiempo, a pesar de que se haya cuestionado su validez empírica.

#### *4. El flujo de soluciones en el proceso de la formación de una agenda*

Definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles. Se presume no sólo que debe y se puede "hacer algo" sino que la posible solución cae dentro de la competencia de las autoridades legítimas del gobierno. Todas estas presunciones son cuestionables y cada una constituye una prueba crítica para el éxito de las definiciones individuales. Como escribe Gusfield (1981):

Si no hay alguna creencia cognoscitiva en la alterabilidad de la situación y ningún juicio moral, el fenómeno no es una cuestión de política, no es un problema. En años recientes, los biólogos han empezado a considerar que el proceso del envejecimiento es potencialmente alterable y han empezado a estudiarlo. El proceso de envejecimiento puede entonces convertirse en un problema y en un foco de controversia pública. En estos momentos, no lo es. La realidad de un problema frecuentemente se expande o se contrae en su alcance, conforme cambian los juicios morales o los cognitivos.

La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las "soluciones" las que hacen posibles los problemas. Una situación que no tiene una solución concebible

(que no hay manera de resolverlo o por lo menos de aminorarlo) no es un problema sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal. Como observa Wildavsky (1979), "Los problemas se definen por soluciones hipotéticas; la formulación del problema y la solución propuesta forman parte de la misma hipótesis".

Si la definición de un problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención seria como problema de política pública. Los límites de plausibilidad de una definición están determinados por restricciones ideológicas y restricciones de recurso. Un problema será tomado seriamente en consideración sólo si los costos anticipados de su solución son realistas y aceptables, dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y actualmente disponibles.

Debemos considerar como un ejemplo el caso de la atención médica de largo plazo que describe Kingdon (1984):

El envejecimiento actual y futuro de la población indica un problema público cada vez más apremiante y el "cabildo canoso" ha mostrado poseer la fuerza política suficiente, para despertar la atención de muchos políticos. Sin embargo, sus promotores no han diseñado soluciones económicas viables ni han diseñado un sistema realista de instalaciones y tratamientos para los pacientes. Como dijo un entrevistado: "Ningún problema tiene solución aceptable. En el caso de la atención médica a largo plazo, quien llegue primero con una solución viable conquistará inmediatamente la atención de todos."

Las restricciones ideológicas que predeterminan cuáles son las soluciones aceptables y, por lo tanto, cuáles son los problemas dignos de ser considerados tienen sus raíces en los valores y en creencias culturales y en el conocimiento "aceptado" de la sociedad. Por ejemplo, no hay duda de que el individualismo y la des-



confianza hacia las autoridades, características típicas de la cultura política de los Estados Unidos, pesan mucho en la formación de una política, cosa que no sucede en otros países. Estas características culturales tan peculiares explican, en parte, nuestro sistema de seguridad social y asistencia pública, comparativamente subdesarrollado para las distintas edades (véase Wilensky, 1975). Las restricciones impuestas por la cultura no son obviamente inmutables, pero cambian muy lentamente en el tiempo de una generación.

Las soluciones viables son determinadas por las tecnologías disponibles y por el conocimiento "aceptado". Lo aceptado como conocimiento en un dado tiempo puede alimentarse de teorías científicas, de prescripciones basadas en ciencia y de los "conocimientos comparativos, almacenados en las mentes de los especialistas de la materia, es decir, conocimientos de la manera como los mismos problemas han sido tratados en otras partes" (Polsby, 1984). Empero, el conocimiento también arrastra mitos y creencias basados en el entendimiento de la historia y en prácticas culturales. Este cuerpo de "conocimientos" circunscribe el rango de lo que comúnmente es considerado posible y acota el repertorio de "soluciones" de los problemas.

De la misma manera que se descartan los problemas sin solución, la emergencia de nuevas soluciones hace posible la creación de nuevos problemas. Muy frecuentemente, el ímpetu en definir (o redefinir) una situación dada como problema no se debe tanto a los imperativos de la situación misma como a la existencia de una solución a la espera (y en busca) del problema a resolver.

Como observan Cohen y March (1974):

"Una solución es el producto de alguien. Una computadora no es una solución a un problema, descubierta en el momento oportuno. Es una respuesta que busca activamente una cues-

tión a la cual aplicarse. A pesar del dicho de que no es posible encontrar la respuesta hasta que se haya formulado bien la pregunta, muchas veces no se sabe en qué consiste la pregunta... hasta que se tiene la respuesta".

Por ejemplo, el florecimiento de la tecnología moderna ha permitido atacar problemas que antes no tenían solución. Por otro lado, la misma tecnología está en permanente búsqueda de nuevas aplicaciones. Las nuevas soluciones se convierten a veces en problemas nuevos, aun si hacen tratables otros problemas. De esta manera, la tecnología moderna de la medicina ha creado no sólo nuevos problemas en el costo de la atención médica, sino ha ocasionado también problemas morales y éticos sobre su disponibilidad y uso. Y conforme el conocimiento crece y cambia, las viejas soluciones se convierten en nuevos problemas. Por ejemplo, la solución aceptada de la atención médica institucional se ha convertido en problema y la solución es la "desinstitucionalización". Todo esto es resultado de concepciones cambiantes acerca de cuáles son las modalidades apropiadas para atender a los débiles y los enfermos. A esto hay que añadir el hecho de que las nuevas soluciones frecuentemente no cumplen con las expectativas anunciadas y que a veces desatan inesperadamente consecuencias indeseadas. Con lo anterior en mente, es fácil entender porqué Wildavsky (1978) sostiene que las políticas públicas frecuentemente tienden a ser las causas de sí mismas.

El aumento de los recursos disponibles y los cambios en el conocimiento contribuyen también a que la agenda gubernamental crezca y se expanda como resultado de los problemas que crean y de las soluciones que hacen posibles. Al mismo tiempo, las restricciones de recursos y de ideologías inhiben la innovación de las políticas. "Esto se debe a que el interés principal de los políticos es la búsqueda de problemas que tengan soluciones fáciles y a la mano. La voluntad política existe sólo cuando es posible sustentar

posiciones, es decir, tener soluciones (como mínimo) y problemas" (Eyestone, 1979). El flujo de las soluciones en la formación de la agenda, por lo tanto, probablemente terminará por girar alrededor de algunas rutinas más o menos sencillas, que privilegian lo que ya ha sido probado (o por lo menos, no desacreditado). Por esto, los ajustes incrementales son los más comunes, como también la estrategia de "copiar al vecino".

La preferencia por lo familiar no impide que se apliquen soluciones imaginativas o novedosas, pero las ideas nuevas no son fácilmente aceptables y frecuentemente llegan al conocimiento público sólo después de un largo periodo de incubación (véase Polsby, 1984). E inclusive, cuando salen a la luz, requieren que dedicados promotores las cuiden y guíen sus pasos hacia la agenda; éstos son frecuentemente expertos empresarios de políticas, listos a explotar las oportunidades de elección.

### *5. El flujo de las oportunidades de elección*

En gran parte la agenda del gobierno está ocupada por compromisos anteriores y por las obligaciones permanentes del estado (véase Walker, 1977). Esta situación, combinada con las presiones de los demás problemas, hace que sean muy limitadas las oportunidades para introducir problemas nuevos en la agenda y, por ende, se vuelve muy importante el sentido del tiempo. La receptividad de los funcionarios varía según las cambiantes circunstancias del ambiente político. Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda son a veces fugaces y pasajeras. Tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su "solución" y las personas indicadas (las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar en favor de una cierta cuestión), para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese durante mucho tiempo. En vista de que

tales momentos son coyunturas en las cuales un "problema tiene la posibilidad de ser seleccionado como un punto prioritario de la agenda", nosotros nos referimos a ellas como "oportunidades de elección". Al tomar en cuenta la importancia del sentido del tiempo en la exploración espacial, Kingdon (1984) hace una analogía entre las oportunidades de elección y las ventanas que dirigen los lanzamientos al espacio, llamándolas "ventanas de las políticas". "Estas ventanas, son oportunidades para hacer avanzar ciertas iniciativas, pero se presentan y permanecen abiertas sólo durante periodos cortos. Si los participantes no son capaces de aprovechar las oportunidades, tienen que esperar hasta una nueva oportunidad."

El flujo de las oportunidades de elección está regido por las prácticas institucionales y las rutinas establecidas de la vida política. Por ejemplo, las elecciones generan incentivos para que los candidatos busquen cuestiones que abanderar y conllevan cambios en oficinas públicas clave, abriendo nuevas oportunidades de acceso a la agenda de los problemas nuevos, latentes o suprimidos. Por supuesto, casi cualquier cambio de personas en posiciones públicas estratégicas ocasiona nuevas oportunidades de elección en sus áreas de competencia. Donde se ve más claramente el impacto de los cambios de personal es durante el relevo de las administraciones presidenciales y en las modificaciones importantes de la composición política del Congreso. El nuevo personal trae consigo actitudes diferentes y busca distinguirse de sus predecesores. Mientras se consolidan en el poder, se abre todo un mundo de oportunidades de elección.

Además de los cambios importantes en el personal, es de notar que una administración nueva llega comprometida con ciertos grandes temas recogidos durante la campaña presidencial y legitimados por el voto. Es el caso de la "Guerra contra la Pobreza" (Johnson) y de la "Economía de la Oferta" (Reagan), Mientras la nueva administración busca la manera de llevar a la práctica estos

grandes temas por medio de programas concretos, tiende a ser receptiva ante propuestas de política que sean congruentes con ellos. No es rara entonces que los empresarios de políticas vigilantes se esfuercen por redefinir los formatos de los problemas y soluciones que han estado promoviendo para ganar acceso a la agenda. La Ley de los Ciudadanos Mayores (1965) es un ejemplo de cómo se gana acceso a la agenda y se consigue la aprobación del Congreso mediante una conexión cuestionable con la política de "Guerra contra la Pobreza" de Lyndon Johnson. También se aprobaron las reformas de esta misma legislación en 1973 al presentarse como una expresión del "Nuevo Federalismo" de la administración Nixon.

Las oportunidades tienden a ir y venir periódicamente según los imperativos de la política electoral del momento. Llegan a su máximo durante el primer año de gobierno y decaen en los años posteriores hasta que se aproximan las nuevas elecciones (véase Light, 1981). En el periodo entre elecciones, las oportunidades vienen y van en sincronía con las prácticas institucionales y las rutinas del ciclo anual del presupuesto o con las dictámenes de evaluación y nueva autorización de los programas que se revisan periódicamente. Por ello las oportunidades de elección ocurren alrededor de las políticas existentes y se restringen según los supuestos básicos de estas políticas. Probablemente las modificaciones de estas políticas sólo sean marginales, a la manera de lo que ocurre cada tres años con la Ley sobre los Estadounidenses Mayores de Edad, desde 1975.

Los problemas que no tienen un acceso establecido a la agenda no tienen tampoco muchas oportunidades de elección. Se puede tratar de expandir sus oportunidades tratando de encontrar algún resquicio entre las duplicaciones y sobre posiciones de los varios niveles y ramas de gobierno, que son entre sí ligeramente diferentes y que forman en su totalidad múltiples arenas de acción. De todos modos, un nuevo problema o uno que desafía las premisas

de las políticas existentes generalmente enfrentará dificultades para ganar y retener la atención de los decisores del gobierno. Se puede entender que los líderes políticos sean renuentes a invertir su tiempo, energía y capital político para promover cuestiones con poca probabilidad de éxito y con expectativas muy bajas de utilidad política en el corto plazo. El trabajo de los empresarios de políticas es tratar de modificar esta situación. Aunque no puedan forzar las oportunidades, pueden hacer mucho para asegurar que todos los elementos necesarios estén disponibles y para explotar efectivamente las oportunidades que se presenten. Esto quiere decir que ellos tienen que tratar de establecer una conexión entre un problema y su solución, que sea política y económicamente viable, a la vez que movilizar el apoyo suficiente para que convenga a los dirigentes políticos prestar atención al problema. También tienen que estar vigilantes a las oportunidades y preparados para aprovecharlas, aunque eso obligue a redefinir el problema. Por ejemplo, la atención en casa de los ancianos no tiene por qué definirse solamente en términos de las necesidades de los ancianos, también puede presentarse como una manera de bajar los costos médicos.

La fuerza de los eventos puede abrir oportunidades de elección y catapultar un problema hacia la agenda del gobierno. Un evento dramático, o toda una combinación de circunstancias, pueden tener el efecto de suscitar poderosamente la atención sobre el problema. Si la situación requiere además acción urgente es una cuestión de interpretación. En este sentido, las crisis y los escándalos son siempre construcciones sociales. Si los empresarios de las políticas públicas tienen la idea de utilizar ciertos eventos, entonces tienen que dar un significado social a estos eventos. En palabras de Polsby (1984):

Para muchas personas... en especial dirigentes, las crisis crean oportunidades: las expectativas son altas, los ciudadanos ordi-

narios se vuelven más abiertos a las ideas nuevas -o quedan igualmente contentos con la nueva presentación de las ideas viejas. Los dirigentes pueden llenar el vacío cognoscitivo con propuestas concretas que, una vez que las ideas básicas se vuelvan familiares, podrán ser aprobadas. Ésta es una de las razones por la que es útil mantener las ideas "al aire".

Por estas razones, los empresarios de políticas deben cultivar un clima de opinión sensible a determinados propósitos concretos, para poder aprovecharse de los eventos propicios. Polshy (1974) también sugiere que es productiva la estrategia política que utilizan los patrocinadores de políticas, al fomentar un ambiente de urgencia e inventar "crisis". Para este fin, se pueden manipular los eventos con la esperanza de despertar la atención por un cierto problema o por un conjunto de problemas y para agudizar su carácter de urgente. La Conferencia sobre los Problemas de la Vejez ha tenido en la práctica este propósito, así como mantener las nuevas ideas "al aire".

Pero, a pesar de los mejores esfuerzos de los abogados de las nuevas políticas, las oportunidades pueden tardar en venir. Mucho depende del clima del tiempo. Según la observación de Aaron (1978): "Cada época es una reunión temporal de actitudes, movimientos políticos y sociales, y desarrollo intelectual, con tendencias demográficas y eventos históricos de profundas raíces en el pasado". Es difícil marchar en sentido contrario a las tendencias de una época, pero según la observación de muchos analistas, existen ciclos en la vida de una sociedad que se caracterizan por periodos de reformas, a los que siguen periodos de consolidación y reacción (véase Kingdon, 1984). Las oportunidades de elección que no existen en un determinado tiempo, pueden llegar a puñados en otro. Hasta cierto punto, quien está comprometido con determinados problemas tiene que aprender a trabajar y esperar.

## *Conclusiones*

El proceso de formación de la agenda que hemos intentado presentar es un proceso complejo y, muchas veces, desordenado. Para quienes aprecian la innovación y sienten la necesidad urgente de actuar, el proceso puede ser muy frustrante. A pesar de todo, es importante reconocer que las apuestas en el proceso son muy altas y que un solo éxito, aunque sea parcial, puede compensar muchos fracasos. Debido a que las oportunidades de ganar acceso a la agenda son limitadas, los que desean efectuar reformas deben estar bien preparados para aprovechar las oportunidades cuando y donde se presentan. Una cosa es perder la oportunidad, pero otra quizá peor es ganar con una propuesta mal planteada y concebida. Puede entonces ser una victoria pírrica que envenene las aguas de futuras reformas. Para terminar, un consejo de Nelson Polsby (1984):

Posiblemente el error más común de los observadores y participantes que luchan por una innovación es rendirse prematuramente y medir el avance sólo en términos de corto plazo, desanimarse, y caer en la tentación de emplear estrategias que son gratificantes momentáneamente pero destructivas en el mediano plazo.

La persistencia,azonada con paciencia, siempre gana.

## *Bibliografía*

- AARON, Daniel, (1978). *polities and the Professors*. Washington, D.C. Brookings Institution.
- ACHENBAUM, W. Andrew, (1983). *Shades of Gray*. Boston, Little Brown,
- BINSTOCK, Robert, (1983). "The Aged as Scapegoats", *The Gerontologist*, 23,136-134.
- BROOKES, Warren, (1983). "Affluent Elderly's Political Clout," *Detroit News*, octubre 27.



- COBB, Roger W., y Charles D. Elder, (1974). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- COHEN, Michael and James March, (1974). *Leadership and Ambiguity*, New York, McGraw-Hill.
- COHEN, Wilbur, (1981). "Social Security: Current Myths and Reality" en Michael Tropman, Millan Dhuly y Roger Lind (eds), *New Strategic Perspectives on Public Policy*, San Francisco, Jossey-Bass.
- COOK, Fay Lornax, (1982a). "Crime and the Elderly" en Dan Lewis (ed), *Reactions to Crime*, Beverly Hill, Sage.
- COOK, Fay Lornax, (1982h). "Toward a Theory of Issue Decline or Policy Agendas", inédito, Northwestern University.
- DERTHICK, Martha, (1979). *Policymaking [or Social Security]*. Washington, D.C. Brookings Institution.
- ESTES, Carol, (1979). *The Aging Enterprise*. San Francisco, Jossey-Bass.
- EYESTONE, Robert, (1979), *From Social Issues to Public Policy*. New York, John Wiley.
- GUSFIELD, Joseph, (1981). *The Culture of Public Problems*, Chicago: University of Chicago Press.
- HARRIS, Louis, y asociados, (1981). *Aging in the Eighties: American in Transition*. Washington, D.C. National Council on Aging.
- HECLO, Hugh. "Issue Networks and the Executive Establishment" en Antony King (ed), (1978). *The New American Political Systems*. Washington, D.C. American Enterprise Institute.
- KINGDON, John, (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- KUTZA, Elizabeth, (1981). *The Benefits of Old Age*. Chicago: University of Chicago Press.
- LIGHT, Paul, (1981). *The President's Agenda*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- LONGMAN, Philip, (1982). "Taking America to the Cleaners", *Washington Monthly*, no. 14. pp: 24-32, noviembre.
- MARCH, James and Johann Olson (eds.), (1976). *Ambiguity and Choice in Organization*. Bergen, Norway, University Press.
- MOYNIHAN, Daniel, (1965). "Professionalization of Reform:" *Public Interest*. Fall: 6-16.
- NEUGARTEN, Bernice, (1982). "Policy for the 1980s" en Bernice Neugarten (eds), *Age or Need?*, Beverly Hills, Sage.

- POLSBY, Nelson, (1984). *Political Innovation in America*. New Haven, Yale University Press.
- PRAIT, Henry, (1983). "National Interest Groups Among the Elderly" en William Browne y Laura Kats (eds), *Aging and Public Policy*. Westport, CT. Greenwood,
- RIPLEY, Randal y Grace Franklin, (1984). *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. Hornewood, Dorsey,
- SPROULL, Lec, Stephen Weiner y David Wolfe, (1978). *Organizing and Anarchy*. Chicago, University of Chicago Press.
- VINYARD, Dale, (1976). "Rediscovery of the Aged", trabajo presentado en 1976 Annual Meeting of the American Political Science Association, septiembre 2-5, Chicago.
- WALKER, Jack, (1974). "The Diffusion of Knowledge and Policy Change: Toward a Theory of Agenda Setting," trabajo enviado al Annual Meeting of the American Political Science Association, agosto 29-septiembre 2, Chicago.
- \_\_\_\_\_, (1977). "Setting the Agenda in the U.S. Senate", *British Journal of Political Science*. 7:432-445.
- WILDAVSKY, Aaron, (1979). *Speaking Truth to Power*, Boston, Little Brown.
- WILLENSKY, Harold, (1975). *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press.
- WILSON, James (ed), (1980), *The Politics of Regulation*. New York, Basic Books.

BARBARAJ. NELSON  
CON LA ASISTENCIA DE THOMAS LINDENFELD

## 2. *La formación de una agenda.*

*El caso del maltrato a los niños* \*

**E**NEL INVIERNO de 1655, doce hombres de la colonia Plyrnouth examinaron el cadáver congelado de John Walker y atestiguaron que la muerte de este niño de doce años, aprendiz de Robert Latham, se debía a golpes, mutilaciones, desnutrición y abandono. Por "crueldad y maltrato" de su aprendiz, se le "marcó la mano con fuego" a Latham y "todos sus bienes fueron confiscados" (Bremmer, 1970: 123-4). El caso de John Walker no fue seguramente el primero en las colonias estadounidenses, pero su nombre sí el primero en registrarse. Se puede considerar a John Walker como símbolo de una condición que siempre ha formado parte de la vida estadounidense y, en verdad, de la vida social a lo largo de la historia (DeMause, 1975; Light, 1973; Thomas, 1972).

En 1957, la Oficina Infantil del gobierno federal (CH, por sus siglas en inglés), a través del informe "Propuestas... para una Legislación de Servicios Públicos para el Bienestar de Jóvenes y Niños" recomendó que el organismo estatal responsable del bienestar infantil y juvenil se hiciera cargo de investigar el descuido, maltrato y abandono, proporcionara oportunamente asistencia social e informara de las situaciones anómalas a la correspondiente instancia encargada del cumplimiento de la ley. Esta recomendación fue el primer reconocimiento oficial de que el maltrato a los niños

\* Publicado originalmente con el título "Setting the Public Agenda", en *The Policy Cycle*, J. May y A. Wildavsky, eds., Sage Publications, Beverly Hills-Londres, 1978. Traducción al español de Alva Senzek.

constituía un asunto de política pública y no un problema ocasional de los trabajadores sociales. Durante los tres siglos que van del caso de John Walker a las propuestas de 1957, las respuestas al maltrato y abandono de los niños vinieron del sector privado, principalmente de las sociedades de protección, nacidas en los últimos años del siglo XIX. Desde que aparecieron las propuestas de 1957, *el problema del maltrato y abandono de los niños* [abreviado PMAN en adelante] ha llegado a ocupar un lugar destacado en las agendas de la burocracia federal, de las legislaturas estatales y del Congreso.

Este trabajo se concentra en averiguar cómo el PMAN se ha transformado de una preocupación de caridad privada en un asunto público de bienestar social. Trata de investigar el proceso de creación de los asuntos públicos y de la formación de una agenda, estudiando de paso la manera como la carga política, económica y moral de abordar el PMAN se transfiere de la caridad privada al gobierno. Por lo tanto, es un estudio de caso sobre la primera etapa del proceso de las políticas públicas, a saber, de cómo ocurre que el gran número de problemas que el gobierno podría en principio considerar como objeto de su acción pase a ser un número más reducido de problemas a considerar de hecho.

### *Conceptualizar y estudiar la formación de una agenda*

Gran parte de la indagación de política pública se ha dirigido a saber *cómo* se resuelven los problemas y no tanto *qué* problemas llegan a ser objeto de intervención gubernamental. El proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución potencial por parte del sector público, se le ha denominado "formación o fijación de la agenda" (Cobb y Elder, 1972; Cobb *et al.*, 1976; Walker, 1974; McCoombs y Shaw, 1972). Cobb y Elder (1972: 85)

definen a la agenda del gobierno como "las cuestiones que los miembros de la comunidad política perciben como dignas de atención pública y... que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente." Añaden también que hay muchas agendas gubernamentales cuasi-independientes, a consecuencia de que son numerosos los puntos de acceso a los decisores (Gergen, 1968), y debido a la autonomía de las diversas unidades gubernamentales (Aldrich, 1973).

La formación de una agenda es un tema relativamente nuevo en los estudios de las políticas. Pero su novedad es sólo aparente, en parte porque la formación de una agenda no es más que una etiqueta nueva para preocupaciones antiguas como la definición de los problemas, las actividades de los grupos de interés y sus efectos en las políticas, la expansión de las libertades públicas de los ciudadanos. Se han ofrecido tres explicaciones del ensanchamiento o cambio de contenido de las agendas gubernamentales: 1) el crecimiento económico, 2) el ciclo y la trayectoria de los asuntos o cuestiones, y 3) el comportamiento de las organizaciones. Estas razones no son mutuamente excluyentes. Al contrario, cada aproximación indica una tradición académica que ofrece hipótesis alternativas de investigación.

Según sus respectivos enfoques, los analistas del crecimiento económico ven con alarma o satisfacción el hecho de que el gasto público en Estados Unidos (medido en dólares constantes) haya crecido del 6.9 por ciento del PIB en 1902, al 34.1 por ciento en 1970 (Borcherding, 1977: 64). Hoy los teóricos más activos del crecimiento económico son quienes sostienen la teoría de la "elección pública" y que ven con desagrado el aumento desproporcionado del gasto público. Borcherding estima (1977: 64) que, durante este siglo, "sólo" cerca del 50 por ciento de ese aumento tiene relación con el cambio en los precios relativos, el ingreso y la población, y con las diversas interdependencias asociadas entre estas variables. Sugiere, en cambio, que la presión de los grupos

de interés, un bajo nivel de eficiencia, las burocracias y una habilidad cada vez mayor en la recaudación se combinan para hacer posible el aumento del gasto discrecional del gobierno. Aunque las consideraciones de crecimiento económico son muy importantes en la formación de la agenda, la escuela de la elección pública sólo indica las categorías principales donde es de esperarse un mayor gasto (por ejemplo, en el sector de servicios) sin especificar suficientemente cuáles son los problemas o clases de asuntos que podrán recibir un gasto mayor.

Un segundo enfoque en la formación de la agenda presta atención a los ciclos o trayectorias de los problemas. Cobb, Keith Ross y Ross (1976: 127) definen la trayectoria de los asuntos en términos de iniciación, especificación, expansión y entrada del problema. Proponen tres patrones de trayectorias según que los actores principales se ubiquen dentro o fuera del gobierno, y según el grado en que soliciten el apoyo de los ciudadanos y de los servidores públicos. Otros enfatizan el tiempo de atención que presten a los problemas el público y en especial de los medios de comunicación masiva (Downs, 1972; Nadel, 1976). Los periodistas profesionales constantemente analizan en qué medida la cobertura adicional de un asunto podría resultar excesiva, con la consiguiente pérdida de interés del público (Lazarsfeld y Merton, 1971).

Este enfoque tiene sus raíces en la investigación de los grupos de interés, que tiende a subrayar la naturaleza conflictiva del proceso de formación de la agenda. En este enfoque, la búsqueda de un lugar en la agenda gubernamental para un asunto es representada como una lucha en los pasillos del poder que combaten quienes contienden por obtener los favores del gobierno. Desafortunadamente esta caracterización de la formación de la agenda es engañosa en muchas políticas sociales. Un segmento importante en la formación de la agenda de asuntos sociales está tipificada por la discusión de Kotz (1969) sobre el inicio del programa asistencial de los cupones de alimentos, que provocó muchas discu-

siones y controversias, pero que realmente no llegó nunca a tener un tono agudamente conflictivo. El tono polémico de la escuela del conflicto entre los grupos de interés se debe a su énfasis en casos en que los oponentes estuvieron muy bien organizados (por ejemplo, el caso de los mineros contra los propietarios de las minas, citado en Cobb y Elder, 1972: 64-67, 77; Groennings, 1970) y a las dificultades empíricas para poder separar la formación de la agenda de la consideración de las posibles soluciones.

Cada vez más las investigaciones sobre la formación de la agenda reflejan temas propios de organizaciones. Walker (1974: 4-8) observa la importancia de los patrones de desarrollo de las carreras profesionales y la influencia creciente de las asociaciones profesionales en la formación de la agenda. Zaltman y asociados (1973) proponen que las organizaciones recientes, pequeñas, competitivas y presionadas por los cambios tecnológicos acelerados, tienden a aceptar e incorporar con más facilidad las ideas nuevas. Muy apropiadamente la escuela organizacional destaca el hecho de que la formación de la agenda gubernamental ocurre cuando los funcionarios de alto nivel asumen su papel de responsables de la elaboración de las políticas y que, con contadas excepciones, su papel está determinado por las organizaciones. De esta manera, aunque los problemas tengan ciclos influidos por las variables económicas, la tarea más importante de la investigación sobre la formación de la agenda consiste en identificar la manera como las organizaciones establecen sus propias agendas.

Desde una perspectiva organizacional proponemos cuatro etapas analíticamente distintas para la formación de la agenda: 1) el reconocimiento del asunto, 2) la adopción del asunto, 3) la priorización del asunto y 4) el mantenimiento del asunto. La etapa 1), reconocimiento de asunto, es el momento cuando se advierte por vez primera la cuestión y se reconoce que puede ser un tema potencial de un programa de acción. La etapa 2), adopción del asunto, se centra en la decisión de si responder o no al asunto en

cuestión. Es importante enfatizar que, desde el punto de vista analítico, la decisión de *tomar* en consideración un asunto es distinta de la decisión que elige entre varias opciones de acción competitivas para tratarlo. Tienen que prevalecer dos condiciones para que se adopte un asunto. Primera, los decisores tienen que compartir la percepción de que es responsabilidad gubernamental legítima actuar en el asunto en cuestión. Segunda, tienen que creer que, en caso de adoptar el asunto, es posible encontrar una respuesta apropiada para abordarlo. En la etapa 3), priorización del asunto, se reordena la agenda existente para dar cabida al asunto nuevo. La priorización no es simplemente intercalar el nuevo asunto entre los más viejos. Un nuevo asunto puede desalojar a uno o más asuntos anteriores o puede provocar que se atenúe la intensidad de la consideración que se presta a los asuntos más antiguos. Si el interés en el asunto más reciente no se mantiene (etapa 4), el asunto nunca alcanzará el punto de la decisión sustantiva. Asimismo, para que un asunto permanezca en la agenda una vez que ha obtenido atención y quizá respuesta debe mantener sus merecimientos y seguir formando parte de las ideas con vigencia (Walker, 1974: 2). Si una cuestión no conserva esta característica por un largo plazo, no podrá incorporarse duraderamente a las preocupaciones gubernamentales. Esta falla no es necesariamente trágica. La agenda del gobierno estaría increíblemente congestionada si no existiera ningún mecanismo para remover de ella el sinnúmero de problemas que ya no convocan el interés general.

La investigación de las varias etapas del proceso de formación de la agenda implica responder a cuatro cuestiones metodológicas: a) cómo construir definiciones operativas de estas etapas, b) cómo separar la formación-fijación de la agenda de otras fases del proceso de la política, c) cómo seleccionar los casos de estudio, d) cómo descubrir y formular las hipótesis.



Ahora bien, no es fácil construir definiciones operativas de los diversos momentos de formación de la agenda. Hay varias razones; entre ellas: a) la necesidad de contar con una pormenorizada información institucional, pues las definiciones operativas dependen en mucho del contexto de las organizaciones; b) el hecho de que el comportamiento específico de la organización seleccionada puede englobar más de una de las categorías analíticas de la formación de la agenda; c) el problema de la asimetría de la prueba; es decir, es más fácil mostrar cuándo una cuestión ha logrado colocarse en la agenda que cuándo no ha podido lograrlo (Bachrach y Baratz, 1963); d) los acostumbrados problemas de la unidad y del nivel de análisis; es decir, si es más apropiado investigar las acciones o las instituciones; e) la propensión lingüística, si no analítica, a personificar las actividades de las instituciones; f) la tentación de lo inevitable o el hecho de que las decisiones más complejas se vuelven simples cuando se conoce cómo se producen (Proscio, 1977).

Es también difícil saber con precisión cuándo termina la formación de la agenda y comienza la deliberación sobre el asunto en cuestión. De alguna manera será siempre arbitraria la línea divisoria entre estos dos momentos constitutivos del proceso de la política. Una vez más, prestar atención a la manera como proceden las instituciones públicas nos ayuda a distinguir entre situaciones en las que el proceso de la política acentúa el reconocimiento de las cuestiones y demás comportamientos previos a la decisión, y situaciones en las que se elige entre opciones sustantivas de acción.

La tercera cuestión metodológica tiene que ver con la necesidad de encontrar una estrategia de investigación que identifique y seleccione los casos a estudiar. Una selección nada fácil. Por ejemplo: «cómo se puede definir que una determinada cuestión es un asunto de abordar por el gobierno? Si un gobernante ha abordado anteriormente el caso y ha decidido no emprender al-

guna acción, ¿La segunda consideración del problema hace que se trate del mismo caso o se está ante un nuevo caso? La redefinición constante de las cuestiones, su dilatación o su restricción, hacen que no sea nada fácil la operación de definir el estudio de caso.

La selección creativa de los casos es una estrategia básica para poder alcanzar conocimientos generales sobre la formación de la agenda de gobierno. Podemos argüir que los estudios de caso existentes representan un reconocimiento implícito de las características importantes de las cuestiones o instituciones. Sin embargo, la investigación de la formación de la agenda necesita todavía justificar explícitamente el método como procede a encontrar y seleccionar los casos pertinentes.

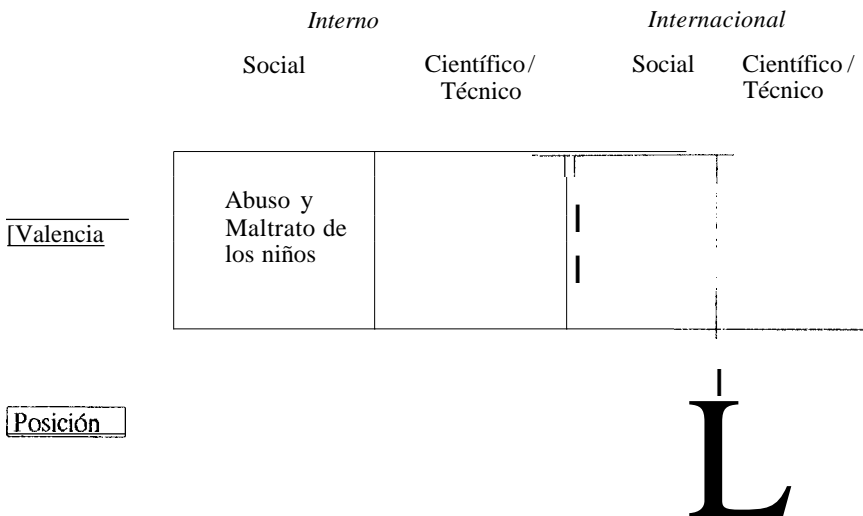
¿Qué criterios debemos utilizar en la selección de los casos? Para complementar el enfoque organizacional de las etapas analíticas de la formación de la agenda, proponemos una tipología que permite identificar los casos pertinentes con base en las características más sobresalientes de los problemas a considerar. Son tres las dimensiones que proporcionan un marco para identificar los casos pertinentes: 1) la naturaleza controversial o consensual del asunto, 2) su caracterización como técnico/científico o como social, y 3) su designación como nacional o como internacional.

Sobre la dimensión consensual-controversial, identificamos dos clases de asuntos o cuestiones: asuntos de valencia y asuntos de posición (Campbell, 1966: 170-174). Por "asuntos de valencia" (*valence issues*); entendemos aquellos asuntos o cuestiones que despiertan respuestas afectivas fuertes bastante unánimes, por lo que no se caracterizan como conflictivas o controversiales. En cambio, los "asuntos de posición" (*position issues*) se caracterizan por comportar dos o más conjuntos optativos de preferencias. En la segunda dimensión, el carácter científico/técnico o social de las cuestiones es definido por el hecho de ser relativas a cosas o a personas. Pero no sólo es importante la manera como es definido

el problema, también cuenta con el hecho de que los asuntos científico/técnicos permiten con mayor frecuencia soluciones mecánicas, que los asuntos sociales. En el nivel de la tercera dimensión, los asuntos internos o internacionales se definen no sólo por la base de su área geográfica, sino por el tradicional carácter de público o secreto que rodea su proceso de decisión.

Obviamente los actores participantes en la promoción y selección de las cuestiones no las definen todos de la misma manera. En efecto, un común denominador de todas las investigaciones sobre formación de agenda es descubrir que la manera de definir y marcar (*labeling*) las cuestiones es decisiva para determinar el tipo de atención que merecerán. Una de las tácticas más frecuentes de caracterización, que usan los interesados en ciertos asuntos, es tratar de presentarlos como "asuntos de valencia", de gran consenso afectivo. Éste fue el caso de la cuestión del abuso y maltrato a los niños.

La figura 1 muestra esta tipología de identificación de los casos. Como en toda figuración de los conceptos, las líneas divisorias entre las dimensiones es más drástica y rígida que en la realidad.



*El reconocimiento gubernamental  
del maltrato y abandono de los niños*

El reconocimiento gubernamental del PMAN se basó parcialmente en una disposición cultural e institucional, en una condición estructural propicia al cambio, como dice Smelser (1962). En general, el crecimiento del sector público, particularmente en el área de servicios y beneficios sociales (Tarschys, 1975), ha aumentado la cobertura y la extensión de la intervención gubernamental en las vidas de sus ciudadanos. Sin embargo, es, más bien, cíclica la disposición del gobierno a aceptar nuevas responsabilidades o aumentar las existentes. El gobierno crece no sólo en tiempos de guerra, sino también en épocas en que la justicia social es una preocupación política de importancia. Al revés, el gobierno se contrae cuando la eficiencia tiene un elevado interés político.

Al final de los años cincuenta, a raíz del movimiento de los derechos civiles, comenzó un largo periodo de preocupación relativa por los varios asuntos de equidad y justicia social. Las reformas de 1962 a la Ley de Seguridad Social disponían que en todos los condados y localidades de los estados se proporcionaran servicios asistenciales a los niños, de modo que los intereses de los niños pasaron a formar parte del ciclo de la equidad. A estas reformas sucedió la "Guerra contra la Pobreza", que mostró la importancia de ofrecer servicios idóneos a los niños como un método para eliminar la pobreza. El ciclo de la equidad recibió un fuerte impulso con la tesis *In re Gault* de la Suprema Corte en 1967, que concedió a los niños la protección de la Ley de los Derechos Fundamentales. Más tarde, el trabajo de meses para dar forma a la Ley Integral de Desarrollo Infantil (finalmente vetada por el presidente Nixon) educó a los congresistas a entender la importancia de cubrir adecuadamente las necesidades de todos los niños.

La preocupación por los niños no se limitó al gobierno. Los pediatras, el grupo de mayor prestigio profesional en los problemas infantiles, tenían dos décadas de éxitos notables en el control de los microbios mortales para los niños. Una vez que se pudo curar o prevenir muchas de las enfermedades infantiles, los pediatras tuvieron la posición, las habilidades y los recursos para investigar las patologías que al menos parcialmente tenían su origen en el comportamiento.

Con esta tendencia cultural en mente, mostraremos cómo el PMAN llegó a colocarse en la agenda de la Oficina Infantil del Departamento de Salud, Educación y Bienestar (HEW, por sus siglas en inglés), en las legislaturas de los cincuenta estados y en el Congreso. Las discusiones sobre cómo consiguieron llegar a estas agendas siguen las etapas mencionadas de la formación de la agenda: reconocimiento, adopción, priorización y mantenimiento del asunto o la cuestión. Enfatizaremos el proceso de formación de la agenda e incluiremos información sobre las decisiones tomadas cuando éstas aclaran dicho proceso.

### *La formación de la agenda en la Oficina Infantil de gobierno*

En 1874, con el famoso caso de Mary Ellen, el maltrato a los niños recibió por vez primera la atención de los medios de comunicación. Mary Ellen, una sirvienta/hija adoptada, fue maltratada por sus tutores. Para liberarla de esta situación, Henry Bergh -por cierto, fundador de la Sociedad para la Prevención de la Crueldad con los Animales- levantó acta contra sus supuestos tutores. La hase legal del caso no fue el viejo argumento de que como miembro del reino animal, Mary Ellen merecía protección; Bergh, en vez de eso, recurrió a la disposición de homine replegiando, derivada de una antigua ley inglesa, que permite transferir la custodia de una persona a otra (Thomas, 1972: 307-3(8)). El caso hizo furor y

precipitó la formación de la Sociedad Neoyorquina para la Prevención de la Crueldad con los Niños. En poco tiempo se formaron otras sociedades en varias de las ciudades del Este y hacia fines del siglo XIX y principios del XX, frecuentemente dichas sociedades recibieron de los estados el encargo de recibir y reubicar "niños desamparados, abandonados y 'niños-problema'" (Thomas, 1972: 311). Tan poderosos fueron algunos de estos grupos que, por ejemplo, se llegó a considerar ilegal interferir con el trabajo de la mencionada Sociedad Neoyorquina. De esta manera, varias legislaturas del Este fueron las primeras instituciones públicas en reconocer al FMAN. En el espíritu de la época, la responsabilidad de atender estos casos fue encargada por los estados a los grupos privados.

Ochenta años después del caso de Mary Ellen, prácticamente había dejado de existir el movimiento caritativo de las asociaciones privadas. Practicar la caridad sobre bases morales ya no tenía la misma vigencia social. La Gran Depresión hizo que los fondos de caridad fueran reemplazados por los recursos públicos disponibles en los diferentes programas que abarcaba la Ley de Seguridad Social (Trattner, 1974: 228-229). Los trabajadores sociales dejaron de obligar a sus clientes a que aceptaran los servicios y comenzaron a responder a las necesidades expresadas por la población. El resultado del cambio en las fuentes de recursos y en los métodos de servicio fue una clientela de clase media cada vez más organizada. Para fines de la Segunda Guerra Mundial prácticamente había desaparecido el interés por los servicios de protección a los niños.

Entonces ¿qué fue lo que provocó el interés del CH en un asunto que gradualmente había terminado por perder apoyo? El interés no se originó en el CH. SU respuesta fue más bien una reacción favorable a las investigaciones que había llevado adelante la Asociación Humanística Norteamericana (AHA, por sus siglas en inglés), grupo caritativo dedicado a la protección de niños y animales.

A diferencia de las sociedades antes mencionadas, la ABA no ofrecía servicios directos, prefería realizar investigación y así proporcionar material académico formativo para pediatras y trabajadores sociales dedicados a asistir a las familias.

En el otoño de 1954, la División Infantil de la ARA, bajo la dirección de un nuevo director, el doctor Vincent DeFrancis, levantó la primera encuesta nacional sobre niños maltratados, abandonados y explotados. Los resultados fueron publicados en 1955 (DeFrancis, 1956: 1), se distribuyeron a los departamentos estatales de asistencia social y a los profesionales interesados y fueron posteriormente vendidos al público a un costo mínimo. Los resultados se presentaron también en las reuniones semestrales de la AHA para especialistas en asistencia y bienestar infantil. Los profesionales presentes en estas reuniones [...] contribuyeron a transmitir plenamente al CB el maltrato a los niños como un problema nacional.

El informe de la ABA, al subrayar la importancia de los servicios de protección a los niños, resultaba coherente con la perspectiva de trabajo social del en (Steiner, 1976: 36-89). Ya que el método propuesto para atender el maltrato a los niños (trabajo de caso) era también el método preferido por el CB para los problemas de asistencia y bienestar infantil, el en comenzó en seguida a considerar diversas opciones de políticas, saltándose las etapas de adopción, priorización y mantenimiento del asunto. Con la publicación de "Propuestas de Directrices y Lenguaje para una Legislación de Asistencia Pública y de Servicios a la Juventud", resultó evidente para el público atento en la cuestión que el en comenzaba a interesarse en las políticas relativas al maltrato de los niños.

El interés del CB por el PMAN quedó demostrado con las investigaciones que promovió. El apoyo inicial para investigar sobre el maltrato de los niños permitió que se desarrollara un pequeño pero activo grupo de profesionales cuyas recomendaciones serían

importantes para precipitar la respuesta estatal. A fines de la década de los años cincuenta, el doctor C. Henry Kempe, destacado pediatra del Hospital General de Denver y de la Escuela de Medicina en la Universidad de Colorado recibió apoyo del CB para estudiar, junto con sus colegas, el maltrato físico de los niños.[...].

Kempe presentó en varias ocasiones los resultados de su investigación. La primera fue en las reuniones de la Academia Norteamericana de Pediatría en noviembre de 1961. Como miembro, durante mucho tiempo, del comité que formulaba el programa, de actividades de la academia, Kempe tuvo oportunidad de organizar un seminario sobre el maltrato físico de los niños. Los miembros del comité le sugirieron que el título subrayaba el carácter de un comportamiento legalmente responsable y socialmente atípico y que podía ocasionar que algunos miembros tuvieran cautela para asistir al seminario. Kempe estuvo de acuerdo y cambió el nombre del seminario en "Síndrome del Niño Golpeado". Con un solo trazo etiquetó el problema de una manera que hacía de lado los aspectos anónimos y resaltaba los aspectos médicos. Desde una perspectiva de formación de agenda, el efecto de la etiquetación es siempre relevante.

En 1962, Kempe y sus asociados publicaron "El síndrome del niño golpeado" en *el Journal of the American Medical Association*. El artículo y el editorial que lo acompañó pasmaron a la profesión médica. El pequeño número de artículos médicos y de los trabajadores sociales, antes de este año, u omitieron el problema en el título o utilizaron el término asustador, maltrato a los niños. En continuidad con el exitoso seminario de la Academia Norteamericana de Pediatría, el bien titulado artículo de Kempe, en una revista prestigiada, dio legitimidad profesional al problema. La cobertura nacional de los medios al problema data de la publicación de este artículo.

En el mismo año de 1962, el CB patrocinó una conferencia con el propósito de presentar las investigaciones de Kempe a un grupo



de abogados, médicos y trabajadores sociales interesados. La conferencia recomendó que el ca bosquejara el modelo de notificación obligatoria de maltrato a los niños y recomendó también que este borrador fuera difundido en los estados con una fuerte recomendación en favor de su adopción. Dicho modelo de ley fue escrito y distribuido ampliamente en 1963. Por medio de esta acción se montó la segunda fase de la campaña, alcanzar las agendas de las cincuenta legislaturas estatales.

Después de distribuir el modelo de la ley de notificación, el en mantuvo su apoyo y su interés en la investigación sobre el tema, mediante estudios de alcance nacional. Cinco años después, el investigador principal, David G. Gil, publicó los resultados de la investigación bajo el título *Violence Against Children: Physical Child Abuse in the United States*. Del mismo modo que el trabajo de Kempe, este libro fue leído con gran interés por los profesionales como por los legos. De esta manera, la investigación apoyada por el CH, proporcionó a los servidores públicos -y al público en general- información pertinente relativa a la existencia y extensión del maltrato infantil, con alto nivel académico y sin amarillismo. Esta información decisiva legitimó la demanda de una nueva legislación.

Las investigaciones patrocinadas por el en tuvieron el efecto no sólo de mantener el problema ante los ojos del público, sino también mantener al mismo eH con vida. Creado por una ley del Congreso en 1912 para investigar y documentar las condiciones prevalecientes entre los niños estadounidenses, el ámbito de competencia del en fue limitado por quienes se oponían a cualquier intento gubernamental de controlar la crianza de la juventud. Y aunque el eH nunca amenazó la autoridad de los padres, el hecho es que no respondió positivamente a la autoridad institucional. A partir de 1967, fue subordinado al Departamento de Servicios Sociales y Rehabilitación (SRS, por sus siglas en inglés) dentro del HEW. En 1968 y en 1969, Mary Switzer, administradora del SRS

trató de animar al CB para que desplazara su atención de los niños de clase media hacia los niños pobres y miembros de las minorías. El CB rechazó la idea y mantuvo su postura tradicional.

En los primeros meses de 1969, Robert H. Finch, secretario del HEW, buscaba con cierta urgencia una nueva ubicación para el programa educativo Head Start que la Oficina de Oportunidades Económicas estaba por echar a andar en favor de los niños de familias en clara desventaja y con problemas de aprendizaje. Finch creó la Oficina de Desarrollo Juvenil (OCD, por sus siglas en inglés) para cubrir al intransigente CB y al flotante programa. A pesar de la retórica que caracterizó el cambio, de hecho la OCD sólo tenía dos tareas importantes: supervisar ese programa y apoyar las investigaciones sobre niños maltratados. La salud materno-infantil y los restantes programas de bienestar juvenil, quedaron bajo la administración del SRS. Sin el interés del público en el maltrato infantil -beneficio derivado de las investigaciones apoyadas por el CB-, la OCD no habría tenido ningún programa importante bajo sus auspicios.

### *Los medios y el reconocimiento gubernamental del maltrato a los niños*

[...] es importante destacar el papel de los medios al informar a las élites políticas de la existencia y magnitud de los problemas, y al construir el consenso de masas para la actividad gubernamental. Cobb y asociados (1976: 127) han establecido correctamente que algunos asuntos se generan en las mismas instituciones y después atraen la atención de los medios masivos, mientras que en otros casos este orden se invierte. El caso del maltrato a los niños ofrece la oportunidad de examinar el papel de los medios al fijar un ordenamiento de las agendas gubernamentales.

[...] La cobertura del maltrato a los niños sugiere dos conclusiones sobre el papel de los medios y la fijación de la agenda.

Primero, los asuntos que llegaron a la atención de las autoridades elegidas surgieron de las actividades de los funcionarios designados, especialmente con apoyo de una actividad sistemática de investigación. (...) Segundo, los ciclos de atención a los asuntos de los medios profesionales y masivos pueden ser diferentes entre sí y hasta contradictorios. Mientras que los medios masivos pueden estar en constante búsqueda de temas nuevos para entretener a sus clientes (Downs, 1972: 42), los medios profesionales pueden sostener por un lapso mayor el interés en un tema, en especial si existen fondos disponibles para continuar la investigación. Con frecuencia, el interés profesional sistemático por ciertos temas contribuye a que se reconsideren asuntos que se habían eclipsado en el interés del público en general. La presión profesional en pro de un problema da pie al clásico dilema democrático. La presión profesional eleva sin duda la vida política por encima de la mera consideración de las preocupaciones inmediatas. Sin embargo, esta presión está también al origen del abuso de los intereses particulares que pueden medrar, porque no están sujetos a ningún escrutinio continuo.

*La formación de la agenda  
en las legislaturas estatales*

En 1963 el CB publicó y difundió su folleto: "El niño maltratado: directrices y sugerencias de lenguaje para legislar acerca de la notificación del niño físicamente maltratado". Este folleto no llegó a los legisladores estatales, sino que recorrió la ruta habitual de difusión del CB entre las instancias estatales responsables del bienestar infantil y los grupos privados interesados en la cuestión, aunque indudablemente algunos folletos llegaron a manos de los legisladores interesados. De manera independiente, otros legisladores también se informaron de los avances en este campo. Armados con las directrices establecidas por el CB, los miembros de

algunas organizaciones caritativas del sector privado, acompañados por representantes de varios grupos profesionales, se acercaron a los legisladores de varios estados. Como resultado directo de esta campaña, en 1963, el mismo año de publicación de las directrices, dieciocho estados reconocieron el maltrato infantil como un asunto público y presentaron iniciativas de ley. Trece estados aprobaron leyes en la materia y para 1967 todos los estados habían aprobado algún tipo de legislación reconociendo como problema público el maltrato a los niños.

En sólo cuatro años todos los estados aprobaron leyes para notificar estos casos, una tasa de adopción cinco veces más rápida que el promedio de otras innovaciones legales entre 1933 y 1966 (Walker, 1969: 895).

De manera semejante al CB, el tiempo que pasó entre el establecimiento de la agenda y la acción fue tan corto en muchos estados que es difícil mantener la distinción empírica entre reconocimiento de la cuestión y respuesta. El análisis de las trece primeras leyes sobre maltrato a los niños nos ayuda a entender por qué el reconocimiento del asunto se transformó tan rápidamente en acción institucional. Igualmente, un análisis de los muchos modelos y directrices que siguieron a los que propuso el CB demuestra por qué la difusión ocurrió tan rápidamente.

En 1967, todos los estados habían respondido al problema del maltrato (y a veces del abandono) de los niños estableciendo leyes de notificación voluntaria u obligatoria. Sin embargo, de las *primeras* trece leyes estatales en esta materia sólo diez eran leyes de notificación. Las otras tres definían el delito de maltrato infantil y discutían los límites de la sentencia correspondiente. Ocho leyes fueron incorporadas en los códigos penales y cinco fueron ubicadas dentro de los capítulos relativos al bienestar público o a la administración general. Illinois fue empero el único estado que destinó fondos para la implementación de su ley sobre maltrato a los niños.

A pesar de su diversidad, estas trece leyes originales tenían una característica en común, la de invocar las normas sociales relativas a la protección de los niños. Cada una fue una declaración pública de los valores sociales de sus respectivas comunidades. El hecho de que algunas enfatizaran las notificaciones como una protección para los niños mientras que otras destacaran las penas para los infractores, hace resaltar aún más la complejidad y multidimensionalidad de las normas involucradas.

Independientemente de la naturaleza de las normas invocadas, los políticos estuvieron muy contentos de verse asociados con un asunto de valencia tan permanente como el maltrato a los niños. y porque la rectitud de la conducta no levantaba ninguna demanda de fondos públicos, buscaron aún más ansiosamente vincularse al asunto. La práctica legislativa de no asignar dinero extra, no obstante que establecían un mecanismo que iba a crear más usuarios del servicio, tuvo consecuencias importantes. Por ejemplo, cuando Florida adoptó un servicio gratuito para recibir llamadas telefónicas durante las veinticuatro horas, el número de notificaciones sobre niños maltratados o abandonados subió de 17 a 19,120 (Sussman y Coben, 1975: 125). Es dudoso que las dependencias receptoras tuvieran capacidad para procesar esas llamadas, mucho menos para atenderlas.

Desde un punto de vista pragmático, el apoyo a la legislación en contra del maltrato infantil resultó un triunfo seguro y fácil para casi todos los legisladores estatales involucrados en la aprobación de las primeras leyes. Sin tener que gastar un centavo de los fondos públicos quedaron registrados en la votación a favor de una idea central de la cultura estadounidense: la importancia de los niños. Este hecho ayuda a explicar la velocidad acelerada entre el reconocimiento del problema y la acción realizada. Sin embargo, no explica completamente la adopción de leyes contra el maltrato a los niños en los cincuenta estados.

La rápida difusión de leyes para denunciar el maltrato infantil resultó facilitada por el gran número de modelos legales y lineamientos que se formularon y distribuyeron entre 1963 y 1967. En la ya mencionada publicación de 1963, el eB recomendó que las denuncias de maltrato fueran entregadas a los oficiales de paz con la idea de que son funcionarios que siempre están disponibles. En el mismo año, la ABA publicó lineamientos legislativos que solicitaron la entrega de las denuncias a las dependencias públicas encargadas del bienestar social, basándose en el principio de que la ley debería enfatizar los resultados en servicios de la denuncia y no los resultados punitivos. El Consejo de Gobiernos Estatales, en 1965, publicó un tercer modelo con el propósito de conseguir un compromiso entre las dos posturas pero que, al fin y al cabo, recomendaba notificar a la policía. Por su parte, La Asociación Norteamericana de Médicos, en este mismo año, contribuyó con su propio modelo. Esta asociación de prestigio estaba disgustada con la disposición que imponía a los médicos la obligación de denunciar los casos de maltrato infantil bajo pena, exclusiva para ellos, de ser llevados a juicio. El modelo proponía que los grupos profesionales -médicos, enfermeras, maestros y trabajadores sociales- notificaran voluntariamente a la policía o a la dependencia responsable del bienestar infantil. Otro modelo de ley, aparecido en 1966, fue confeccionado por la Academia Norteamericana de Pediatría que recomendaba la notificación médica obligatoria ante los organismos de servicio social.

Cada uno de estos grupos, mediante la amplia difusión de sus recomendaciones, acrecentó la fuerza de la demanda en favor de acción estatal. Las legislaturas respondieron pronta y decididamente. Conforme los "expertos" empezaron a ofrecer su consejo, los estados empezaron a revisar las leyes relativas a la denuncia del maltrato infantil recientemente aprobadas. Una comparación estado por estado de las leyes de denuncia, entre 1963 y 1976, muestra un movimiento hacia leyes similares. Estas leyes

ya no pueden considerarse meramente como invocaciones de valores públicos. Reflejan, además, los juicios colectivos de expertos acerca de cómo sustentar y examinar esta responsabilidad pública.

¿Qué cosa provocó los cambios continuos en las leyes mencionadas? Las revisiones para incorporar las opiniones profesionales prevalecientes sólo explican una parte de dicha actividad. Otros cambios resultaron de la disposición legislativa federal contenida en la Ley para la Prevención y Tratamiento del Maltrato a los Niños (CAPTA, por sus siglas en inglés), aprobada en 1974, que exigió a los estados que, para recibir fondos discrecionales, promulgaran leyes de notificación enteramente conformes con una lista de estrictas normas profesionales. En virtud del grado de detalle en los requerimientos, en estos momentos sólo cuarenta y dos estados tienen leyes que cumplan con los requisitos federales. Para ayudar a los estados que, en 1977, no habían podido cumplir con los requisitos, el Centro Nacional para Niños Maltratados y Abandonados (creación de la CAPTA y dependiente del CB) preparó un borrador de modelo legislativo. Algunos juristas académicos y analistas de políticas lo han criticado como demasiado largo y pesado para ser adoptado por los estados. Por tanto, puede ser que este modelo de ley no pueda impulsar la adopción de cambios en las leyes estatales de denuncia como había esperado el Centro Nacional.

### *La formación de la agenda del Congreso*

A diferencia de las legislaturas estatales, pasó un tiempo considerable entre el reconocimiento del PMAN en el Congreso y su primera acción legislativa, lo cual permite reconstruir fácilmente las etapas de formación de la agenda. El movimiento para promover una legislación federal en la materia comenzó en 1969 con la acción emprendida por el congresista Mario Biaggi (demócrata de Nueva York). Durante ese año y en los años siguientes, Biaggi

presentó varias iniciativas de ley y de vez en cuando habló en las plenarias de la Cámara de Representantes sobre el aumento nacional del maltrato a los niños. Estos proyectos languidecieron y eventualmente murieron en el Comité de Medios y Procedimientos. En parte, el fracaso se puede atribuir a una serie de errores de cálculo tácticos. Las primeras iniciativas de Biaggi sugerían que había que introducir reformas a la Ley de Seguridad Social, lo que automáticamente remitía las iniciativas de ley al comité mencionado, conocido por su indiferencia frente a la legislación de los servicios sociales. Sin embargo, quizá más importante que la mala asignación de comité, la falta de interés en el maltrato infantil por parte de los dirigentes camerales explique los cuatro años que pasaron entre el reconocimiento y la adopción del asunto.

En verdad, el Senado, y no la Cámara de Representantes, fue el que tomó la conducción inicial del asunto. El interés senatorial comenzó en el otoño de 1972 con la publicación de lecturas sobre el tema, compiladas por el Subcomité de Niños y Jóvenes. En 1971, el nuevo subcomité del Comité de Trabajo y Bienestar Público, sin una agenda definida, andaba en busca de asuntos interesantes, que pudieran tener éxito, después de haber fracasado su iniciativa de una ley integral para el desarrollo infantil. Los derechos legales de los niños recibieron el interés inicial del subcomité. Su marcado énfasis en la defensa legal de los niños entroncaba con el asunto del maltrato de los niños, pues los casos de maltrato son ejemplos convincentes de la situación que resulta cuando difieren las necesidades legales de los niños y las de sus tutores. Fue entonces fácil llegar a un interés específico por el maltrato a los niños. En estas dos áreas, el subcomité se comportó como la clásica organización joven, que cuenta con la riqueza organizacional de no tener compromisos previos con otros asuntos, y que está lista para crear una agenda que ponga de manifiesto su valía organizacional.

El 27 de febrero de 1973, el personal profesional y especializado del subcomité dirigió un memorandum al entonces senador



W. Mondale, jefe del subcomité, que indicaba varios asuntos al alcance del subcomité y delineaba estrategias de acción. Entre esos asuntos, el PMAN ocupaba un lugar prominente. Mondale decidió concentrarse en el asunto del maltrato infantil. Más tarde, decía bromeando que ni siquiera Richard Nixon podía estar a favor del maltrato a los niños, con lo que sugería que era posible promulgar una legislación favorable sobre el tema, a pesar del clima por lo demás hostil a legislar sobre servicios sociales. Mondale presentó la iniciativa de ley y el personal del comité comenzó inmediatamente los preparativos para las audiencias. La decisión de Mondale significaba que el asunto había sido adoptado, y la velocidad con que se presentó la legislación y se programaron las audiencias indicó que el asunto tenía alta prioridad.

Las audiencias de los comités son un indicio fuerte, pero no concluyente, de que la cámara legislativa votara en favor de un asunto. Las audiencias senatoriales fueron deliberadamente diseñadas para generar y mantener el interés del Congreso en la cuestión y también para activar el interés, si no la indignación, de la ciudadanía. Las audiencias fueron organizadas de tal manera que enfatizaron los casos más extremos, o como dijo una persona involucrada en las audiencias: "se hizo un esfuerzo para presentar el lado humano del maltrato a los niños". El personal especializado opinó que el abandono y descuido eran mayores que el maltrato, pero rápidamente se dio cuenta de que existía menos consenso sobre la definición respectiva. Algunos representantes de la administración consideraron amarillistas el tenor y la cobertura de las audiencias. Sin embargo, el sensacionalismo tuvo éxito. La cobertura nacional de los medios masivos produjo la avalancha esperada de correspondencia. Las audiencias en la Cámara de Representantes, meses más tarde, fueron más tranquilas porque el personal de la Cámara reconoció que los medios no iban a responder a una segunda vuelta de sensacionalismo y porque regularmente el Senado recibe mejor cobertura. [...]

Las audiencias en ambas cámaras pudieron mantener e incluso aumentar el interés del Congreso en el asunto, facilitaron su paso del subcomité al comité y aseguraron, gracias también a una sólida dirección, que el asunto llegara a votarse. La cualidad de valencia del asunto quedó reflejada en la votación: en el Senado, cincuenta y siete a favor y siete en contra de la CAPTA, y, en la Cámara de Representantes, 354 y cincuenta y seis, respectivamente. Debido a la oposición de la administración de Nixon a esta ley, casi todos los votos negativos procedieron de los republicanos.

El 24 de abril de 1978, después de un año para adiciones y reformas, la CAPTA fue repromulgada como Ley para la Prevención y Tratamiento del Maltrato a los Niños y Reforma de la Adopción (CAPTARA por sus siglas en inglés). La revisión de la CAPTA se vio afectada por dos asuntos relacionados: los subsidios para adoptar niños y la pornografía infantil y juvenil. El Título JI de S.961, Ley de Oportunidades de Adopción de 1977, proponía extender la CAPTA durante dos años más con el mismo nivel de fondos pero con un enfoque ligeramente distinto en lo que respecta al uso de los fondos. Al concluir la revisión de la CAPTA en esta legislación se esperaba que un grupo de votantes grande y comprometido, ya interesado en los asuntos infantiles, prestaría apoyo para subsidiar las adopciones. En su forma final, la CAPTARA no alcanzó a legislar sobre la adopción subsidiada. No obstante, quienes apoyaban los subsidios emplearon una técnica clásica en su intento legislativo, vincularon un asunto sólido casi sin opositores a otro que era más problemático.

En la Cámara de Representantes, la reautorización de la CAPTA no estuvo relacionada con la adopción subsidiada. Más bien, la iniciativa de ley (H.6693) incluyó una nueva sección que imponía una multa de cincuenta mil dólares y un máximo de veinte años en prisión (o ambas) para quienes conscientemente producen o permiten pornografía infantil. El problema de la pornografía infantil era el interés particular de la doctora Judiann Densen-Gerber.

Gracias a sus esfuerzos, los medios masivos estaban repletos con artículos y editoriales sobre el asunto. Preguntamos a nuestros entrevistados sobre la relación entre la pornografía infantil y el maltrato a los niños. Desde la perspectiva de mantener una agenda, existieron dos relaciones posibles: 1) que el maltrato y descuido de los niños necesitaban la infusión de atención procedente de un comportamiento aún más atroz para mantener el apoyo del Congreso, o bien 2) que la pornografía infantil estaba aprovechando la legitimidad del maltrato y abandono de los niños porque resultaba dudoso que pudiera o debiera mantenerse como un asunto diferente. La mayoría de los legisladores y administradores de ambos partidos consideraron exagerado el asunto de la pornografía infantil y que era mejor dejarlo para los legisladores estatales (quienes, sin sorpresa para nadie, han propuesto un sinnúmero de iniciativas de ley sobre pornografía infantil), consideraron también que este asunto estaba aprovechándose de la legitimidad obtenida por el asunto del maltrato a los niños. Si el gobierno federal llegara a actuar en el asunto de la pornografía para niños, la mayoría de estas personas preferiría que el asunto saliera del Subcomité de Educación Especial y se llevara al Comité Judicial.

En tiempos más recientes, el carácter consensual del maltrato a los niños se ha empleado en ambas cámaras para promover asuntos más controvertidos. Preguntamos a quienes organizaron la agenda de 1973 si pensaron que el asunto del maltrato políticamente tenía efectos divisionistas. La mayoría, una vez más con independencia de posiciones partidarias, respondieron que no. Definieron "políticamente divisionista" en términos de hostilidad partidaria o de ideología extremista. Es interesante notar que acciones partidarias de rutina, como el caso de la postura de la administración de Nixon, no fueron consideradas divisionistas.

Los administradores informaron que ocasionalmente, en 1973, el asunto del maltrato resultó divisionista en el sentido de que a este respecto se opusieron el Congreso y la Administración. Esta

respuesta probablemente puede interpretarse a la luz de las presiones de diversas fuentes que experimentaron los miembros del personal profesional en la GCD y en el CE. Los integrantes profesionales del personal simpatizaban con la necesidad de acciones fuertes para prevenir y tratar el maltrato a los niños. Estaban conscientes también, desde el principio del proceso legislativo, de que se promulgaría una nueva ley. Al mismo tiempo, tenían la obligación de presentar el punto de vista de la Administración frente a cualquier legislación específica en este asunto. El sentimiento llegó a ser tan fuerte que un miembro del personal, el doctor Frederick Green, entonces director asociado del CB, se negó a dar testimonio en contra del proyecto de ley. Al creer que no debería conservar su puesto si no podía apoyar a la Administración, prefirió renunciar, sólo esperó hasta la terminación de las audiencias senatoriales a fin de no politizar el asunto. Otros profesionales de la Administración confesaron su incomodidad frente al conflicto entre sus creencias profesionales y los requerimientos de los papeles institucionales. Con estos ejemplos, se destaca un punto de especial importancia en los asuntos de valencia, éstos dan un respiro en la acrimonia de la vida política normal. Si no ocurre este efecto, los funcionarios probablemente están menos dispuestos a ver un asunto como no controversial. Si la política es la ocupación cotidiana, un asunto tiene que tener un consenso dentro de la esfera de uno mismo al igual que dentro de la sociedad para que se considere como un verdadero asunto de valencia.

### *Conclusión*

Como se mencionó en la introducción, esta investigación fue diseñada para organizar las hipótesis, es decir, para evaluar qué hipótesis o grupos de ellas son especialmente útiles para comprender la formación de una agenda. Recorrimos la burocracia federal, las legislaturas estatales y el Congreso, con el fin de saber

cómo el PMAN fue reconocido, adoptado, priorizado y mantenido. Esta explicación, combinada con la literatura sobre la formación de una agenda, sugiere que hay dos grupos de hipótesis consistentemente útiles para explicar el proceso de formación de la agenda. Son aquellas que, respectivamente, consideran la disponibilidad de recursos y la etiquetación (*labeling*) de los asuntos. La primera parte de las conclusiones se ocupa del papel de los recursos disponibles y de la etiquetación en la formación de una agenda. La segunda parte especula sobre el papel que desempeñan los asuntos de valencia en la construcción de una carrera personal y en el mantenimiento de las instituciones.

De este estudio de caso se desprende que la existencia de recursos disponibles alienta la adopción de nuevos asuntos (Cyert y March, 1963: 278-9; Walker, 1977: 444). Empero, en cada instancia, fueron los recursos de las organizaciones, no los fondos excedentes, los determinantes. El subcomité sobre los niños y la juventud nos ofrece el ejemplo más claro de la importancia de los recursos organizacionales. El personal directivo del subcomité, recién formado en 1971, era joven, enérgico, ambicioso y andaba en busca de un asunto después de completar el trabajo sobre los derechos infantiles. El presidente del subcomité, Walter Mondale, ya estaba considerando en serio la idea de luchar por la presidencia. Interés personal, ambición política, existencia en el subcomité de un equipo profesionalmente entrenado sin otros compromisos de políticas y el escenario de las audiencias senatoriales hicieron que Mondale tomara el liderazgo en la cuestión del maltrato a los niños y la hiciera llegar a la agenda del Congreso.

En el nivel estatal, los recursos disponibles no aparecieron en la forma de una persona o de unos legisladores en busca de cuestiones nuevas. Más bien, el reconocimiento del asunto se debió a la ausencia de costos políticos o económicos asociados. Una actividad "sin costos" realiza la misma función que la expansión para apropiarse de recursos excedentes: permite una mayor producti-

vidad, posiblemente más poder, sin que en principio se requieran recursos extras.

El CB presenta un caso menos señalado de recursos disponibles. Steiner (1976: 36-46) afirma que este organismo nunca fue muy respetado y que nunca tuvo mucho quehacer. En este sentido, el CB tenía siempre recursos disponibles. Sin embargo, aunque algo limitada, mantuvo su misión bien definida. Así resultó que cuando se presentó un problema congruente con la misión del CB, existían el consenso y los recursos para responder oportunamente.

Como se dijo antes, los fondos sobrantes no fueron el recurso disponible importante en las instancias donde se logró establecer la agenda. Inclusive el estado general de la economía no fue muy importante. Por ejemplo, las agendas del CB y del Congreso mismo se establecieron durante tiempos de recesión. Por supuesto, el costo muy bajo de la respuesta del CE se convirtió en un factor trivial frente al estado de la economía. La respuesta del Congreso, no obstante, sí conllevó un gasto importante: cincuenta y siete millones de dólares durante tres años y medio. En el año fiscal de 1976, se gastaron otros cuarenta y seis millones y medio bajo el Título IVb (servicios de bienestar infantil) de la Ley de Seguridad Social (SSA, por sus siglas en inglés). El Título XX de esta misma ley, aprobado en el mismo periodo que la CAPTA, permitió expresamente usar el dinero de seguridad social para los casos de maltrato y descuido de los niños. En FY76, aproximadamente doscientos millones de dólares del Título XX se gastaron en este asunto. Estos recursos monetarios siguieron la voluntad organizacional. Para el Congreso, los gastos fiscales fueron *producto* de la disposición a reconocer y adoptar el asunto.

Aparte del uso de los recursos sobrantes, la meticulosa definición (etiquetación) y promoción del asunto fue de gran ayuda para que llegara a la agenda de los profesionales y del gobierno. Kempe estableció la legitimidad del problema frente a los médicos al llamarlo "síndrome del niño maltratado". Esta etiqueta

destacó los aspectos médicos del asunto. En los foros gubernamentales, sin embargo, casi uniformemente se etiquetó el asunto como "maltrato a los niños". La transformación fue deliberada. Resultó del hecho de que los partidarios del asunto descubrieron que "maltrato a los niños" era una expresión que suscitaba mayor consenso entre las élites políticas porque denotaba el comportamiento más extremo. Las audiencias senatoriales de 1973 ejemplificaron la necesidad política de mantener la etiqueta "maltrato a los niños". Durante una discusión entre un investigador, el doctor David Gil, y el senador Jennings Randolph, éste objetó la insistencia de Gil en que cualquier castigo corporal constituía maltrato. La disciplina física, sostuvo, no constituye maltrato. "Pienso, agregó, que si tuviéramos que tomar partido preferiría zurrar a los niños antes que mimarlos". El ejemplo demuestra que cuando el maltrato a los niños fue explícitamente expandido para incluir algo más que la conducta deliberadamente brutal, el asunto perdía su calidad de valencia.

El poderoso papel de la etiqueta "maltrato a los niños" también demuestra una característica más general de la manera de nombrar los asuntos: las etiquetas que se aplican a los problemas llevan un mensaje implícito para los que no están directamente interesados y para quienes sí lo están. Por ejemplo, la mayoría de los profesionales coincidieron en que la desatención de los niños era más difundida y difícil de corregir que el maltrato, pero el hecho es que la desatención y el descuido fueron menospreciados en el momento de formar la agenda. Los promotores que abogaban para que el gobierno reconociera y emprendiera un programa activo en contra del maltrato a los niños, deliberadamente enfatizaron los aspectos del asunto en los que existía *más* consenso y las emociones *más fuertes*, es decir, el maltrato y no el descuido o la desatención. Esta estrategia captura y da confianza al público desatento. El público permanece desatento al recibir mensajes que reafirman sus imágenes ideales de la vida política. De esta

manera, en la arena política, la etiquetación frecuentemente enfatiza los aspectos de valencia en los asuntos. Sin embargo, la estrategia de emplear etiquetas de valencia tiene dos debilidades. Primero, si la etiqueta es una falsificación, el público atento puede denunciarla. Segundo, las imágenes de la organización política ideal varían entre las personas y en el curso del tiempo, por lo que encontrar una duradera y adecuada etiqueta de valencia puede ser difícil. Las etiquetas de los asuntos, entonces, deben ponerse con gran sabiduría política.

El caso del maltrato infantil nos permite también comentar el uso de los asuntos de valencia en el desarrollo de las carreras personales y en la sobrevivencia de las instituciones. Al discutir las campañas electorales, Campbell y asociados (1966: 170-1) sugieren que los asuntos de valencia son los mejores para armar una campaña. Podemos sugerir, además, que una de las ventajas de los ya elegidos es la oportunidad que tienen para promover el reconocimiento institucional de los asuntos de valencia. Mondale, por ejemplo, se benefició políticamente de actuar como el campeón de la respuesta federal al maltrato infantil, obtuvo cobertura nacional de los medios masivos y probablemente un mayor renombre. Los legisladores estatales obtuvieron beneficios similares por su adhesión al asunto. La oportunidad de hacer avanzar las propias carreras políticas mediante la promoción de asuntos de valencia ocasionó que al asunto del maltrato infantil tuviera un liderazgo. Sin esta conducción, el asunto seguramente habría muerto.

El descubrimiento de las ventajas políticas que comporta asociarse con asuntos de valencia suscitan muchas preguntas para investigaciones ulteriores. Necesitamos saber, por ejemplo, cuáles son los determinantes de la combinación de asuntos de posición y de valencia en una unidad gubernamental en un tiempo dado; qué clase de políticos (caballos de trabajo o caballos de exposición) son capaces de reconocer por primera vez los asuntos de valencia y si estos asuntos tienen la "función latente" (Gans, 1972)



de dispersar las hostilidades y restablecer el consenso en los foros políticos.

De la misma manera, necesitamos saber más sobre la manera en que se emplean los asuntos de valencia para asegurar la sobrevivencia institucional. Durante mucho tiempo, el PMAN garantizó la sobrevivencia de la ocn. Nadie en ella tenía un plan para proteger los puestos o para rescatar a una institución en declive. Más bien, a la OCD (y al ca dentro de ella) se les dio la tarea de coordinar la investigación del PMAN durante el tiempo en que este asunto tenía un bajo interés federal. Sin embargo, los tiempos cambiaron, el Congreso llegó a interesarse en la cuestión y los conocimientos de los expertos en la materia salvaron a la oco. Al enfatizar el asunto, la ocn prestó atención a un grupo de niños que estaban particularmente en peligro, una estrategia preferida en el HEW. Hay, desde luego, muchos grupos de niños en peligro, los que pertenecen a las minorías o los delincuentes juveniles, por mencionar algunos. La ocn tuvo la suerte de concentrarse en un grupo al que nadie hacía caso. Esto sugiere que otras unidades gubernamentales pueden reconocer y luego adoptar asuntos de valencia para asegurar su longevidad institucional.

El asunto estudiado puede ofrecer un último juicio en el estudio de la formación de una agenda. Cuando un asunto llega a la agenda gubernamental, sienta un precedente y abre las puertas para la consideración gubernamental de problemas similares. A las agendas gubernamentales se aproximan, si no es que las forman, conjuntos de problemas. El reconocimiento gubernamental del maltrato a los niños alentó demandas de reconocimiento gubernamental y de remedios para mujeres golpeadas, abuso sexual de menores, violación y pornografía infantil. En la misma vena, Walker (1977: 435-43) mostró que una vez que el asunto de la seguridad en el tráfico llegó a la agenda del Congreso, se tuvieron también que tratar los asuntos de seguridad en las minas de carbón y en el trabajo. Existen dos razones conectadas para que se aglo-

meren los asuntos en la formación de una agenda. Primero, como fue el caso del maltrato a los niños y la pornografía infantil, los asuntos ampliamente definidos impulsan definiciones cada vez más precisas. Segundo, los grupos con problemas similares observan el éxito de los asuntos paralelos, quieren una rebanada del pastel y reconocen, la existencia de coaliciones informales de las élites si actúan rápidamente. De esta manera, la aceptación de un solo problema en la agenda discrecional puede llegar a limitar sustancialmente el tamaño y la flexibilidad de esa agenda, no sólo en virtud de las consecuencias directas del primer asunto (Crenson, 1971: 172), sino también en virtud de que los primos hermanos del primer asunto reclaman también atención.

En resumen, hemos descrito brevemente los pasos más importantes que transformaron el maltrato a los niños desde una preocupación de los grupos privados de caridad hasta ser una preocupación prominente del trabajo público de asistencia social. El maltrato a los niños, secuencialmente, consiguió un lugar en las agendas del CB, las legislaturas estatales y el Congreso. Al prestar atención a las etapas del proceso de formación de una agenda (reconocimiento, adopción, priorización y mantenimiento del asunto) presentamos una historia de la manera en que la cuestión llegó a colocarse en estas agendas. Encontramos que sin recursos organizacionales disponibles, sin una etiqueta poderosa y movilizadora para el problema y sin los incentivos para el liderazgo que comporta un asunto de valencia, el asunto del maltrato a los niños habría permanecido en los grupos privados. Pero se dieron estas circunstancias y el maltrato a los niños tiene un lugar seguro en la agenda social interna de los Estados Unidos.

## Bibliografía

- ALDRICH, H. (1973). "Organizational boundaries and interorganizational conflict." pp. 379-393 en F. Baker (ed.), *Organization systems*. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin.
- ANTHONY, R. N., and Herzlinger, R. E. (1975). *Management control in nonprofit organizations*. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin.
- BACHRACH, P., and Baratz, M. (1963). "Decisions and non-decisions: An analytic framework." *American Political Science Review*, 57. Septiembre, 632-642.
- BECKER, M. H. (1970). "Sociometric location and innovativeness: Reformulation and extension of the diffusion model." *American Sociological Review*, 35. Abril, pp. 267-282.
- BORCHERDING, T. E. "One hundred years of public spending, 1870-1970." in T. E. Borcharding (ed.), (1977). *Budget and bureaucrats: The sources of government growth*. Durham, N. Ce Duke University Press.
- \_\_\_\_\_, (1977). "The sources of growth of public expenditures in the United States, 1902-1970." En T. E. Borcharding(ed.), *Budget and bureaucrats: The sources of government growth*. Durham, N. C: Duke University Press.
- BREMMER, R. H. (ed.), (1970). *Children and youth in America: A documentary history*, Vol.I: 1600-1865. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- CAMPBELL, A., et al. *Elections and the political order*. New York: Wiley.
- Children today "Six decades of action for children." Marzo-abril, 1:4. Children's Divison, American Humane Association (sin fecha).
- \_\_\_\_\_, (1966). *Review of legislation to protect the battered child: A study of laws enacted in 1963*. Denver: autor.
- COBB, R. W., and Elder, C. D. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.
- COBB, R. W., et al. (1976). "Agenda-building as a comparative process." *American Political Science Review*, 70, marzo, pp. 126-138.
- Council of States Governments (1962-1965). *The book of the States*. Lexington, Ky.: autor.
- \_\_\_\_\_, (1966-1967). *The book of the States*. Lexington, Ky.: autor.
- \_\_\_\_\_, (1968-1969). *The book of the States*. Lexington, Ky.: autor.

- CRENSEN, M. A. (1971). *The un-politics of air pollution*. Baltimore: John Hopkins Press.
- CYERT, R. M., and March, J. G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall.
- DEFRANCIS, V. (1965). *Child protective services in the United States: Reporting a nation-wide survey*. Denver: Children's Division, American Humane Association.
- DEMAUSE, L. (1975). "Our forebears made childhood a nightmare." *Psychology Today*, 8, abril, pp. 85-88.
- DOWNS, A. (1972). "Up and down with ecology. 'The issue attention cycle.'" *Public Interest*, 32. Verano, pp. 38-50.
- ERIKSON, K. T. (1967). "Notes on the sociology of deviance." pp. 294-304 in T. J. Scheff (ed.), *Mental illness and social processes*. New York: Harper and Row.
- EYESTON, R. (1977). "Confusion, diffusion, and innovation." *American Political Science Review*, 71. Junio, pp. 441-447.
- GANS, H. J. (1972). "The positive functions of poverty." *American Journal of Sociology*, 78. Septiembre, pp. 275-276.
- GERGEN, K. J. (1968). "Assessing the leverage points in the process of policy formation." pp. 181-203 en R. A. Bauer and K. G. Gergen (eds.), *The study of policy formation*, New York: Free Press,
- GIL, D. G. (1970). *Violence against children: Physical child abuse against children*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press,
- GRAY, V. (1973). "Innovation in the states: A Diffusion study." *American Political Science Review*, 67. Diciembre, pp. 1174-1185.
- GROENNNINGS, S. (1970). "Patterns, strategies and payoffs in Norwegian coalition formation." pp. 60-79 en S. Groennings et al. (eds.), *The study of coalition behavior: Theoretical perspectives and cases [rom four continents*. New York: Holt, Rinehart, and Winston. In re Gault (1967) 387 U. S. 1, 61.
- KEMPE, C. H., et al. (1962). "The battered child syndrome." *Journal of the American Medical Association*, 181. Julio 7, pp. 17-42.
- KOTZ, N. (1969). *Let them eat promises: The politics of hunger in America*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- LAZARSELD, P. E, and Merton, R. K. (1971). "Mass Communication, popular taste and organized social action." pp. 554-578 en W. Schramm y D. E. Roberts (eds.), *The process and effects of mass communication*. Urbana, Ill.: University of Illinois Press.

- LIGHT, R. J. (1973). "Abused and neglected children in America: A study of alternative policies." *Harvard Educational Review*, 43. Noviembre, pp. 556-598.
- LIJPHART, A. (1971). "Comparative politics and the comparative method." *American Political Science Review*, 65. Septiembre, pp. 682-693.
- MCCOOMBS, M. E., and Shaw, D. L. (1972). "The agenda-setting function of mass media." *Public Opinion Quarterly*, 36. Verano, pp. 176-187.
- MCGREGOR, D. (1976). "The human side of enterprise." pp. 214-221 in R. J. Stillman, II (ed.), *Public administration: Concepts and cases*. Boston: Houghton Mifflin.
- MERCER, J. R. (1973). *Labeling the mentally retarded*. Berkeley: University of California Press.
- MILLER, W. E., and Levitan, T. E. (1976). *Leadership and change: The new politics and the American electorate*. Cambridge, Mass: Winthrop.
- MISHAN, E. J. (1977). *The economic growth debate*. London: George Allen and Unwin.
- NADEL, M. V. (1976). "Consumer protection becomes a public issue (again)." pp. 22-34 en J. E. Anderson (ed.), *Cases in public policy making*. New York: Praeger.
- NAGI, S. Z. (1977). *Child maltreatment in the United States: A challenge to social institutions*, New York: Columbia University Press.
- National Center on Child Abuse and Neglect Model child protection act with commentary*. (1977). Washington, D.C.: H. E. W., Office of Human Development Services, Administration for Children, Youth and Families, Children's Bureau.
- OLSON, M., Jr. (1971). *The logic of collective action*. New York: Schocken.
- PROSCIO, A. J. (1977). *A pernicious charity: Being an inquiry into how even the most complicated decisions become simple when you know how they turned out*. Princeton: Woodrow Wilson School, Princeton University. Mayo 26, xerox.
- SMELSER, N. (1962). *Theory of collective behavior*. New York: Free Press.
- STEINER, G. y. (1976). *The children's cause*. Washington, D.C.: Brookings.
- SUSSMAN, A. and Cohen, S. J. (1975). *Reporting child abuse and neglect: Guidelines for legislation*. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- TARSCHYS, D. (1975). "The growth in public expenditure, nine modes of explanation." pp. 9-31 en *Scandinavian political studies*, vol. 10. Norway: Universitetsforlaget; and Beverly Hills, Cal.: Sage.

- THOMAS, M. P., Jr. (1972). "Child abuse and neglect, part 1: Historical overview, legal matrix and social perspectives." *North Carolina Law Review*, 50. Febrero, pp. 293-349.
- TRAITNER, W. I. (1974). *From poor law to welfare state*. New York: Free Press.
- TRUMAN, D. B. (1951). *The government process*. New York: Knopf.
- United States Children's Bureau Proposals [or drafting principles and suggested language [or legislation on public child welfare and youth services. Washington, D.C.: H. E. W., Social Security Administration, 1975.
- \_\_\_\_\_, (1963). *The abused child: Principles and suggested language for legislation on reporting of the physically abused child*. Washington, D.C.: H. E. W., Welfare Administration.
- WALKER, J. L. (1969). "The diffusion of innovations among the American states." *American Political Science Review*, 63. Septiembre, pp. 880-899.
- \_\_\_\_\_ (1974). "The diffusion of knowledge and policy change: Toward a theory of agenda-setting." Paper presented at the 1974 Annual Meeting of the American Political Science Association. Chicago, agosto 29-septiembre 2.
- \_\_\_\_\_ (1977). "Setting the agenda in the U. S. Senate: A theory of problem selection." *British Journal of Political Science*, 7. Octubre, pp. 423-445.
- Washington Post*. (1973). "Two guilty in death of baby." Marzo 27.
- WILSON, J. Q. (1966). "Innovation in organization: Notes toward a theory." pp. 194-218 en J. D. Thompson (ed), *Approaches to organizational design* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- ZALTMAN, G., et al. (1973). *Innovation and organizations*. New York: Wiley Interscience.

### 3. *El ciclo de atención a los problemas sociales.* \*

*Los altibajos de la ecología*

POCAS VECES el público estadounidense presta por demasiado tiempo atención a una cuestión de política, aun si se trata de un problema persistente y crucial para la sociedad. Parece haber, en cambio, un "ciclo de atención a los asuntos" (*issue attention cycle*), que influye poderosamente en las actitudes y en el comportamiento del público respecto de los problemas clave de su vida cotidiana. De repente surge un problema, sobresale, llama la atención durante un breve periodo y luego -muchas veces sin haber encontrado solución- desaparece paulatinamente del centro de la atención pública. Estudiar la manera en que opera el ciclo de la atención pública puede ofrecernos algunas ideas acerca de cuánto tiempo tendría que durar la atención a una determinada cuestión para poder generar la presión política suficiente y motivar cambios.

Las actitudes en pro del mejoramiento del ambiente ofrece un ejemplo y una prueba de este "ciclo de atención a los asuntos". Durante los últimos años hubo un creciente y sorprendente interés por la calidad del ambiente. Este cambio de actitud ha sido más rápido que los mismos cambios del ambiente. ¿Cuáles son las causas que están a la raíz del cambio de atención del público? ¿Por qué el problema del ambiente asumió tan repentinamente una

\* Publicado originalmente con el título "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle", en *Public Interest*, 32, 1972, pp. 38-50. Traducción al español de Alva Senzek.

prioridad tan alta entre otros muchos asuntos internos de interés? ¿Durante cuánto tiempo mantendrá el público un alto grado de interés por los temas ecológicos? En mi opinión, el análisis del ciclo de atención a los asuntos públicos y los problemas sociales nos puede ofrecer algunas respuestas a estas preguntas.

### *La dinámica del ciclo de atención a las cuestiones públicas*

La percepción pública de muchas de las "crisis" de la vida cotidiana social no tiene mucho que ver con los cambios que ocurren realmente en las condiciones de vida. Más bien, refleja el movimiento cíclico del interés público por ciertas cuestiones, cuya característica es la alta intensidad de la atención y, a poco, un creciente aburrimiento. Este ciclo de atención tiene sus raíces en la naturaleza de ciertos problemas nacionales y en la manera como los medios de comunicación masiva interactúan con el público. El ciclo tiene cinco etapas, las cuales pueden variar sus tiempos de duración según el problema específico involucrado. Pero las etapas suelen ocurrir según la siguiente secuencia:

1. *La etapa anterior al problema.* Esta etapa tiene lugar cuando existe alguna condición social indeseable, pero que no ha suscitado todavía demasiada atención pública, si bien los especialistas o los grupos interesados han manifestado su preocupación. Casi siempre las condiciones objetivas del problema son peores en la etapa que precede al momento en que el público empieza a interesarse en el problema. Tal fue el caso, en Estados Unidos, del racismo, la pobreza y la desnutrición.

2. *El descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico.* Como resultado de alguna emocionante serie de acontecimientos, digamos los tumultos de las zonas más pobres de las ciudades en los años sesenta, o por otras razones distintas, el público se da de repente cuenta del aspecto maligno de un problema particular y



se alarma. Este descubrimiento alarmante invariablemente se acompaña con un entusiasmo eufórico en la capacidad de la sociedad para "resolver el problema" o "hacer algo efectivo" en un tiempo relativamente corto. La combinación de inquietud y confianza es en parte resultado de la presión que el público levanta a sus dirigentes políticos, pretendiendo que todo problema pueda tener solución. Esta posición tiene su origen en la perenne tradición estadounidense que considera que los obstáculos al progreso son ajenos a la estructura de la sociedad misma. Por consiguiente, con el esfuerzo suficiente, se pueden eliminar todos los obstáculos y resolver todos los problemas, *sin necesidad de hacer cambios fundamentales en la sociedad*. En las culturas más antiguas -y posiblemente más sabias-, existe un sentido oculto e irónico, hasta pesimista, resultado de la creencia extendida y confirmada de que no es posible resolver todos los problemas para siempre. Sólo en fechas recientes ha brotado esta visión pesimista en nuestra cultura.

3. *La percepción del precio del progreso*. La tercera etapa se caracteriza por la percepción paulatina de que el costo de "solucionar" el problema es muy alto. Para alcanzar realmente una solución, sería necesario gastar mucho dinero y pedir sacrificios importantes a grandes números de la población. El público empieza entonces a darse cuenta de que una buena parte del problema se debe a ciertos arreglos que benefician a alguien -beneficios que a veces llegan a millones de personas. Por ejemplo, el creciente uso del automóvil provoca congestionamientos de tránsito y produce también mucho smog. Pero, por otro lado, favorece la movilidad de millones de personas que prefieren seguir comprando más vehículos para obtener estas ventajas.

En ciertos casos, los avances tecnológicos pueden eliminar algunos de los resultados indeseables de los problemas, sin requerir cambios importantes en la sociedad o sin causar grandes pérdidas a quienes disfrutaban de sus beneficios. En la tradición optimista de

Estados Unidos, la posibilidad de llegar a una solución tecnológica es asumida, de partida, en casi todos los casos. Pero el hecho es que la mayoría de nuestros problemas más apremiantes se debe casi siempre a que consciente o inconscientemente un grupo es explotado por el otro, o a que ciertos grupos son excluidos del disfrute de ciertos beneficios por otros que pretenden monopolizarlos. Por ejemplo, los blancos de la clase media alta valoran su separación geográfica respecto de los pobres y los negros. Por consiguiente, introducir la igualdad de acceso a las ventajas de vivir en los suburbios comporta necesariamente algún sacrificio por parte de las personas blancas. El creciente reconocimiento de que existe este tipo de relación entre el problema y su "solución" constituye una parte clave de la tercera etapa.

4. *El descenso paulatino de la intensidad del interés del público.* A medida que un número cada vez mayor de personas se da cuenta de que será muy difícil y muy costoso para ellas resolver el problema, se presentan tres reacciones. Algunas personas sencillamente terminan por desanimarse. Otras se sienten amenazadas al reflexionar sobre el problema y, en consecuencia, prefieren cancelar sus pensamientos: Otro grupo termina por aburrirse del problema. La mayoría de las personas experimentan una combinación de estos sentimientos. En consecuencia, se desvanece gradualmente el deseo del público de seguir prestando atención al problema. Simultáneamente, es muy probable que esté ya entrando en la segunda fase algún otro problema más novedoso y, por lo tanto, más llamativo.

5. *La etapa posterior al problema.* En la etapa final, el problema que ya no ocupa el interés principal cae en el limbo: una zona claroscuro de menor atención o de recurrencias espasmódicas de atención. Por otra parte, el asunto ya no posee ahora la relación con la atención pública que ocupaba en la etapa anterior. En efecto, durante el tiempo que el interés se enfocó activamente en el problema, es muy probable que hayan surgido nuevas institucio-

nes, programas y políticas para intentar resolverlo. Estas entidades casi siempre son duraderas y muchas veces tienen impacto, aun si la atención pública ha pasado a ocuparse de otros temas. Por ejemplo, durante las etapas iniciales de la "Guerra contra la pobreza", se creó la Oficina de Oportunidades Económicas (OEO) que lanzó muchos programas nuevos. Y aunque la pobreza ha dejado de ser una causa popular candente, la OEO sigue funcionando. Muchos de sus programas han logrado éxito significativos, no obstante que su nivel de financiamiento está muy por debajo del nivel necesario para reducir la pobreza de manera decisiva.

Cualquier problema importante que alguna vez captó el interés del público es capaz de recapturarlo esporádicamente. Algunos de los aspectos del problema pueden anexarse al nuevo problema que domina la atención del público. En suma, los problemas que han recorrido el ciclo completo casi siempre reciben un mayor grado de atención, esfuerzo y preocupación por parte del público, en comparación con los que todavía están en la etapa anterior al descubrimiento.

*¿Cuáles son los problemas susceptibles de recorrer el ciclo?*

No todos los problemas sociales de importancia recorren todo el ciclo de atención. Cuando así sucede, son problemas que generalmente presentan, en mayor o menor grado, tres características específicas. En primer lugar, la mayoría de las personas en la sociedad no sufren el problema en el mismo grado que alguna minoría (numérica, no necesariamente étnica). Este es el caso de muchos problemas sociales apremiantes en los Estados Unidos: la pobreza, el racismo, la carencia de transporte público, la adicción a las drogas y el desempleo son algunos de ellos. El número de personas que sufren cada uno de estos males sociales es muy grande en términos absolutos, probablemente son millones. Pero en términos relativos la cantidad es pequeña, menos del 15 por

ciento de la población entera. Por esta razón la mayoría de la población es incapaz de fijar su atención en alguna cuestión durante mucho tiempo, pues no les afecta directamente de modo importante.

En segundo lugar, por lo general, los sufrimientos que el problema origina resultan de arreglos sociales que proporcionan beneficios significativos a una mayoría o a una minoría poderosa de la población. Por ejemplo, en el corto plazo, los dueños de coches -independientemente de los influyentes cabildeos de las industrias automotriz y de construcción de carreteras- se benefician con la ley que prohíba el uso de impuestos a la gasolina para financiar los sistemas de transporte público, a pesar de que los pobres que viven en las ciudades los necesiten desesperadamente.

En tercer lugar, el problema pierde sus aspectos emocionantes para el público en general. Cuando los disturbios raciales en las ciudades fueron presentados cada noche en la televisión, la atención pública naturalmente se enfocó a sus causas y consecuencias. Pero cuando las manifestaciones llegaron a su fin (o los medios de comunicación dejaron de cubrirlos con intensidad), el interés del público por las causas de los problemas decayó marcadamente. De la misma manera, mientras la NASA mantuvo una serie cada vez más emocionante de lanzamientos al espacio, culminando con el "show" de los estadounidenses caminando en la luna, el apoyo del público fue importante para que el Congreso mantuviera un alto nivel de asignaciones presupuestales. Pero la NASA no pudo concebir un *encare* suficientemente llamativo, por lo que la repetición de los lanzamientos terminó por volverse cada vez menos interesante (aunque un cuasi desastre durante el tercer intento revivió brevemente el interés). El resultado fue que las asignaciones del Congreso a los programas de la NASA se desplomaron vertiginosamente.

Un problema social siempre tiene que ser emocionante y llamativo para mantener el interés del público, por la sencilla razón de que las noticias son "consumidas" por el público como una

forma de espectáculo. Como tal, un cierto problema compite con los demás entretenimientos por el tiempo y la atención de las personas. Cada día se entabla una lucha feroz por el espacio muy limitado de los periódicos y de las cadenas de televisión. Cada problema contiene no sólo con todos los demás problemas sociales y los eventos públicos, sino también con una multitud de temas que son "noticia" y que con frecuencia son más agradables de ver. Entre éstos se encuentran los entretenimientos placenteros de los deportes, el clima, la moda, las caricaturas, los horóscopos y los crucigramas. De hecho, la cantidad de tiempo en la televisión y de espacio en los periódicos, dedicados a cubrir los deportes, en comparación con los acontecimientos internacionales, son ya un comentario impresionante sobre el valor relativo que el público asigna a sus conocimientos de estos dos temas.

Cuando se cumplen estas tres condiciones en un problema que ha captado la atención del público, son altas las probabilidades de que pronto el problema transitará por todo el "ciclo de la atención a cuestiones", y que, por lo tanto, está destinado a desaparecer paulatinamente del centro del foro. La primera condición quiere decir que la mayoría de las personas tenderán a olvidarse del problema, debido a que no lo sufren en carne viva. La segunda condición quiere decir que la solución del problema reclama una atención sostenida y un esfuerzo permanente, además de cambios fundamentales en las instituciones sociales o del comportamiento social. Esto, a su vez, quiere decir que los intentos significativos por resolver el problema representarán una amenaza para grupos importantes de la sociedad. La tercera condición quiere decir que el enfoque insistente de los medios de comunicación en el problema pronto aburre a la mayoría del público. Tan pronto los medios de comunicación se dan cuenta de que su énfasis en el problema amenaza a muchas personas y aburre a otras más, se apresurarán obviamente a desplazar su atención hacia algún problema "nuevo". Esta situación es muy factible en Estados Unidos,

debido a que casi todos los medios de comunicación operan en función de fines lucrativos y ganan mayores utilidades cuando presentan programas atractivos para el público en general. Como indicó Marshall McLuhan, el auditorio mismo es el que, en gran parte, "manipula las noticias", prestando o quitando interés a cualquier terna. Mientras persista esta tendencia, continuaremos confrontando un sinfín de "crisis" que señalan problemas sociales específicos. Cada uno de los problemas críticos ascenderá a la vista del público, ocupará el centro del foro durante un lapso y luego desaparecerá gradualmente, mientras toman su lugar otros problemas más de moda que se desarrollan durante las fases de "crisis".

### *La irrupción del interés por el ambiente*

El interés del público por el medio ambiente parece encontrarse a la mitad del camino en el "ciclo de atención a las cuestiones". Cada vez más personas se dan cuenta de los costos elevados, en términos sociales y financieros, para limpiar el aire y el agua, así como preservar y restaurar los espacios abiertos. Por ello, mucho del entusiasmo sobre el mejoramiento rápido y drástico del ambiente se ha ido, poco a poco, desvaneciendo. Todavía es importante el grado de interés de parte del público y, por lo tanto, no se puede decir que se ha llegado a la "etapa posterior al problema". De hecho, el problema del ambiente bien puede retener un mayor grado de atención que los que afectan a porciones pequeñas de la población. Antes de evaluar si la preocupación ambiental será de largo plazo, es útil analizar la manera en que el interés por el ambiente atravesó las primeras etapas del ciclo de atención.

La razón más evidente de la aparición de la preocupación por el ambiente fue el deterioro obvio y reciente de determinadas condiciones de vida. Un catálogo completo de síntomas está a la mano, incluyendo el sempiterno esmog, la proliferación de los desechos sólidos, los derrames petroleros en los mares, la mayor

contaminación del agua por el DDT y otros venenos, la posible extinción de varias especies de animales, y la sobrepoblación en el uso de una variedad de instalaciones, desde las supercarreteras hasta los parques nacionales. Los millones de ciudadanos que han observado estas condiciones cada día peores han llegado a la conclusión de que alguien debe hacer algo para corregirlas. Pero este "hacer algo" para reducir el deterioro del ambiente no es nada fácil. Muchos de nuestros problemas ambientales son resultado de procesos muy valorados por la mayoría de los estadounidenses.

La misma copiosidad de nuestra producción y consumo de bienes materiales es responsable de gran cantidad de contaminación. Por ejemplo, la generación de electricidad, basada en el uso de los energéticos del carbón y del petróleo, tiene que crear humo y contaminación del aire. Si se basa en energéticos nucleares, entonces provoca una alza de la temperatura del agua. Sin embargo, la duplicación del consumo de electricidad cada diez años en Estados Unidos ha sido un pilar en la creación de niveles más altos de bienestar de la población. La contaminación representa el precio que tenemos que pagar por la ventaja enorme de utilizar cada vez más electricidad. De la misma manera, gran parte de la contaminación de las carreteras y de las zonas más vírgenes del país es el resultado del uso de empaques desechables. De este modo, definir la contaminación del ambiente como un factor exclusivamente negativo es pasar por alto su conexión directa con las ventajas concretas que disfrutaban la mayoría de los ciudadanos.

Otro factor que ha provocado, en parte, la creciente contaminación del ambiente es lo que yo llamaría la democratización del privilegio. Cada vez más un mayor número de ciudadanos puede disfrutar de ciertas actividades a las cuales sólo una pequeña minoría de personas acomodadas tenían acceso anteriormente. Algunos miembros de estas minorías selectas están enfadados al ver que sus anteriores ventajas esotéricas comienzan a ser alcanzados por el "hombre común". El factor más frecuente de irritación por la

democratización del privilegio es la congestión. El aumento de la congestión de las carreteras, por ejemplo, es denunciado casi en todas partes y su causa principal es el aumento rápido del número de registros de vehículos automotores. En 1950, aproximadamente 59 por ciento de todas las familias en Estados Unidos tenían por lo menos un automóvil, y el siete por ciento tenían dos o más. En 1968, la proporción de familias que poseían por lo menos un coche había subido al 79 por ciento, y el 26 por ciento tenían dos o más coches. Entre 1960 y 1970, el número total de vehículos automotores registrados aumentó en 35 millones de unidades (47 por ciento), en comparación con un aumento de la población en 23 millones de personas (o sólo 13 por ciento). Se ha estimado además que los vehículos automotores causan el 60 por ciento de la contaminación del aire. Así es que el aumento tan notable en el smog es más el resultado de la democratización de la propiedad de los autos, que el aumento de la población misma.

Esta democratización del privilegio también es la causa de la masificación de los parques nacionales, la creciente densidad de la vivienda suburbana, la expansión de nuevos fraccionamientos en áreas que anteriormente eran granjas y huertas pintorescas, y la transformación de áreas tranquilas de descanso en selvas de rascacielos. Ahora es muy difícil para las clases acomodadas huir de las zonas urbanas para vivir en lugares tranquilos, pues cada vez más personas tienen también los medios para llegar allá. El deterioro del ambiente de las élites muchas veces es sinónimo del mejoramiento del bienestar del hombre común.

### *Nuestras pretensiones desmesuradas*

Otro factor que ha contribuido a una mayor preocupación por la calidad del ambiente es el marcado ascenso de nuestras aspiraciones y estándares sobre cómo debe ser nuestro ambiente. En *mi* opinión, el descontento creciente con el "sistema" en los Estados



Unidos no es necesariamente el resultado de su funcionamiento inadecuado. Más bien, procede de la rápida intensificación de nuestras pretensiones y deseos sobre el funcionamiento idóneo del sistema. En ningún otro campo es tan marcada esta tendencia, como en el asunto concerniente a la calidad ambiental. Hace cien años, los blancos estadounidenses eliminaron a tribus enteras de indígenas. Hoy, muchos ciudadanos apesadumbrados intentan que se vuelvan importantes las cuestiones de la desaparición de las grullas, los lobos y otras criaturas exóticas. Mientras tanto, se sigue matando a miles de indígenas en Brasil cada año, sin que los conservacionistas de Estados Unidos levanten su voz por esta masacre humana. De la misma manera, algunos estetas protestan por la reproducción acelerada de las zonas conurbadas a la metrópoli, mientras pasan por alto hectáreas enteras de barrios pobres, infestados de ratas, a unos pocos kilómetros, o inclusive calles, de sus casas. En suma, nuestras pretensiones magnificadas acerca del ambiente son más selectivas de lo que parecen a primera vista.

Sin embargo, en el caso de muchas formas de contaminación, nuestras preocupaciones son válidas, porque se trata de prácticas y condiciones que han sido ignoradas durante décadas. Un ejemplo es nuestra preocupación por la descarga de desechos industriales y aguas negras en los ríos y lagos. El incremento de nuestras pretensiones ambientales forma parte de un fenómeno cultural, que ha sido estimulado tanto por nuestro éxito en la elevación del bienestar general, como por el énfasis reciente de los medios de comunicación masiva. Otra causa del acelerado interés por la contaminación del ambiente es la "explosión" de una retórica alarmista sobre el tema. Según algunos especialistas cuyas opiniones han sido ampliamente difundidas, toda forma de vida en este planeta está amenazada por "una crisis ambiental". Algunos insisten que la vida humana llegará a su fin dentro de tres décadas o menos, si no cambiamos de manera drástica nuestros patrones de comportamiento.

¿Están en verdad tan mal las cosas? Francamente, no soy un ecólogo experto para contestar con contundencia. Pero tengo mis dudas sobre estos puntos de vista alarmistas, por la razón que muchos profetas del desastre se han equivocado en el pasado sobre otras llamadas "crisis."

Hay dos definiciones razonables de "crisis". Un tipo de crisis consiste en una situación que se está deteriorando rápidamente y se dirige hacia un evento catastrófico en algún momento futuro. El segundo tipo, se caracteriza por una situación en deterioro paulatino y que, tarde o temprano, tiene que pasar por el punto crítico, de donde no hay regreso. En estos momentos, no creo que ninguna de estas dos definiciones se aplique a los graves problemas de la sociedad estadounidense. Aunque muchos críticos de la sociedad no quieran admitirlo, el sistema realmente funciona bastante bien para la mayoría de los ciudadanos en lo que se refiere a los principales indicadores de bienestar. Cuando se consideran factores tales como el ingreso real, la movilidad personal, la variedad y la selección de los patrones de consumo, la longevidad, la salud, el ocio y la calidad de la vivienda, la mayoría de los estadounidenses viven mejor que nunca y mucho mejor que la gran mayoría de *los* demás seres humanos. Lo que *no* está mejorando es la brecha entre el comportamiento de la sociedad y lo que la mayoría de las personas -o por lo menos los de las minorías bien organizadas-, piensan que se debe hacer para resolver dichos problemas. Nuestras pretensiones y estándares han aumentado a una velocidad mayor que los productos beneficiosos del sistema social. El resultado es que la mayoría de los estadounidenses, incluyendo los pobres, están recibiendo más y disfrutando menos.

Esta conclusión no debería confundirse con la complacencia de los patriotas extremistas. Sería poco realista negar algunas tendencias negativas en la vida actual de Estados Unidos. Algunas condiciones han empeorado, afectando a todos sin excepción. Ejemplo son la calidad del aire y la inseguridad frente a los robos.

La congestión y el deterioro del ambiente pueden destruir permanentemente ciertas importantes comodidades si no reciben atención a tiempo. Más aún, el nivel de ansiedad, personal y social, ha aumentado durante los últimos años. Soy de la opinión que esta situación es el resultado de las tensiones provocadas por la velocidad acelerada de los cambios tecnológicos y sociales, junto con el aumento en la comunicación mundial a través de los medios de comunicación. Estos cambios, con mucha razón, han despertado preocupaciones genuinas y serias entre millones de personas.

### *El futuro del problema del ambiente*

La preocupación por el ambiente ha pasado ya por las dos primeras fases del "ciclo" de la atención a las cuestiones sociales y ahora avanza hacia la tercera etapa. De hecho, ya nos hemos empezado a mover en la cuarta, por cuanto inexorablemente disminuye la intensidad del interés por parte del público. Esto plantea una pregunta muy interesante: ¿Toda la discusión sobre la calidad del ambiente desembocará en la etapa última del ciclo, la que es "posterior al problema"?

Mi respuesta a esta pregunta es sí, pero no muy pronto, porque ciertas características de la cuestión ecológica impedirán que pierda rápidamente significado para el interés público, tal como ha sucedido con muchos otros problemas recientes. En primer lugar, algunas formas de contaminación del ambiente son mucho más visibles y amenazantes que otros problemas sociales. Éste es particularmente el caso de la contaminación del aire. Mientras sea mayor la amenaza de las formas visibles de contaminación y más dramáticamente se presente, mayor será el apoyo del público para mejorar el ambiente y su interés durará un tiempo más largo. Paradójicamente, la causa ecologista se beneficiará con un desastre ambiental, como el esmog que asfixiara a miles de personas en pocos días. Este fenómeno no es por nada nuevo: todas las causas

desde los primeros cristianos hasta las Panteras Negras de los años sesenta se benefician con sus mártires. Sin embargo, hasta los símbolos más poderosos pierden atractivo, cuando se les repite reiteradamente. La vista conmovedora de un soldado muerto o de una gaviota empapada en petróleo crudo pierde fuerza después de repetirse una docena de veces. Algunas de las amenazas más peligrosas al ambiente son empero completamente invisibles. En consecuencia, nuestra propensión por corregir lo visible puede conducir a que nos preocupemos de problemas relativamente menores, dejando sin solución los que son mucho más peligrosos.

Otra razón para que el interés por la contaminación perdure es que se trata de un problema que afecta a casi todo el mundo. No tiene ningún efecto discriminador desde el punto de vista político, y esto hace que los políticos persigan las soluciones sin temer repercusiones adversas. Se puede decir que el ataque a los problemas ambientales es menos riesgoso que la lucha contra el racismo o la pobreza; en efecto, enfrentar estos últimos problemas provocaría nada menos que la hostilidad de bloques muy significativos de votantes quienes se benefician de los sufrimientos de los demás o que, por lo menos, no se sienten lo suficientemente amenazados por el problema, como para estar en favor de un gasto público importante, con el fin de reducirlos.

Un tercer punto en favor del problema del ambiente es que gran parte de la "culpa" de la contaminación puede atribuirse a un pequeño grupo de "villanos" cuyo poder y riqueza los convierte en excelentes chivos expiatorios. Los defensores del ambiente, por lo tanto, pueden atacar valientemente a estos chivos expiatorios sin echarse encima a la mayoría de los ciudadanos. Además, este pequeño grupo tiene efectivamente el poder para reducir la contaminación en un grado muy importante, en caso de que lo deseara. Si los responsables de las empresas más importantes de la industria automotriz, de la generación de la energía eléctrica y del

suministro de los energéticos estuvieran dispuestos a cambiar significativamente sus prácticas, los niveles de contaminación podrían descender aceleradamente. Este hecho se ha comprobado en muchas localidades.

Siempre es más fácil encontrar apoyo para las empresas que buscan resolver problemas, si se puede echar la culpa a un número reducido de "enemigos públicos" como lo demuestra el éxito de Ralph Nader. Esta táctica es especialmente eficaz si los "enemigos" tienen riqueza y poder exagerados, si tal vez se visten de manera excéntrica y tienen modales raros, hablan con obscenidades o demuestran cualquier otra característica fuera de lo común. Esto permite que la sociedad descargue su indignación en estos grupos pequeños, sin tener que admitir la necesidad de modificar su propio comportamiento. Es más fácil encontrar grupos de chivos expiatorios en casi todos los problemas de la contaminación, que en los demás problemas sociales importantes, como la pobreza, la falta de vivienda digna o el racismo. Resolver estos últimos problemas implicaría la modificación del comportamiento de millones de estadounidenses, aceptar un nivel más alto de impuestos, o ambas cosas.

La posibilidad de llegar a encontrar soluciones tecnológicas para los problemas ambientales frecuentemente logra que el problema perdure en la atención del público. Si se puede eliminar la contaminación por medio de cambios tecnológicos, no hay por qué modificar las actitudes básicas, las expectativas y las normas de conducta de la mayoría de la gente. Las dificultades traumáticas de todo cambio institucional importante pueden eliminarse por la "magia" de los mejoramientos tecnológicos en los motores de los automóviles, por nuevos aparatos que purifiquen el agua, por una composición química más adecuada de los energéticos y por un mayor número de instalaciones para el tratamiento de las aguas negras.

*El financiamiento de la lucha  
contra la contaminación*

Otro aspecto de los esfuerzos contra la contaminación que puede contribuir a fortalecer el apoyo político es el hecho de que gran parte del costo puede transferirse al público en la forma de precios más altos de los productos y no de mayores impuestos. En consecuencia, los políticos pueden exigir que se apliquen normas costosas para limpiar el ambiente, sin pagar el alto costo político que implica reunir los fondos necesarios por medio de impuestos más altos. Es cierto que la contaminación del agua frecuentemente es el resultado de actividades de las dependencias públicas, como es el caso de los defectuosos sistemas municipales de tratamiento de las aguas negras, y que los remedios realmente eficaces contra este tipo de contaminación exigen un nivel más alto de impuestos o, por lo menos, precios mayores de los servicios públicos. Pero la mayor parte de los costos que comporta la reducción de la contaminación puede añadirse a los precios de los productos y, de esta manera, transferirse calladamente al consumidor final del producto. Esta es la manera menos dolorosa para liquidar la cuenta de muchos graves problemas sociales. En contraste, la resolución de la mayoría de los más graves problemas sociales requiere una redistribución masiva del ingreso, lo cual es posible solamente por medio de mayores impuestos y transferencias más altas o mayores subsidios directos. Ejemplos de este tipo de problemas son la pobreza, la vivienda de los barrios populares, los bajos niveles de salud pública en las zonas pobres y el transporte público inadecuado.

La mayoría de los ecologistas se oponen a que el pago por un ambiente más limpio suceda por medio de precios más altos en los productos. Ellos prefieren alcanzar su meta por medio de normas que obliguen a las empresas contaminantes a absorber los costos de su acción, aun si ello significa disminuir sus utilidades. En casos de las empresas oligopolísticas como la automotriz y la

petrolera, esta estrategia puede ser exitosa. Pero a largo plazo, tendría el efecto de que el capital emigrara de muchas de las industrias afectadas y los precios subieran de todos modos. Por lo demás, es justo que las personas que utilizan un producto, paguen el precio completo del costo que implica evitar el exceso de contaminación en su producción. Y los pagos son mejor hechos a través del precio del producto final. En mi opinión, es imprudente tratar que se paguen los costos por medio de subsidios gubernamentales con el fin de no imponer más cargas a los consumidores finales. Necesitamos reconocer nuestra capacidad políticamente limitada de imposición fiscal, para enfrentar los problemas que no se pueden abordar más que de esa manera.

Hay aun otra razón de por qué la preocupación sobre el ambiente se mantiene por bastante tiempo. La contaminación puede generar industrias nuevas con intereses muy fuertes en promover el gasto contra la contaminación. Ya están en operación docenas de empresas con "eco" o "ambiente" en sus nombres, las cuales quieren explotar el supuestamente floreciente mercado de la lucha contra la contaminación. Con el tiempo puede suceder que se establezcan complejos industriales dedicados al ambiente. Cualquier problema o causa social gana longevidad si sus bases de apoyo y sus programas de acción pueden llegar a institucionalizarse en grandes burocracias. Tales organismos desean intensamente que siga viva la atención del público en los problemas a los que deben su existencia. Sin embargo, es de dudar que una industria anti-contaminante pudiera llegar a competir con la industria de la defensa, en términos de tamaño y de poder. Las actividades contra la contaminación requieren cambios en el comportamiento de millones de personas y no pueden realizarse sin la participación de la sociedad. En el caso de la defensa, los armamentos son producidos por una industria que no requiere ningún cambio en el comportamiento de los ciudadanos (aparte de mayores niveles de impuestos).

Finalmente, el problema de la contaminación puede ocupar el centro del escenario por un tiempo bastante largo, precisamente debido a la ambigüedad de los lemas y metas que involucra. El "mejoramiento del ambiente" es un objetivo muy amplio que cubre y abarca todo. Casi cualquier persona puede mostrar con credibilidad que la causa que le interesa es también una nueva manera de mejorar la calidad de vida. Esta ambigüedad propicia la formación de amplias coaliciones que pueden llegar a favorecer una variedad de cambios sociales relacionados con el mejoramiento del ambiente. Por el contrario, la incapacidad de las minorías para formar coaliciones importantes tiende a acelerar la velocidad con la que sus problemas abandonan el centro de la atención pública.

Todos los factores antes mencionados indican que las circunstancias son altamente favorables para lanzar y sostener un esfuerzo muy importante para mejorar la calidad del ambiente. Por otro lado, no hay que subestimar la capacidad de fastidiarse que tiene el público estadounidense, sobre todo, ante problemas que no lo amenazan de manera inmediata, no prometen grandes beneficios para la mayoría de las personas, o no apelan fuertemente a su sentido de la justicia. Tomando en cuenta el humor existente de la nación, no creo que la mayoría de los ciudadanos quieran introducir cambios sociales de importancia en ningún problema, a menos que se trate de una amenaza directa. El delito y otras formas de violencia urbana son buenos ejemplos. Inclusive el tema del crimen no ha provocado entre el público el deseo de cambiar el sistema básico de justicia. La administración actual parece haber llegado a la conclusión de que un gobierno de "bajo perfil" -que no hace ningún intento de conducir al público hacia cambios institucionales- es más aceptable para la mayoría de los ciudadanos. Sea correcto o no este punto de vista, es dominante la idea en el gobierno federal de que ningún programa importante sobre el ambiente recibirá la atención o el apoyo sostenido de parte del público general.



Algunos de que luchan por mejorar el ambiente buscan el apoyo de los estudiantes y de otros jóvenes, para hacer que el problema se mantenga en el centro de la atención pública. Pero tal apoyo no es el más adecuado para una campaña a largo plazo. Los jóvenes forman una base muy inestable de cualquier política, pues su capacidad de resistencia es reducida. En primer lugar, no dispondrán en el futuro del mismo periodo de ocio que tienen en la universidad. En segundo lugar, a medida que nuevos individuos entran a la categoría de "jóvenes" y los mayores salen de ella, el énfasis en los problemas se modifica y se pierden las habilidades aprendidas para manejar la opinión. Se ha exagerado mucho en el radicalismo de los jóvenes, debido a que los medios de comunicación masiva tienden a concentrar su atención en los jóvenes con puntos de vista extremistas. En sus actitudes de fondo ante los problemas sociales, la mayoría de los jóvenes no suelen ser muy diferentes de sus padres.

Existen buenas razones, en suma, para creer que el conjunto de problemas que lleva el nombre del "mejoramiento del ambiente" también terminará por padecer una pérdida gradual de la atención pública, recorriendo las últimas etapas del "ciclo de atención". Sin embargo, irá desapareciendo con una velocidad mucho más lenta que otras causas y cuestiones sociales. En consecuencia, es muy posible llegar a formular políticas muy importantes de mejoramiento ambiental. Pero sólo a condición de que los que luchan por un ambiente de calidad actúen rápida y enérgicamente.



## 4. *Dilemas de una teoría general de planeación\**

**H**ACE VARIOS años, George Bernard Shaw hizo el diagnóstico de una protesta popular que parece haberse convertido ya en todo un movimiento social. Shaw afirmó que "toda profesión es una conspiración contra los legos". Y los públicos contemporáneos se comportan como si hubieran hecho el mismo descubrimiento.

Son pocos los profesionales modernos inmunes al ataque popular, ya sean trabajadores sociales, educadores, funcionarios de vivienda y salud pública, policías, personas dedicadas al desarrollo urbano, ingenieros de carreteras o médicos. Nuestros inquietos ciudadanos nos han dicho de varios modos que no les agradan los programas educativos elaborados por los educadores, ni las propuestas de desarrollo urbano de las organizaciones de renovación, ni el estilo con que la policía impone la ley, ni el comportamiento administrativo de las oficinas de asistencia social, ni la ubicación de las carreteras, etcétera. En los juzgados, las calles, las campañas políticas, es muy frecuente escuchar protestas públicas cada vez más fuertes contra los diagnósticos profesionales de los problemas de las comunidades, contra los programas gubernamentales diseñados por profesionales, contra las normas certificadas por profesionales para la prestación de los servicios públicos.

Resulta ciertamente extraño que estos ataques ocurran justo en el momento en que los prestadores de los servicios sociales

\* Publicado originalmente con el título: "Dilemmas in a General Theory of Planning", en *Policy Sciences*, vol. 4, 1973. Traducción al español de Graciela Bellón Pérez.

han comenzado a adquirir una sólida competencia profesional. Pareciera como si el público ciudadano se comportara perversamente, tolerando un cierto profesionalismo que es en realidad un amateurismo disfrazado y condenando el profesionalismo que por fin parece ser capaz de desempeñar bien su tarea. Hayan sido o no perversos los legos en su relación con los profesionales, lo cierto es que algunos de los que provocaron la confrontación eran originalmente intelectuales. El movimiento antiprofesional surge, en parte, de una reconceptualización de la tarea de los profesionales. Pero lo motivan también imperativos de orden histórico, dado que los cambios en la sociedad reclaman nuevos modos de intervención.

Anteriormente se pensaba que la labor de los profesionales consistía en resolver una serie de problemas que se consideraban accesibles, comprensibles y de fácil consenso. Al profesional se le contrataba para eliminar aquellas condiciones que la opinión pública consideraba indeseables. Obviamente los profesionales contaban con un historial bastante espectacular. En efecto, la ciudad y la sociedad urbana contemporáneas son un claro ejemplo de las proezas de los profesionales. Las calles han sido pavimentadas y las carreteras conectan todos los lugares; hay casas para la mayoría de las personas; se han resuelto muchos problemas de salud; casi todas las viviendas poseen agua potable; el drenaje expulsa las impurezas; hay escuelas y hospitales en la mayoría de los distritos, etcétera. Los logros del siglo pasado en estos renglones han sido realmente fenomenales, no importa qué tan limitadas hayan sido las aspiraciones de quienes los idearon.

Pero, ahora que ya han sido resueltos estos problemas sencillos, hemos tenido que dirigir nuestra atención hacia otros, más complicados y difíciles. Los indicadores de eficiencia que alguna vez fueron útiles para exigir rendimientos y logros, enfrentan ahora el reto del renovado interés en la equidad de las políticas. Pero también, el consenso (aparente o no), que permitió en el pasado

impulsar la atención adecuada a los problemas de distribución de la riqueza, se ha venido erosionando con la conciencia cada vez mayor de que vivimos en una nación plural y de que la diferencia de valores comporta la diferenciación de políticas. Los estilos cognoscitivos y ocupacionales profesionalizados que se redefinieron en la primera mitad de este siglo, basándose todavía en la física mecanicista de Newton, no se han adecuadamente adaptado ni a las concepciones modernas de sistemas de acción abiertos e interdependientes ni a las preocupaciones recientes sobre la equidad. La mayor sensibilidad a las repercusiones que las decisiones y acciones pueden tener en las redes del sistema y en los valores ha ocasionado que se reexaminen los valores heredados y se emprenda una búsqueda para identificar cuáles han de ser las metas nacionales. Parece existir una creciente conciencia de que la debilidad del apoyo profesional a la sociedad se ubica en el punto donde se concentran las cuestiones de formulación de metas, de definición de problemas y de equidad. Abordaremos ahora estos puntos uno por uno.

### 1. *Formulación de metas*

La búsqueda de metas específicas se inició, con más fuerza, al inicio de la década de los sesenta. En 1960, en una publicación de RAND, Charles J. Hitch pedía "aprender a mirar *nuestros objetivos* de la misma manera crítica y profesional con que miramos nuestros modelos y nuestros insumos".<sup>1</sup> El trabajo posterior del análisis de sistemas reafirmó esta aseveración. Fue así que muchos, en un gran número de áreas, se dedicaron a redefinir los sistemas que estudiaban con un lenguaje de verbos, no de sustantivos -preguntando "¿Qué hacen los sistemas?" y no "¿Cómo están constituidos?"- Y se plantearon después la pregunta más difícil: "¿Qué

<sup>1</sup> Charles J. Hitch, *On the Choice of Objectives in System Studies*. Santa Mónica, California: Corporación RAND, 1960, 1955, p. 19.

deberían hacer los sistemas?" Asimismo, la década de los sesenta se abrió con la publicación de un informe de la Comisión del Presidente Eisenhower para Metas Nacionales, llamado *Metas para los Norteamericanos?* al que siguió una oleada de esfuerzos en esta misma dirección. El Comité para el Desarrollo Económico encargó nuevos estudios. Lo mismo hicieron la Institución Brookings, la Academia Norteamericana de Artes y Ciencias y el presidente Nixon con su equipo de asesores. De cualquier modo, estos estudios no son sino los intentos más conocidos de clarificar cuáles deben ser las directrices de la nación.'

Pero tal vez las manifestaciones más nítidas de este proceso fueron respectivamente el esfuerzo por instalar en la administración pública el Sistema de la Presupuestación por Programas, que exigía explicar con claridad los *resultados deseados* y, más tarde, el intento por construir un sistema de indicadores sociales que sustituyera en la práctica las simples declaraciones de las condiciones deseadas. Como todos sabemos, resulta sumamente difícil, si no imposible, volver funcional cualquiera de estos dos sistemas. Es muy raro encontrar logros en este renglón, aunque es posible que unas cuantas dependencias públicas hayan conseguido éxitos. La tarea de identificar las metas mostró ser una empresa intelectual y administrativa muy complicada. Y debido a que la identificación de metas es una de las funciones centrales de la planeación, entonces procede preguntarnos por qué resulta tan difícil.

Al mismo tiempo que ocurrían los intentos que buscaban formalmente descubrir los propósitos nacionales, la nación fue sacudida por la revuelta de los negros y de los estudiantes, por la protesta en contra de la guerra y, más recientemente, por los nuevos movimientos del consumidor y de protección del medio am-

<sup>2</sup> El informe fue publicado por Spectrum Books, Prentice-Hall, 1960.

<sup>3</sup> Hubo una serie de voces contrarias -incómodas para muchos- que decían que las "directrices de la nación" no representaban un sistema de referencia significativo, debido al carácter mundial de los problemas y al cúmulo de crisis existentes fuera del territorio nacional.

biente. Todos estos movimientos chocaban con los procesos fundamentales del sistema de la sociedad norteamericana contemporánea. Con un estilo diferente al utilizado por los analistas de sistemas y los comisionados presidenciales, los participantes en estos levantamientos buscaban reestructurar los sistemas de valores y de metas que determinaban la distribución del producto social y moldeaban las grandes directrices de la política nacional.

El análisis de sistemas, las comisiones de estudio de metas, el sistema del presupuesto por programas, los indicadores sociales, los distintos levantamientos, el Programa contra la Pobreza, las Ciudades Modelo, las preocupaciones actuales respecto de la calidad del medio ambiente y de la vida en las ciudades urbanas, la búsqueda de nuevas religiones entre la juventud contemporánea y el creciente atractivo de la planeación, son movimientos que parecen estar motivados por una búsqueda común. Todos ellos, con sus muy particulares y peculiares estilos, están pidiendo que se clarifiquen los propósitos, se redefinan los problemas, se reordenen las prioridades para ajustarlas a los propósitos establecidos, se diseñen nuevas acciones para llegar a las metas, se reorienten las profesiones hacia los resultados de sus actividades más que hacia los insumos que utilizan y, en fin, se redistribuyan los productos de los programas gubernamentales entre los diversos públicos competidores.

Un sentimiento profundo de optimismo parece haber impulsado todos estos movimientos de búsqueda de instrumentos para establecer con claridad las directrices. Pero la fe tradicional de los norteamericanos en que el progreso está garantizado se ha ido erosionando por estas oleadas que derriban las viejas creencias en la bondad inherente del orden social y en la benevolencia intrínseca de la historia. La ingenuidad ha muerto. Su lugar lo ocupa una nueva concepción de la historia futura que, rechazando todo historicismo, busca nuevos modos de desarrollar las capacidades intelectuales e inventivas del ser humano.

Estas creencias se manifiestan de dos maneras bastante contradictorias. Por un lado, existe confianza en la maleabilidad sin límites de la historia futura por medio de la planeación inteligente: -la razón, el discurso racional y la negociación civilizada. Por otro lado, hay quienes proponen la "aproximación emocional", el compromiso compasivo y la acción dramática, incluso que se reviva el misticismo para derrotar a El Sistema, considerado como la fuente del mal, del sufrimiento y la miseria.

La Ilustración puede estar acercándose a su madurez plena en este fin de siglo o puede estar en su lecho de muerte. Muchos parecen creer que está en nuestras manos perfeccionar la historia futura -que podemos deliberadamente cambiar los resultados futuros de acuerdo con nuestros deseos- o también que ya no habrá ninguna historia futura. Algunos se han instalado en un profundo pesimismo, otros simplemente se han resignado. Para estas personas es claro que planear sistemas sociales extensos resulta imposible dada la pérdida de libertad y de justicia que implica. Por lo tanto, para ellos debería ser la anarquía la meta final de la planeación, ya que el propósito de ésta es la eliminación de cualquier tipo de gobierno sobre los seres humanos. Existe otro grupo que ha llegado a la conclusión de que la libertad y la justicia son lujos que la sociedad moderna no se puede dar y que deberían ser sustituidos con valores "cibernéticamente factibles".

Al profesionalismo siempre se la ha entendido como el instrumento más importante para llegar a la perfección y como el agente de sustento del tradicional optimismo norteamericano. Con base en la ciencia moderna, todas las profesiones han entendido ser un medio de aplicación de los conocimientos científicos. En efecto, cada profesión ha sido vista como una pieza de ingeniería. La planeación y las recién llegadas ciencias de políticas se encuentran entre las más optimistas de las profesiones. Sus representantes se niegan a creer que la planeación para el mejoramiento sea imposible, no importa qué tan graves sean los problemas presentados



por los modos de planeación pasados y presentes. No han abandonado la esperanza de que los instrumentos de perfeccionamiento puedan ser perfeccionados. Y es en este punto en donde queremos detenernos, en un esfuerzo por preguntarnos si las profesiones sociales estén efectivamente dotadas con los recursos necesarios para llevar a cabo lo que se espera de ellas.

## II. *Definición de los problemas*

Durante la era industrial, la idea de planeación y la idea de profesionalismo fueron permeadas por la noción de *eficiencia*. Con orígenes en la física, la economía clásica y el principio del menor esfuerzo del siglo XIX, la noción de eficiencia fue vista como la condición de operación de cualquier actividad que tuviera que llevarse a cabo con un número limitado de recursos. Ésta ha sido una idea poderosa y, por muchos años, ha sido el concepto central de la ingeniería civil, de la administración científica y de la investigación de operaciones contemporánea. Todavía domina en la industria y el gobierno modernos. La noción de eficiencia también influyó en la idea de planeación, cuando se le comenzó a entender como un proceso de diseño de soluciones a problemas cuyo costo de instalación y operación debía ser lo más económico posible. Ya que ponerse de acuerdo sobre la naturaleza de los problemas resultaba bastante sencillo durante la primera parte del periodo industrial, se encomendó la tarea de resolverlos a los que poseían habilidades técnicas, confiando que el logro de las metas se efectuaría con los medios más sencillos. En el mundo del trabajo cotidiano, fue también natural apoyarse en los expertos en eficiencia, a los que se encargaba el diagnóstico y la solución de los problemas, al mismo tiempo que se restringía el suministro de recursos para atender el problema.

Hoyes muy diversa nuestra concepción de la tarea de planeación. Ahora nos preguntamos si lo que estamos haciendo es real-

mente lo *correcto*. Esto quiere decir que hemos aprendido a cuestionar los *resultados* de las acciones y a enmarcar los problemas en sistemas de valores. Asimismo, hemos aprendido a ver los procesos sociales como eslabones que vinculan a los sistemas abiertos en grandes redes interdependientes de sistemas, donde los productos de uno se convierten en los recursos del otro. Esta armazón estructural hace menos evidente la ubicación del centro de los problemas, por lo mismo, hace más difícil saber cómo y dónde intervenir, en el caso que sepamos qué es exactamente lo que estamos buscando. También somos más sensibles a las repercusiones que genera la acción de resolver el problema en algún nodo de una red y ya no nos sorprende encontrarnos con que esto puede provocar problemas mucho más severos en algún otro nodo. Es así que nos hemos visto obligados a ampliar las fronteras de los sistemas que trabajamos, en un intento por abarcar e interiorizar todas estas externalidades.

Este fue sin duda el estilo profesional de los analistas de sistemas, quienes son los pioneros de los especialistas en solución de problemas. Con demasiada confianza, los primeros analistas de sistemas se declararon listos para hacerse cargo de cualquier cosa que los demás consideraran un problema: es decir, para diagnosticar la naturaleza oculta del problema y, después, de haber expuesto su verdadera naturaleza, para cortar hábilmente de raíz sus causas. Dos décadas de experiencia han erosionado esta gran confianza. Los analistas se han venido dando cuenta del bajo grado de validez de sus modelos, y ellos mismos se han visto atrapados por las mismas dificultades de diagnóstico que agobian a sus clientes.

A estas alturas, hemos empezado a darnos cuenta de que uno de los problemas de más difícil tratamiento es, precisamente, la definición y localización de los problemas: saber qué es lo que diferencia una condición observada de una condición deseada y encontrar en las complejas redes causales el lugar exacto donde radica el problema. Otra dificultad, igualmente complicada, es

identificar las acciones que pudieran ser efectivas para acortar las distancias entre lo que es y lo que debe ser. Conforme buscamos mejorar la efectividad de las acciones para poder obtener los resultados preferidos, las fronteras de los sistemas se estrechan. Y conforme nos volvemos más conocedores de las complejidades de los sistemas sociales abiertos, es más complicado volver funcional la idea de planeación.

Son muchos actualmente los que tienen una imagen de *cómo* sería el funcionamiento de un sistema de planeación *idealizado*. Se le ve como un continuo proceso cibernético de gobierno que incorpora de manera sistemática y simultáneamente procesos para averiguar las metas, para identificar los problemas, para pronosticar los cambios incontrolables del contexto, para inventar estrategias alternativas, tácticas y acciones escalonadas, para descubrir otras opciones de acción alternativas y plausibles y otras consecuencias, para evaluar alternativamente las estimaciones de resultados, para supervisar estadísticamente las condiciones de los públicos y de los sistemas que se consideren afines, para retroalimentar con información los canales donde se simulan y toman las decisiones, todo con el fin de poder corregir los eventuales errores. Este conjunto de pasos nos resulta familiar, dado que comprende los modelos clásicos y modernos de planeación. Sabemos también que tal sistema de planeación es inalcanzable, aun cuando pareciera que nos acercamos a él. Incluso es cuestionable si tal sistema de planeación sea deseable.

### III. *Los problemas de planeación son problemas retorcidos*

Son muchas las barreras que obstaculizan el perfeccionamiento del sistema de planeación/gobierno: la teoría es inadecuada para realizar predicciones decentes; nuestra inteligencia es insuficiente para la envergadura de las tareas; la pluralidad de objetivos que

comporta la pluralidad de políticas hace imposible perseguir metas unitarias, y así sucesivamente. Las dificultades asociadas a la racionalidad son tantas, que hasta ahora no hemos sido capaces de desenredar los hilos de la madeja. Esto se debe, en parte, a que el paradigma clásico de la ciencia y la ingeniería -paradigma en que se ha sustentado el profesionalismo moderno- no se puede aplicar sin más a los problemas de los sistemas sociales abiertos. Una de las razones por las que el público ha atacado a las profesiones sociales es, en nuestra opinión, que los estilos cognoscitivos y operativos de las profesiones -que imitan el estilo cognoscitivo de la ciencia y el estilo operativo de la ingeniería- no han surtido efecto en un amplio espectro de problemas sociales. Los clientes legos se quejan porque los planificadores y otros profesionales afines no han sido capaces de solucionar los problemas que ellos mismos dijeron que podían resolver. Queremos sugerir con esto que los profesionistas sociales extraviaron el camino al asumir que podían funcionar como científicos aplicados, es decir, que podían solucionar los problemas con la misma clase de mecanismos con que los científicos resuelven los suyos. Un error muy grave.

La clase de problemas que enfrentan los planificadores -problemas sociales- son esencialmente diferentes de los problemas que tratan los científicos y tal vez algunos tipos de ingenieros. Los problemas de planeación son intrínsecamente retorcidos, enredados, rebeldes, mañosos (*wicked*).

A diferencia de los problemas de las ciencias que son de suyo naturales, definibles, separables y susceptibles de solución, los problemas de la planeación gubernamental -especialmente los que tienen que ver con la planeación social y de las políticas- son de suyo mal definidos y su "re-solución" descansa en juicios políticos elusivos. (Los problemas sociales nunca se solucionan. En el mejor de los casos se re-suelven una y otra vez.) A continuación ofrecemos un ejemplo que sirva para aclarar la diferencia que queremos establecer.

Los problemas que reciben atención de los científicos y los ingenieros son, básicamente, "dóciles" o "benignos". Como ejemplo, consideremos un problema matemático, digamos una ecuación o la dificultad de un químico orgánico al analizar un compuesto desconocido o el problema de un ajedrecista que quiere dar mate en cinco movimientos. Para ambos casos el camino a recorrer es claro. Y también es claro si el problema queda resuelto o no. En contraste, los problemas retorcidos no tienen ninguna de estas características, no obstante que están presentes en casi todos los asuntos de políticas públicas, sea la ubicación de una nueva carretera, un ajuste a los impuestos, la modificación de los programas escolares o el modo de atacar la delincuencia.

Los encargados de la planeación tienen que estar alertas por lo menos a diez características distintivas de los problemas retorcidos del tipo planeación. Como se verá más adelante, el adjetivo "retorcido" no es usado para insinuar que estas características sean, en sí mismas, éticamente deplorables. Usamos este término en la medida en que su significado se relaciona con "vicioso" (como un círculo), con "engañoso" (como un duende), con "agresivo" (como un león, a diferencia de la docilidad del cordero). No pretendemos darles a estas características de los sistemas sociales una connotación de malignidad; sin embargo, resulta claro que puede ser moralmente objetable que el encargado de la planeación maneje este tipo de problemas como si fueran problemas benignos o dóciles, o que los "domestique" prematuramente, o que se niegue a reconocer el enmarañamiento inherente a los problemas sociales.

1. No existe una formulación definitiva de los problemas retorcidos.

Para cualquier problema benigno se puede establecer una formulación exhaustiva que contenga toda la información que el solucionador necesita para entender y resolver los problemas, en el supuesto de que sepa hacer su trabajo.

Pero esto no es posible con los problemas retorcidos. La información que se requiere para *entender* el problema depende de la idea que uno tenga de cómo *solucionarlo*. Es decir, para *describir* detalladamente un problema enredado, uno tiene de antemano que realizar un inventario exhaustivo de todas las *soluciones* concebibles. La razón es que todas las preguntas que se hagan para obtener información adicional dependen del entendimiento que se tenga del problema y de su resolución en un determinado momento. El entendimiento del problema y la resolución del mismo son cuestiones concomitantes. Así pues, para poder anticipar todas las preguntas (para tener a la mano y desde el principio toda la información que se requiere para la solución), es necesario tener conocimiento de todas las soluciones concebibles.

Por ejemplo, ¿qué se requiere para identificar la naturaleza del problema de la pobreza? ¿Acaso pobreza quiere decir ingresos bajos? En parte sí. Pero, ¿cuáles son las causas determinantes de un ingreso bajo? ¿Una deficiencia en la economía regional y nacional o deficiencias en las habilidades ocupacionales y cognoscitivas de la fuerza de trabajo? Si la causa es esto último, entonces el planteamiento del problema y de su solución deben incluir los procesos educativos. Pero entonces, ¿en qué parte del sistema educativo está el problema? y ¿qué significado tendría "mejorar el sistema educativo"? ¿O es que el problema de la pobreza radica en que hay una deficiencia en la salud física y mental? Si es así, deberemos añadir estas etiologías a nuestro paquete de información y buscar una causa plausible en los servicios de salud. ¿Hay alguna carencia cultural relacionada con el problema de la pobreza?, ¿algún defecto en la percepción espacial?, ¿problemas de identidad yoica?, ¿habilidades políticas y sociales deficientes? ...Si podemos formular el problema rastreando sus posibles causas -de modo que podemos decir "[Ah! He ahí la raíz del asunto", es decir, indicar las causas profundas que establecen la diferencia entre las condiciones que "son" y las que "deberían ser" - entonces

habremos, también, formulado una solución. Encontrar el problema es entonces la misma cosa que encontrar la solución; el problema no se puede definir hasta que se haya encontrado la solución.

II.a formulación de un problema retorcido *es* el problema! El proceso de formular el problema y de concebir la solución (O la re-solución) son idénticos, dado que toda especificación de un problema es una especificación del camino a seguir para tratarlo. De este modo, si reconocemos que parte del problema son los servicios deficientes en salud mental, entonces el "mejoramiento de los servicios de salud mental" es la especificación de la solución. Si como paso siguiente declaramos que la falta de centros comunitarios es una deficiencia del sistema de servicios de salud mental, entonces "proveer de centros comunitarios" es la siguiente especificación de solución. Si se trata de tratamiento inadecuado dentro de los centros comunitarios, entonces el lugar de la solución puede ser mejorar el entrenamiento del personal con el fin de mejorar la terapia, etcétera.

Esta propiedad arroja cierta luz sobre la utilidad del famoso "enfoque de sistemas" para abordar los problemas enredados. Los clásicos métodos del "enfoque de sistemas" utilizados por los programas militares y espaciales se basan en la hipótesis de que un proyecto de planeación se puede ordenar en fases distintas. Todos los textos de ingeniería de sistemas empiezan con una enumeración de estas fases: "entender los problemas o la misión", "reunir información", "analizar la información", "sintetizar la información y esperar la oportunidad creativa", "elaborar la solución". Sin embargo, para problemas enredados este tipo de esquema no funciona. No se puede entender un problema sin tener conocimiento del contexto en el que ocurre; no se puede buscar inteligentemente información sin la orientación de un concepto de solución; no se puede primero entender y luego resolver. El enfoque de sistemas de "la primera generación" no es adecuado para abordar los

problemas enredados y mañosos. Las aproximaciones de la "segunda generación" deben basarse en un modelo de planeación que implique un proceso argumentativo en el curso del cual emerge gradualmente entre los participantes una imagen del problema y de la solución, producto de numerosos juicios, sometidos a pruebas críticas. Los métodos de la investigación de operaciones juegan sin duda un papel preponderante en los métodos de aproximación de la primera generación; pero se vuelven funcionales sólo *después* de que se han tomado las decisiones más importantes, es decir, después de que el problema ha sido domesticado.

Considérese un modelo de optimización. Aquí es necesario incluir la definición del espacio de solución, el sistema de restricciones y la medida de rendimiento como una función de la planeación y como variables contextuales. Pero establecer y delimitar el espacio de solución y construir la medida de rendimiento es precisamente la parte ,enredada del problema. Muy probablemente este punto sea más esencial que los restantes pasos en busca de una solución que sea óptima en relación a la medida de rendimiento y a la restricción del sistema.

2. Los problemas retorcidos carecen de reglas que determinen su término.

Cuando un jugador de ajedrez resuelve una jugada o cuando un matemático resuelve una ecuación sabe en qué momento ha logrado su cometido. Hay criterios que establecen cuándo se ha llegado a la o a una solución. No sucede así con los problemas de planeación. Porque (de acuerdo con la Proposición 1) el proceso de resolver el problema es idéntico al proceso de entender su naturaleza, porque no existen criterios para entender suficientemente su naturaleza y porque las cadenas causales que unen los sistemas abiertos e interactuantes no tienen un término, el planificador podrá siempre tratar de hacer lo mejor que pueda, aun si esfuerzos adicionales aumenten las posibilidades de encontrar una mejor solución.



El planificador termina su trabajo con un problema retorcido no por razones inherentes a la "lógica" del mismo sino por consideraciones externas al problema: se le acaba el tiempo, o el dinero, o la paciencia. Al final dice: "Así está bien" o "Esto es lo mejor que puedo hacer dadas las limitaciones de problema" o "Me agrada esta solución", etcétera.

3. Las soluciones a los problemas retorcidos no son falsas o verdaderas, sino buenas o malas.

Existen criterios convencionales para decir, objetivamente, si la solución a una ecuación o la fórmula estructural propuesta para un compuesto químico son correctas o falsas. Pueden ser revisadas por otras personas calificadas que estén familiarizadas con los criterios establecidos. Normalmente la respuesta será precisa.

Para problemas de planeación enredados no existen respuestas verdaderas o falsas. Normalmente, la mayoría de los interesados tienen la capacidad, el interés y/o el derecho para juzgar las soluciones, pero ninguno de ellos tiene el poder para establecer una serie de reglas formales que permitan determinar lo que es correcto e incorrecto. Sus juicios generalmente varían de acuerdo con sus intereses personales o de grupo, a sus particulares conjuntos de valores y a sus predilecciones ideológicas. Lo que piensan sobre las soluciones propuestas generalmente lo expresan con términos como "bueno" o "malo" o, más frecuentemente, "mejor o peor" o "satisfactorio" o "bastante bueno".

4. No existe una prueba última o inmediata para una solución a un problema retorcido.

Para problemas sencillos se puede determinar inmediatamente qué tan bueno ha resultado tal o cual intento u operación de solución. Más aún, la prueba de la solución está enteramente bajo control de la poca gente involucrada e interesada en el problema. En contraste, con los problemas enredados cualquier solución,

después de ser puesta en práctica, generará oleadas de consecuencias que tendrán efecto durante un largo -virtualmente indefinido- periodo. Más aún, el impacto de las consecuencias de una solución puede tener repercusiones que sobrepasen, con mucho, las ventajas buscadas o las ventajas logradas hasta el momento. En tales casos, habría sido mejor si el plan no se hubiera llevado a cabo.

El impacto de las consecuencias no puede ser apreciado en su totalidad sino hasta que las oleadas de repercusiones han pasado por completo. Además no hay manera de rastrear *todas* las olas a través de *todas* las vidas que resultaron afectadas por la solución en el lapso considerado.

5. Toda solución a un problema retorcido es una "operación de un solo golpe". Ya que no hay oportunidades de aprender mediante ensayo y error sobre la marcha, cualquier intento es altamente significativo.

En las ciencias y en campos como el de las matemáticas, el ajedrez, la solución de rompecabezas o el diseño mecánico de ingeniería, quien resuelve el problema puede intentar varios caminos sin incurrir en penalidades. Cualquiera que sea el resultado de la experimentación individual, no afectará mayormente al sistema-sujeto o al curso de los acontecimientos sociales. Es muy poco probable que la victoria o derrota de un ajedrecista tenga consecuencias sobre otras partidas o bien sobre personas que no juegan ajedrez.

Con los problemas enredados, empero, *toda* solución implementada tiene consecuencias. Deja huellas que no pueden borrarse. No se puede construir una carretera para ver cómo funciona y después corregirla cuando se ve que no funciona. Las grandes obras públicas son, en los hechos, irreversibles y las consecuencias que generan tienen una larga vida promedio. La vida de muchas personas se verán irreversiblemente afectadas y mucho también

será el gasto público de dinero -otro acto irreversible. Lo mismo ocurre con otras obras públicas de gran escala y virtualmente con todos los programas de servicio público. Los efectos de una determinada experimentación curricular acompañarán a los estudiantes hasta su vida adulta.

Cuando las acciones son efectivamente irreversibles y cuando la vida promedio de sus consecuencias son largas, entonces *cualquier ensayo cuenta*. Y cualquier intento por revertir la decisión o por corregir lo que ha traído consecuencias indeseables significa entrar en otra serie de problemas enredados, que a su vez están sujetos a los mismos dilemas.

6. Los problemas retorcidos no tienen un conjunto enumerable o (exhaustivamente representable) de soluciones potenciales y tampoco existe un conjunto bien descrito de las operaciones permisibles que se puedan incorporar en el plan.

No existen criterios que permitan establecer que todas las soluciones a un problema enredado han sido identificadas y tomadas en cuenta. Puede ocurrir que no se encuentre ninguna solución debido a las inconsistencias naturales que presenta el cuadro general de un problema. (Por ejemplo, quien resuelve el problema puede llegar a la descripción de un problema que requiera que tanto A como no-A ocurran al mismo tiempo.) O bien, esta situación puede ser el resultado de que la persona encargada de la solución del problema ha fallado en elaborar una idea para la solución (lo cual no necesariamente implica que alguien más sí lo haya podido lograr). Pero normalmente, al tratar un problema de planeación enredado surge una serie de soluciones potenciales, si bien otras tantas series nunca pasarán por la mente del encargado de solucionar el problema. Es entonces cuando interviene *el juicio* para decidir si se alarga o no esta serie de soluciones disponibles. Y, por supuesto, también es una cuestión de juicio decidir cuál de estas soluciones será la elegida y se llevará a la práctica.

El ajedrez tiene una serie finita de reglas que se amoldan a todas las situaciones posibles. En matemáticas existe también una serie de reglas explícitas; asimismo en la química, aunque menos rigurosamente. En el mundo de las políticas sociales no sucede lo mismo. Las estrategias o movimientos permisibles para manejar el problema de la violencia callejera no están enumerados en ninguna parte, por ejemplo. "Cualquier cosa se vale" o, por lo menos, cualquier idea nueva que surja como medida de planeación puede ser una candidata seria para convertirse en re-solución: ¿Oué debemos hacer para reducir la violencia callejera? ¿Debemos, como en Inglaterra, desarmar a la policía con el supuesto de que hasta los criminales son incapaces de dispararle a un hombre desarmado? ¿O deberemos revocar las leyes que definen los delitos, como las que dictan que el uso de marihuana es un acto delictivo o que el robo de autos es otro acto delictivo? Esto significaría reducir el delito cambiando las definiciones. ¿Intentar un rearme moral y sustituir el auto-control ético por un control de la policía y los tribunales? ¿Matar a todos los delincuentes y así reducir el número de los que delinquen? ¿Permitir "saqueos libres" a los candidatos a ladrones para así reducir los incentivos a delinquir?

En estos terrenos de problemas mal definidos y por lo tanto de soluciones mal definidas, la elaboración de un conjunto de planes de acción viables depende de juicios realistas, de la capacidad para valorar las ideas "exóticas" y de la calidad y cantidad de confianza y credibilidad que exista entre el que planea y sus clientes. Todo esto influye para que se pueda llegar a la conclusión que permite decir: "está bien, adelante, intentémoslo".

#### 7. Todo problema retorcido es esencialmente único.

Por supuesto que todo problema tiene su particularidad especial (igual que existen características comunes) Y, por lo tanto, cada cuestión es única aunque sea en un sentido trivial. Pero por "esencialmente único" queremos decir que, no importa qué tan

larga pudiera ser la lista de similitudes entre un problema actual y uno anterior, siempre es probable que esté presente una particularidad adicional que sea de extrema importancia. En gran parte el arte de saber manejar los problemas enredados es no saber demasiado prematuramente qué tipo de solución aplicar.

No existen *clases* de problemas enredados en el sentido de que se puedan elaborar principios de solución que se adapten a *todos* los miembros de la misma clase. En matemáticas existen reglas para clasificar familias de problemas -digamos, para resolver un tipo de ecuaciones- cuando se da el caso de que un conjunto de características muy bien especificadas se encuentren en el problema. Hay también características explícitas en los problemas sencillos que definen sus semejanzas y hacen posible que el mismo conjunto de técnicas pueda emplearse efectivamente para todos ellos.

A pesar de las aparentes similitudes entre los varios problemas enredados, uno nunca puede estar seguro de que las particularidades de un problema no anulen los elementos comunes que tiene con otros problemas ya tratados. Las condiciones que se dan en una ciudad en la que se está construyendo el metro pueden ser similares a las que existen en San Francisco, pero a los proyectistas mal se les aconsejaría diciéndoles que transfirieran directamente las soluciones aplicadas a la ciudad de San Francisco. En un mundo tan complejo como el de la planeación de políticas sociales, cualquier situación que se presenta es única en su género. Si estamos en lo correcto, la transferencia directa de las metodologías de la ciencia física y de la ingeniería a las políticas sociales puede ser disfuncional y nociva. Se pueden aplicar "soluciones" a problemas aparentemente similares, pero que serán incompatibles con ellos.

8. Todo problema retorcido puede ser considerado síntoma de otro problema.

Los problemas pueden ser descritos como discrepancias entre el orden de cosas que efectivamente es y el orden de cosas que debería ser. El proceso de resolver un problema empieza con la búsqueda de una explicación causal de esa discrepancia. Remover la causa plantea otro problema, del cual el problema original es sólo un "síntoma". Éste, a su vez, puede ser considerado síntoma de otro problema de más alto nivel. De este modo, se puede considerar a la violencia callejera como síntoma de una decadencia moral generalizada, de demasiada tolerancia, de desigualdad de oportunidades, de riqueza, de pobreza, o de cualquier otra explicación causal que venga a la mente. El nivel donde un problema se coloca depende de la confianza que el analista tenga en sí mismo, y no se puede basar exclusivamente en consideraciones lógicas. Los problemas enredados no tienen un nivel que les sea natural. Por supuesto que, entre más alto sea el nivel de formulación de un problema, éste será más amplio y más general; amén de más difícil de solucionar. Por otro lado, uno no debería tratar de curar los síntomas; lo procedente sería ubicar el problema en el nivel de importancia más alto posible.

y aquí reside el problema del "incrementalismo". Esta doctrina propone una política de "pequeños pasos", con la esperanza de contribuir sistemáticamente a un mejoramiento global. Sin embargo, si se ataca un problema en un nivel demasiado bajo (un incremento), puede tener como resultado que todo resulte peor y haga más difícil lidiar con los problemas de fondo, los decisivos. Es decir, un mejoramiento marginal no garantiza un mejoramiento global. Por ejemplo, computarizar un proceso administrativo puede reducir los costos, simplificar las operaciones, etcétera. Pero también puede ocasionar que sea más difícil introducir cambios estructurales en la organización, porque la perfección técnica refuerza los patrones de comportamiento organizativo y en general incrementa el costo del cambio. El recién adquirido poder de los controladores de la información puede debilitar las modificacio-

nes posteriores de sus roles. No debe entonces resultar sorprendente que los miembros de una organización tiendan a visualizar los problemas en un nivel más bajo al que les corresponde. Si se le pregunta a un jefe de policía cuáles son los problemas de su organización, es muy probable que responda que necesitan un mejor "hardware" y dejen de lado otros problemas más sustantivos.

9. La existencia de discrepancias ante un problema retorcido puede explicarse de muchas maneras. La elección de la explicación determina la naturaleza de la resolución del problema.

La "violencia callejera" puede explicarse de muchas maneras: pocos policías, demasiados delincuentes, leyes inadecuadas, muchos policías, falta de cultura, desigualdad de oportunidades, demasiadas armas, aberraciones frenológicas, etcétera. «Cuál es la correcta? No existe ninguna regla o procedimiento que determine cuál explicación o combinación de explicaciones sea la correcta. La razón es que cuando se trata de problemas enredados hay muchas más maneras de refutar una hipótesis que tratándose de cuestiones científicas.

La manera usual de manejar evidencia conflictiva en la ciencia es la siguiente: "Bajo condiciones  $C$  y asumiendo que la hipótesis  $H$  es correcta, debe ocurrir el efecto  $E$ . Ahora bien, dada  $C$ ,  $E$  no ocurre. En consecuencia  $H$  se debe refutar." Sin embargo, en el contexto de los problemas enredados sí se admiten modalidades adicionales: uno puede negar que el efecto  $E$  haya ocurrido, o se puede explicar el que  $E$  no haya ocurrido introduciendo otros procesos sin: tener que abandonar  $H$ . He aquí un ejemplo. Asumamos que alguien elige explicar la violencia callejera diciendo que hay pocos policías. Este supuesto se convierte en la base de un plan operativo y se aumentan las fuerzas policíacas. Asumamos después que en los años siguientes aumenta el número de arrestos, pero un aumento ligeramente más bajo que el aumento del PNB. ¿Ha ocurrido entonces el efecto  $E$ ? ¿Ha disminuido la violencia calle-

jera al aumentar la fuerza policiaca? Si la respuesta es no, se pueden argumentar varias razones no científicas para rescatar la hipótesis H ("Aumentar la fuerza policiaca reduce la violencia callejera"): "Si no hubiéramos aumentado el número de oficiales, el aumento en los delitos sería aún mayor"; "Este caso es una excepción a la regla H ya que hubo un flujo irregular de elementos criminales"; "Aún no es tiempo para sentir los efectos de la medida"; etcétera. Pero también la respuesta: "Sí, E ha ocurrido" se puede defender: "aumentó el número de arrestos", etcétera.

Cuando se trata de problemas enredados, las maneras de razonar en un argumento son mucho más ricas que las que se permiten en un discurso científico. Dada la naturaleza esencialmente única del problema (véase la Proposición 7) y el no poder realizar una experimentación rigurosa (véase la Proposición 5), no es posible poner H realmente a prueba. Es decir, la elección de una explicación es arbitraria en sentido lógico. De hecho, el criterio que rige la elección tiene que ver con la actitud. La gente elige aquellas explicaciones que le parecen más plausibles. No sería muy exagerado decir que todos escogen la explicación que mejor cuadre con sus intenciones y que mejor encaje con los proyectos de acción disponibles. La "visión del mundo" del analista es el factor determinante para explicar una discrepancia y, por lo tanto, pa. a resolver un problema enredado.

#### 10. El planificador no tiene derecho a equivocarse.

Como dice Karl Popper en *La Lógica de la Investigación Científica*.<sup>4</sup> Es principio de la ciencia que las soluciones de los problemas sean sólo hipótesis que se ofrecen para ser refutadas. No hay pruebas para la hipótesis, sólo hay refutaciones potenciales. Entre más una hipótesis resista a los intentos de refutación, su "corroboración" es mejor. En consecuencia, la comunidad científica no culpa a sus miembros por postular hipótesis que serán posterior-

<sup>4</sup> Hay edición en español: Tecnos, Madrid, 1973.



mente refutadas -en tanto que el autor se someta a las reglas del juego. En contraste, en el mundo de la planeación y de los problemas enredados no se tolera esta inmunidad. Aquí la meta no es encontrar la verdad, sino mejorar las condiciones de vida del mundo en el que la gente vive. Los planificadores son responsables de las consecuencias que sus actos generan; sus efectos pueden ser de gran importancia para aquellas personas que los sufren.

Entonces nos vemos obligados a concluir que los problemas que los planificadores manejan son enredados e incorregibles, ya que desafían todo intento por delimitar sus fronteras e identificar sus causas y, así, exponer su naturaleza problemática. El planificador que trabaja con sistemas abiertos se ve atrapado en la ambigüedad de sus tejidos causales. Más aún, sus supuestas soluciones suelen ser mal entendidas y cuestionadas, debido a los dilemas que implica el pluralismo del público contemporáneo, el cual examina las propuestas y los propósitos a la luz de diferentes y contradictorias jerarquías valorativas. Examinemos estos dilemas.

#### IV. *El contexto social*

Hubo una época durante los años cincuenta cuando la literatura cuasi sociológica predijo una sociedad de masas -pronosticada como una cultura homogeneizada en la que la mayoría de las personas compartirían los mismos valores y creencias, tendrían las mismas metas, los mismos estilos de vida y los mismos comportamientos y actitudes. Ahora resulta evidente que esas predicciones eran incorrectas.

En efecto, las grandes sociedades del mundo occidental se están volviendo cada vez más heterogéneas. Son cada vez más diferenciadas, abarcan miles de grupos minoritarios, cada uno cohesionado alrededor de intereses y valores comunes y que comparten preferencias estilísticas muy diferentes a las de otros grupos. En la medida en que aumenta el volumen de información y conocimientos,

en que el desarrollo tecnológico expande el rango de las opciones y en que se amplía la conciencia de libertad para distinguirse y autonomizarse, aumenta el número de las variaciones posibles. El creciente deseo de por lo menos tener una identidad subcultural induce a los grupos a aprovechar esas opciones y a inventar nuevas. Estamos tentados de decir que la irregularidad de las permutaciones culturales se está convirtiendo en la regla. Ahora nos damos cuenta de que el crisol de razas nunca funcionó para las grandes masas de inmigrantes que llegaron a Estados Unidos,' y de que la concepción unitaria del "*American Way of Life*" se ha ido diferenciando en una gran cantidad de estilos de vida.

La sociedad preindustrial era, desde luego, culturalmente homogénea. En la era industrial se amplió de manera importante la diversidad cultural. La sociedad postindustrial es, quizá, más diferenciada que todas las sociedades pasadas. Todavía es prematuro emitir un juicio sobre si la actual politización de los subpúblicos es un fenómeno de largo plazo o no. Se podrían describir escenarios factibles para cualquiera de las situaciones. Sin embargo, una cosa es clara: el tamaño desmedido de la población hará posible que las pequeñas minorías abarquen grandes números de personas y que las pequeñas minorías puedan ejercer una influencia política determinante.

¿Cómo podrá esta gran sociedad manejar sus problemas retorcidos y complicados con una mentalidad de planeación en un escenario donde una pluralidad de públicos persiguen una gran diversidad de metas políticas? ¿Cómo se podrán establecer las metas con bases valorativas tan diversas? La concepción unitaria del "interés público" indiviso parece resultar anacrónica.

Ni siquiera poseemos una teoría que nos diga cómo encontrar lo que pudiera ser considerado como un mejor estado de la so-

<sup>s</sup>Una señal temprana de esta conciencia en ascenso es visible en Nathan Glazer y Daniel Patrick Moynihan, *Beyond the Melting Pot* Cambridge: Harvard y MIT Presses, 1963.

ciudad. Tampoco poseemos una teoría que nos diga qué distribución del producto social es la mejor -sea que esos productos se expresen en el ingreso de dinero, ingreso de información, de oportunidades culturales. Nos hemos dado cuenta de que el concepto de producto social no es muy significativo; probablemente no exista una medida agregada para el bienestar de una sociedad altamente diversificada, si esta medida ha de ser objetiva e imparcial. La ciencia social ha sido incapaz de descubrir una función de bienestar social que pueda indicarnos qué decisiones contribuirían a un mejor estado social. En cambio, hemos tenido que confiar en los axiomas del individualismo que subyacen en la teoría económica y política, deduciendo, en efecto, que el beneficio del gran público resulta de la suma de elecciones individuales. Y aun así, sabemos que esto no ocurre necesariamente de este modo, como lo demuestran dramáticamente las experiencias actuales del problema de la contaminación.

También sabemos que muchos procesos sociales tienen la característica de los juegos de suma cero. Mientras la población se vuelve cada vez más plural, las diferencias intergrupales pueden ser vistas como un reflejo de rivalidades intergrupales del tipo "suma cero". Si es así, las perspectivas de inventar estrategias de desarrollo de suma positiva serán cada vez más difíciles.

Tal vez podamos ilustrar esto. Hace pocos años, existía en Estados Unidos un consenso casi universal en cuanto a que el pleno empleo, una alta productividad y una distribución amplia de bienes al consumidor era una estrategia de desarrollo en la que todos eran ganadores. Este consenso se encuentra muy erosionado actualmente. En este momento en que se pagan remedos de salarios a los pobres, a los estudiantes universitarios y a los jubilados, así como a receptores más tradicionales que no tienen ingresos, nuestras concepciones del empleo y el pleno empleo han tenido que revisarse. En este momento, en el que se sabe que las materias primas que entran en la economía acaban como desechos residua-

les que contaminan la capa atmosférica y los ríos, muchos empiezan a preocuparse por la producción manufacturera; y ahora que algunas nuevas religiones de la clase media exorcizan los bienes terrenales en favor de "bienes comunes" menos tangibles, se reta a la sociedad de consumo -aunque de manera extraña por aquellos que estaban a la zaga. Lo que alguna vez fue una estrategia clara de "todos ganamos", que tenía un estatus casi de truismo, se ha convertido ahora en una fuente de discrepancias y polémicas entre los subpúblicos.

O, si este ejemplo parece demasiado generalizador, piénsese en la clase de conflictos intergrupales implícitos en la renovación urbana, la construcción de carreteras o el diseño curricular de las escuelas públicas. Nuestra observación no se refiere sólo al hecho de que están cambiando los valores. Eso es harto verdadero, y las probabilidades de cambios paramétricos son suficientemente grandes como para avasallar al más atento de los observadores de las normas contemporáneas. Lo que queremos destacar es que esta diversidad de valores es ya una propiedad intrínseca de diferentes grupos de individuos -que lo que satisface a unos puede ser aberrante para otros, que lo que para unos implica la solución a un problema para otros representa la aparición de un problema. Bajo estas circunstancias, y ante la ausencia de una teoría social global o de una ética social global, no hay manera de decir qué grupo tiene la razón o a qué grupo se le deben cumplir sus demandas.

Una aproximación tradicional para reconciliar los valores sociales y la elección individual consiste en encomendar la toma de decisiones a los concedores y expertos profesionales y políticos. Pero independientemente de que uno crea que esto es éticamente tolerable o no, esperamos haber dejado claro que semejante táctica sólo es una petición de principio, ya que no existen respuestas libres de valores ni verdaderas o falsas para ninguno de los problemas enredados y mañosos que enfrenta el gobierno. Sustituir

el juicio de los expertos profesionales por el de los grupos políticos contendientes puede hacer quizá explícitos los razonamientos y las repercusiones de las decisiones, pero no necesariamente conduce a mejores resultados. La mejor respuesta es sólo posible frente a problemas sencillos, pero no con los problemas enredados.

Otra aproximación tradicional a esta reconciliación consiste en inclinarse en favor de la elección individual. En este sentido es posible promover una mayor diferenciación de bienes, servicios, situaciones y oportunidades, de tal manera que los individuos tengan más posibilidades para satisfacer sus preferencias personales. Es posible también ver la manera de aminorar los efectos que el individuo juzgue más nocivos, identificando de alguna manera el lugar donde se generan los problemas del sistema, o dejarlo que aproveche las oportunidades ahí donde sean más visibles o hacer que el individuo trabaje duro para manejar una estrategia de desarrollo ya no de suma positiva.

Pero, cualquiera que sea la táctica, debe quedar claro que el profesional experto es un elemento que está inmerso en un juego político y que intentará promover su visión de bienestar sobre la de los demás. La planeación es un componente de la política. Y no hay manera a escapar de esta obviedad. Ninguna de estas tácticas responderá a las difíciles preguntas relacionadas con la clase de problemas rebeldes y enredados que enfrentan los planificadores y políticos. Tampoco tenemos una teoría que nos pueda decir cuál podría ser la bondad social, ni una que evite la complicidad del mundo social, ni una que pudiera resolver los problemas de justicia que el naciente pluralismo ocasiona. Más bien nos inclinamos a pensar que estos dilemas teóricos son quizá las condiciones más enredadas a las que tengamos que enfrentarnos.



## 5. *Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas\**

**L**A DEFINICIÓN de un problema de políticas públicas tiene más importancia que su simple definición conceptual. Si una política establece de manera muy estrecha sus objetivos, es muy probable ignorar o subvaluar varios efectos importantes de su propuesta de acción. Si se pierden de vista variables importantes que afectan el comportamiento del sistema en consideración, se pueden perder oportunidades para elegir las políticas adecuadas o pasar por alto restricciones en la elección de las políticas. En los dos casos, las recomendaciones de la política serían inapropiadas.

En la política sobre la heroína, la definición del problema es particularmente crítica. Considérense, por ejemplo, definiciones alternativas y sus implicaciones en la política gubernamental. Algunos consideran que el objetivo de la política sobre la heroína es sin más la reducción de su consumo. La abstinencia es deseable, incluso si no provoca ningún cambio de conducta; por tanto, las políticas recomendadas comprenden el establecimiento de programas de desintoxicación, internar a los pacientes en hospitales psiquiátricos y poner en práctica estrictas restricciones al suministro de heroína. Quedarían excluidos de los objetivos de la definición los tratamientos con metadón y la legalización de la heroína.

Para otros, el objetivo es mejorar la calidad de vida de los consumidores. Cualquier mejora en su salud, independencia eco-

\* Publicado originalmente con el título "Anatomy of the Heroin Problem: An Exercise in Problem Definition", en *Policy Analysis*, no. 2, 1976, pp. 639-662. Traducción al español de Marco Antonio Mena.

nómica o autoestima es deseable, incluso si el individuo continúa usando heroína. En consecuencia, se consideran políticas apropiadas los tratamientos con metadón y la prescripción legal de heroína. Otros definen el objetivo de la política como la protección de la sociedad frente a la conducta peligrosa de los consumidores. Es deseable entonces abatir el número de los delitos cometidos por los consumidores; la cárcel y el tratamiento obligatorio se convierten en los instrumentos apropiados. De manera similar, algunos piensan que la variable más influyente en la conducta de los consumidores es el consumo mismo de heroína. Si los consumidores dejaran de usarla repentinamente, su salud mejoraría, se restablecería su dignidad y autonomía y se reducirían los delitos. Desde este punto de vista, el tratamiento con metadón y la desintoxicación deberían asegurar amplias y efectivas mejoras en la conducta de los consumidores.

Otros dicen que la prohibición de heroína es la culpable. Si los ingresos reales de los consumidores no se vieran drásticamente reducidos por el alto precio de la heroína ilegal; si la disposición de su tiempo no se viera alterada por arrestos, intentos fracasados para entrar en contacto con los proveedores o por intoxicaciones por sobredosis; si ellos no tuvieran que dedicar toda su energía emocional a la compulsiva tarea de vencer estos obstáculos, entonces ellos podrían llevar una vida autocontrolada y digna. Por consiguiente, permitir la prescripción legal de heroína es la política recomendada.

Finalmente, otros afirman que el pobre número de oportunidades que enfrentan los consumidores es el factor que más influye en la predisposición a usar heroína y en el comportamiento del consumidor. Bajo este punto de vista, las políticas que expandan las oportunidades son necesarias y suficientes para prevenir el uso de heroína y para mejorar la conducta y la condición de los consumidores presentes.

En la literatura, todos estos enfoques se pueden distinguir por una variedad de fórmulas. La "postura de cumplimiento de la ley"



contrasta con la "postura médica". Las políticas que atacan los "síntomas" en contraste con las políticas que atacan las "raíces de las causas". Un enfoque restringido a la cuestión de la heroína, más que al abuso de las drogas en general, se considera obviamente "subóptimo". Estos eslogans hacen el papel de definiciones del problema de la heroína y han reducido arbitrariamente la gama de objetivos razonables, prejuiciando las políticas y conduciendo demasiado rápido a conclusiones demasiado optimistas.

El propósito de este artículo es definir el problema de la heroína de forma que evite los estrechos prejuicios de las fórmulas mencionadas. Primero enlisto los atributos que deberían incluirse en cualquier descripción del problema de la heroína, y luego discuto los objetivos que el gobierno, a la luz de estos atributos, debería perseguir. Así, después de identificar las principales clases de instrumentos de políticas que ejercen cierta influencia en la cuestión, presento una sencilla e informal anatomía que nos permite razonar, desde los efectos inmediatos de los instrumentos de políticas hasta su impacto agregado en el problema.

### *Los atributos del problema de la heroína y los objetivos de gobierno*

El cuadro 1 identifica los atributos del mundo que se ven afectados significativamente por el uso de heroína o por las políticas diseñadas para controlarlo. El cuadro muestra también algunos indicadores del estado actual del problema de la heroína en la ciudad de Nueva York. No está claro cuántos de estos efectos ocurren como consecuencia necesaria del uso de heroína en sí mismo. Puede ser que los consumidores de heroína<sup>1</sup> sean ya gente enferma,

<sup>1</sup> Me refiero, generalmente, al "consumidor de heroína" y no al "adicto a la heroína" para señalar con claridad que no acepto acrúicamente los viejos estereotipos de comportamiento de los consumidores, o las viejas creencias sobre la psicología del consumo de heroína. Más adelante propongo una tipología de consumidores que incluye ocho diferentes tipos. De ellos solamente uno se llama "adicto" —cuya conducta es muy parecida a la del adicto estereotipado— y, aunque estimo que este tipo constituye una proporción

pobre, degradada, peligrosa, y costosa para el público aun si no se toma en cuenta su adicción. Si mañana dejaran de consumir heroína (o si nunca la hubieran consumido), su comportamiento y condición podrían ser más o menos los mismos de ahora.' Puede ser también que la única razón de que los consumidores de heroína se comporten tan mal y sufran condiciones intolerables sea el hecho de que se les fuerza a comprar heroína en un mercado ilícito. Si la heroína estuviera legalmente disponible, esterilizada, en dosis predecibles y a bajos precios, la conducta de los consumidores y su condición podrían mejorar muy notablemente.'

La cuestión general acerca de qué cosa orilla a los consumidores a comportarse como lo hacen se encuentra repetidamente en cualquier análisis del problema de la heroína. Lo que está en duda al discutir y decidir sobre el tema es qué capacidad tienen

sustancial de todos los consumidores (alrededor del 30 por ciento), sigue siendo sólo una minoría. En consecuencia, cuando hable de la población total de consumidores, diré "consumidor", y cuando hable de los "adictos" estaré refiriéndome a este específico tipo de consumidor.

<sup>2</sup> Esta hipótesis claramente conduce al juicio de que al consumidor le tiene sin cuidado la idea de abandonar el uso de heroína. A este juicio sigue una segunda hipótesis: si los consumidores nunca hubieran usado heroína estarían ahora en buenas condiciones; pero, debido al deterioro ocasionado por largos periodos de uso de heroína, no es posible' cambiar dramáticamente su condición con' el solo hecho de abandonar la droga. Ambas hipótesis difieren significativamente en sus implicaciones sobre el valor de la prevención del uso de heroína. La primera supone que la prevención no es importante; el consumidor sería el mismo con o sin heroína. La segunda supone que la prevención es muy importante: parar el consumo de droga puede ser para el consumidor un bien de muy escaso valor, pero su vida sera más agradable si evita la recaída. Esto es una clase de "principio de virginidad": el valor es en prevenir la iniciación; una vez iniciada, la persona difícilmente podría recuperarse. Yo estoy a favor de la segunda hipótesis. Veo que los efectos a largo plazo del consumo de heroína son críticos: se pierden oportunidades, cambian las actitudes, se vuelven obsoletas habilidades valiosas, la salud se deteriora, las relaciones con la familia y con los amigos se vuelven enfadosas, etc. Después de ocho años de uso, una persona simplemente no tiene la capacidad y las oportunidades que tenía cuando empezó a consumir heroína. Prevenir la iniciación sigue siendo vital incluso si uno cree que muchos de los efectos de la heroína a largo plazo son solamente malos bajo una política prohibitiva, especialmente desde que la política estigmatiza a los consumidores al registrarlos en sus archivos criminales: si parece que la política de prohibición va a continuar, es esencial prevenir a la llueva gente de volverse consumidora.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, A. R. Lindesmith, *The addict and the law*, (New York: Vintage Books, 1965). En otro documento, donde examino la cuestión con cuidado, encuentro

los diferentes instrumentos de políticas para mejorar la conducta y la condición de los consumidores. Si uno juzga que el uso de heroína en sí mismo es el factor que determina gran parte del estado del consumidor, es obvio recomendar políticas diseñadas principalmente para reducir el consumo de heroína. Si uno juzga que la falla es solamente la *ilegalidad* del consumo de heroína, entonces se recomendaría abandonar la actual política que prohíbe el uso de heroína.'

Aquí abordo el problema, pero no para resolverlo sino para evitar interpretaciones erróneas del cuadro 1. La afirmación de que los diferentes efectos son atributos del problema de la heroína no debe leerse como si los efectos ocurrieran en su mayor parte como resultado del uso de heroína en sí mismo. No deberíamos hacer suposiciones sobre la eficacia de los diferentes instrumentos de políticas hasta que no hayamos examinado de cerca el comportamiento de los consumidores. El propósito del cuadro es simplemente mostrar un amplio y ordenado esquema de recuento para distinguir los cambios importantes en la concepción del problema de la heroína ( ) los efectos que implica utilizar algún instrumento particular para tratar con el problema.

---

que hay una oportunidad razonable de que la prescripción legal tuviera muy buenos efectos o muy malos efectos. Así, mientras el valor esperado de la política pueda ser grande, la experimentación adicional y la confianza continuada en las políticas podrían tener valores más bajos de los esperados, aunque también variaciones más pequeñas. Al respecto, véase, mi trabajo "Policy towards heroin use in New York City".

<sup>4</sup> Debe notarse que si se piensa que el consumo ilícito de heroína es el problema, uno no estaría satisfecho únicamente con las políticas que hicieran legal todo uso de heroína, sino también con las que (a) redujeran totalmente el uso de heroína o (b) redujeran el uso ilícito de heroína al sustituir el consumo legal de alguna otra cosa por el consumo de heroína. Presumiblemente, los tres tipos de política evitarían el problema de los altos precios, el acceso irregular y le impredecible calidad presente en el uso ilegal de la heroína. Sin embargo, uno debería recomendar la prescripción legal de heroína como la única política sólo si se cree que es más fácil legalizarla que reducir todo su consumo o que replazarla con algún otro bien, y si uno cree que la legalización no cambiará otros objetivos de la sociedad. Y aun así, si estos puntos de vista sobre la puesta en práctica y los otros objetivos de la sociedad parecen razonables, no se deben aceptar como verdad a priori. y deben sujetarse a evidencia y argumentación.

CUADRO 1  
ATRIBUTOS DEL PROBLEMA DE LA HEROÍNA

Atributos del problema de la heroína		Indicadores del problema en la ciudad de Nueva York
Salud	Mortalidad	La tasa de mortalidad de los consumidores es aproximadamente de 1% al año; un consumidor de 20 años de edad tiene la misma expectativa de vida de un no consumidor de 50 años. <sup>2</sup>
	Morbilidad	Casi todos los casos de tétanos son de consumidores; casi todos los consumidores contraen hepatitis clínica o subclínica. <sup>2</sup>
Efectos en usuarios	Intoxicación	Sólo 2 de cada 12 horas se usan para estar "sobrio"; <sup>3</sup> muchos consumidores abusan del alcohol. <sup>4</sup>
	Independencia económica	El ingreso promedio de los consumidores por trabajos legítimos se estima en \$ 3,300; <sup>5</sup> de 20 a 30% de los consumidores en Nueva York están en buenas condiciones económicas; alrededor de 50-60% de los consumidores <b>manifiestan</b> pedir prestado a sus familias como fuente de ingreso. <sup>6</sup>
Dignidad y autonomía	Responsabilidades convencionales	
	Satisfacción en la vida	Más del 50% de los casos de abuso de menores en Nueva York tiene que ver con familias de consumidores; 2/3 de los consumidores nunca auxilian a sus ex esposas o familias en tiempo de <b>necesidad</b> . <sup>7</sup>

<sup>1</sup> Alan Tbalinger, "A Study of Deaths of Narcotic Users in New York City, 1969". New York: Health Service Administration. New York City Department of Health, Health Research Training Program, 1970.

<sup>2</sup> U. S., Congress, House, Select Committee on Crime, *Drugs in our schools*, audiencias ante el Select Committee on crime, 92d Cong., 2d sess., 1972 Testimonio de Michael M. Baden, M.D.

<sup>3</sup> Vincent Dole *et al.*, "Narcotic Blockade", *Archives of Internal Medicine* 118, octubre 1966: 305.

<sup>4</sup> John Langrod, "Secondary Drug Abuse Among Heroin Users", *International Journal of the Addictions* 5, núm. 4, diciembre 1970: 614.

<sup>5</sup> Ajan Craig Leslie, "A Benefit-Cost Analysis of New York City's Heroin addiction problems and programs, 1971", Materiales de Investigación y Docencia, Cambridge, Mass.: Programa de Políticas Públicas, John Fitzgerald Kennedy School of Government, Harvard University, 1972 La estimación se hace al tomar la distribución de ocupaciones en una muestra de adictos en los programas de tratamiento de la Addiction Services Agency, multiplicada por la media de ingreso de Estados Unidos y luego ajustada por el sesgo incorporado en la muestra.

<sup>6</sup> Richard D. Brotman y Alfred M. Freedman, *Continuities and Discontinuities in the Process of Patient Care for Narcotic Addicts*, New York: New York Medical College, 1965, p. 105  
*1/bi.*, p. 114.

<sup>8</sup> Mark H. Moore, *Economic Aspects of Heroin Distribution*, Materiales de Investigación y Docencia, Cambridge, Mass.: Programa de Políticas Públicas, John Fitzgerald Kennedy School of Government, Harvard University, 1971. Véase también Singer, "The Vitality of Mythical Numbers", *The Public Interest*, núm. 23, primavera 1971.

<sup>9</sup> Paula Kleinman y Deborah S. David, "Protection against Crime in a Ghetto Community", New York: Columbia University, julio 1972, tabla D-1.

<sup>10</sup> William H. McGlottin *et al.*, *Alternative Approaches to Opiate Addiction: Costs, Benefits and Potential*. Washington, D. C.: Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs, U.S. Department of Justice, 1972, apéndice B, p. 10.

<sup>11</sup> New York City Addiction Services Agency, *Comprehensive Plan for Control of Drug Abuse and Addiction*. New York, 1973, pp. 13-14.

<sup>12</sup> New York City Human Resources Administration, *Narcotic Addiction Public Assistance*. New York, octubre 1973, p. 22

<sup>13</sup> New York City Criminal Justice Co-ordinating Council, *1972 Criminal Justice Plan*. New York, 1973, PI. 6-9.

<sup>14</sup> Véase, entre otros, Dennis Aronowitz, "Civil Commitment of Narcotic Addicts", *Columbia Law Review* 67, núm. 3, marzo 1967; Albert B. Logan, "May a Man Be Punished because He is Ill?" *American Bar Association Journal*, octubre 1966; "Due Process for the Narcotic Addict? The New York Compulsory Commitment Procedures", *New York University Law Review* 43, pp. 1172-93; "Civil Commitment of Narcotic Addicts", *Yale Law Journal* 76, 1967: 1160.

CUADRO 1 (Continuación)

	Pérdidas económicas de las víctimas	Se estima en 250 a 500 millones de dólares el valor de las propiedades robadas por los consumidores de heroína, en Nueva York. <sup>8</sup>
[o]menes	Costos privados de protección	1/3 de la gente de las comunidades marginadas (ghettos) ha comprado cerraduras especiales y alarmas para sus casas. <sup>9</sup>
	Miedo y ansiedad	De 1/3 a 1/2 de la gente de las comunidades marginadas camina sola por ciertas calles; <sup>9</sup> de 1/4 a 1/3 de la población de la misma área nunca sale sola por las noches. <sup>9</sup>
	Contagio	Alrededor de 90% de los consumidores de heroína reciben su primera dosis de otro consumidor. <sup>10</sup>
Efectos en otros	Servicios especiales a los consumidores	Los gobiernos federal, estatal y local gastan un total de entre 100 y 150 millones de dólares en programas especialmente dirigidos a los consumidores de heroína. <sup>11</sup>
	Porción de servicios generales	Alrededor de 60 millones de dólares se otorgan a consumidores de heroína por medio de programas de bienestar. <sup>12</sup> Alrededor del 20% de todas las acusaciones por delitos y mala conducta proviene de crímenes narcóticos. <sup>13</sup>
Recursos públicos	Valor de las instalaciones para otros	La gente evita usar parques, instalaciones recreativas, etcétera, porque le disgusta entrar en contacto con consumidores.
	Impacto en la base impositiva	Muchos ricos ciudadanos emigran de la ciudad como respuesta a la gran población de consumidores.
	Estado de los derechos civiles	Se atacan ampliamente los procedimientos confinatorios por considerarlos una amenaza para las libertades civiles, pero también se los justifica como el principal instrumento de la política sobre heroína. <sup>14</sup>
	Poder del crimen organizado	Las ganancias del crimen organizado por la venta de heroína se estiman en 24 millones de dólares. <sup>8</sup>
Moral de la sociedad	Integridad de las leyes	Al cumplir las leyes de narcóticos, la policía ha pagado sobornos por cantidades que van de 50 a 70,000 dólares. <sup>15</sup>
	Grado de movilidad social	"Los consumidores vienen de hogares de mejores condiciones sociales y económicas que los no consumidores". <sup>16</sup>
	Preferencias morales y estéticas	

<sup>15</sup> New York State Commission on Investigation. *Narcotics Law Enforcement in New York City*, New York, 1972, pp. 138-39.

<sup>16</sup> Isidor Chein et al., *The Road to Il.* New York: Basic Books, 1964, pp. 126-27.

Los objetivos del gobierno deberían comprender en principio todos los atributos del problema. Específicamente, el gobierno debería buscar:

- 1) mejorar la salud de los consumidores;
- 2) reforzar su dignidad y autonomía;
- 3) reducir los delitos que cometen;
- 4) reducir el contagio del uso de heroína;
- 5) consolidar la moral de la sociedad;
- 6) reducir los recursos públicos que absorben los consumidores de heroína.

En términos de estos objetivos y de los atributos más detallados que se enlistan en el cuadro 1, deberíamos describir el estado del problema de la heroína y evaluar el impacto de las políticas y los programas específicos.

Enlisto seis objetivos, a pesar de la controversia sobre cuáles conciernen propiamente al gobierno.<sup>5</sup> Hay muchos que consideran que el gobierno debería intervenir en las decisiones privadas sólo cuando éstas tengan un efecto dañino en los demás. Los que sostienen esta noción argumentan que el gobierno debería preocuparse únicamente por los "efectos externos" del consumo de heroína, como el delito o el contagio. Ellos insisten en que no hay ningún efecto de la heroína en el consumidor individual que justifique la intervención de gobierno. Los consumidores podrían enfermarse, sentirse atrapados en una forma de vida despreciable, depender psicológica y económicamente de su familia y amigos, pero esto no sería motivo de ningún tipo de intervención gubernamental. Todo mundo tiene el derecho de elegir su propia forma de irse al infierno.

<sup>5</sup> Estoy profundamente en deuda con el Profesor James Q. Wilson por enfatizar la importancia de esta controversia, delinear limpiamente sus fuentes, proveerme de elocuente lenguaje para expresar las visiones alternativas, y persuadirme de que el tercer punto de vista (que la sociedad puede tener la obligación de mejorar la calidad de vida de uno de sus ciudadanos) era razonable, particularmente en el arca de la adicción a la heroína.

En cambio, otros invocan la intervención gubernamental en las decisiones privadas cuando éstas tienen consecuencias significativas que el decisor no puede determinar o es incapaz de evaluar. Así, el gobierno está autorizado para impedir que los niños (y otros que no entiendan completamente las consecuencias del consumo de heroína) tengan acceso a la heroína." Comúnmente se asume que la negación del acceso puede lograrse por medio de una "política regulatoria". Consecuentemente, el gobierno está autorizado para implantar tal política. Pero, ¿qué pasa si esa política regulatoria fracasa? En este caso no está claro si el gobierno debería imponer una "política de prohibición" para que, al tiempo que niegue a los niños el acceso a la heroína, conceda derechos de decisión a los adultos supuestamente competentes.

Otros más están persuadidos de que el gobierno tiene la obligación de motivar y ayudar a cada uno de sus ciudadanos para que disfruten una vida digna:

En esta concepción del bien público, todos los ciudadanos de una sociedad seguramente se verían afectados -indirecta pero tal vez profunda y permanentemente- si se permite que un número significativo de ellos elija su propia forma de irse al infierno. Una sociedad es entonces indigna si permite o es indiferente a cualquier actividad que deshumanice o prive a sus miembros de sus capacidades esenciales (o "naturales") para juzgar, elegir y actuar.'

<sup>6</sup> Una forma de justificar la intervención en las decisiones de los niños es que, por ejemplo, uno de quince años de edad no será la misma persona cuando tenga 35; sin embargo, las decisiones y acciones del niño de quince años, sigue el argumento, afectan el conjunto de oportunidades, y así la utilidad de la persona de 35. De esta forma, la conducta de una persona (a los quince años) tiene importantes efectos externos en una persona diferente (la de 35); así, la intervención del gobierno se racionaliza como una forma de controlar la producción de externalidades negativas. Estoy en deuda con Richard Zeckhauser por señalarme este punto.

<sup>7</sup> James Q. Wilson, Mark H. Moore y David Wheat. "The problem of heroin", *The Public Interest*, núm. 29 (otoño 1972).

Este punto de vista permite la intervención gubernamental no sólo para reducir los efectos externos y prevenir el consumo de heroína en los que no son capaces de estimar las consecuencias, sino también para contribuir a desarrollar la dignidad y la autonomía de los consumidores individuales.

Si nos vemos forzados a tomar parte en esta controversia, una posible estrategia sería reducir el conjunto de objetivos gubernamentales y simplificar así el análisis. Sin embargo, no creo se pueda decidir cuál es el conjunto apropiado de objetivos de gobierno hasta no ver cuáles son las consecuencias de tener un conjunto restringido. Debido a que aún no estamos seguros de los efectos específicos de las diversas políticas ni tampoco de la importancia que se debe otorgar a los diferentes efectos, parece que lo mejor es dejar los que se presentan en el cuadro 1, para recordarnos todo lo que puede estar en duda al elegir (o sostener) cualquier política específica hacia al uso de heroína.

### *Los instrumentos de políticas*

Los instrumentos de políticas que el gobierno puede usar para manipular los atributos del problema de la heroína son diversos y numerosos. En esta sección ordeno el heterogéneo grupo de instrumentos en subgrupos sobre los que hago observaciones generales. Entre estos subgrupos, las comparaciones de instrumentos específicos son sencillas y reveladoras.

#### DIFERENCIAS DE ÁMBITO

Una de las más importantes diferencias de los instrumentos de políticas es la relativa amplitud o estrechez de su ámbito de acción. Algunas políticas se diseñan para influir en un amplio ámbito de conducta; otras no. Algunas se diseñan para influir solamente a la gente que consume actualmente heroína; otras se centran en un segmento mucho mayor de la población total. Po-



demos entonces definir el ámbito de una política en términos de (1) el rango de conducta que el diseño de la política busca influir, y (2) el grupo de población afectada por la política. El cuadro 2 presenta un gran número de instrumentos de políticas y los divide en cuatro subgrupos de acuerdo con sus diferencias de ámbito.

#### POLÍTICAS QUE ATACAN "SÍNTOMAS" Y

#### POLÍTICAS QUE ATACAN "CAUSAS"

Las políticas que difieren según sus ámbitos se dividen, a veces vagamente, entre las que atacan "síntomas" del problema de la heroína y las que atacan sus "causas de raíz". Supuestamente, las políticas que atacan síntomas están diseñadas principalmente para reducir el consumo de quienes la usan actualmente (véase la cuarta columna del cuadro 2). Las políticas que atacan las causas tienen ámbitos más amplios: buscan modificar más aspectos de la conducta, no solamente el consumo de heroína, y extender su influencia a una porción mayor de la población total (columna 1).

La clasificación en términos de síntomas y causas desata en seguida la controversia sobre los méritos relativos de los programas específicos. Supone que las posiciones que atacan sólo síntomas son cínicas, pasajeras, ineficientes, en otras palabras indeseables, y que las políticas que atacan causas son evidentemente superiores.

Hay algo de instinto aquí. Si uno define ampliamente los objetivos de la política sobre la heroína como lo hago yo, se alcanza a juzgar intuitivamente que las políticas que se han limitado a reducir el consumo de heroína de los actuales consumidores no van a tener un impacto sustancial en el problema. Gran parte de la conducta negativa y de la infeliz condición de los consumidores persistiría a pesar de la reducción del consumo de heroína. Muchas personas cuya conducta deseamos modificar -hijos, padres, esposas, vecinos- seguirían fuera de nuestro alcance. Pero, así co-

CUADRO 2.  
 ÁMBITO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS ALTERNATIVAS

<i>Políticas que influyen en la conducta de la sociedad en general</i>		<i>Políticas que influyen solamente en la conducta de quienes ya usan la heroína</i>	
Políticas que influyen en un amplio rango de conducta 1	Políticas que influyen solamente en el consumo de heroína 2	Políticas que influyen en un amplio rango de conducta 3	Políticas que influyen solamente en el consumo de heroína 4
Macropolíticas de empleo	Prohibición de todas las ventas y uso de heroína	Comunidades terapéuticas	Desintoxicación ambulatoria
Programas de bienestar	Programas de educación sobre drogas	Psicoterapia individual	Tratamiento "sin esqueleto", o desarticulado a base de metadón
Programas de salud pública	Detección temprana y programas de cuarentena	Tratamiento con metadón y servicios auxiliares	
Programas antipobreza	Programas de inmunización antagonista temprana	Libertad bajo palabra y condicional	
Programas de capacitación			
Prohibición de tratos discriminatorios en las contrataciones		Consumidores internados en hospitales psiquiátricos	
Programas de delincuencia juvenil		Programas de empleo asegurado	
Cárceles y prisiones			

mo es un error confiar totalmente en políticas estrechas, es también un error confiar totalmente en las muy amplias. Hay dos razones para creer que las políticas amplias fracasan. Primero, tales políticas han tenido en general efectos mucho más débiles que los esperados en la conducta y la condición global de vida de la gente; muchos de los grandes programas sociales de la década de los años sesenta fracasaron en su intento de mejorar la vida de las personas a las se intentaba servir. Ya pasaron los tiempos de la gran con-

fianza en los efectos mágicos de las leyes antidiscriminatorias, los programas de capacitación laboral y los organismos antipobreza. Segundo, debido a que se separa a los consumidores de heroína del resto de la sociedad por causa de discriminación racial, discriminación por causa de antecedentes penales, y por la deficiencia de sus actitudes, salud y habilidades, los adictos tienden a ubicarse entre los menos ayudados por la expansión del empleo o la ampliación de los servicios sociales generales. Incluso cuando las políticas amplias se persiguen con ahínco, los consumidores requieren atención especial y apoyo para superar las barreras restantes. Tal atención y apoyo pueden únicamente venir de políticas con ámbitos bastante estrechos. En algunos casos, las políticas muy estrechas podrían ser suficientes para esto, pero, en otros, se necesitan programas más extensos e intensos (columna 3). Existe entonces un importante efecto de complementariedad entre los programas con diferentes ámbitos: las combinaciones probablemente tengan más efectividad que una sola clase de política.

Nótese que los programas listados en la columna 3 abordan un tema especial: ¿por qué los programas diseñados para ir más allá de la mera reducción del consumo de heroína deberían restringirse a los consumidores de heroína? Muchas de las técnicas de rehabilitación empleadas por estos programas son aplicables en general. Hay en el mundo otros tipos de gente en desventaja, peligrosa y degradada, que podrían beneficiarse de ellas tanto o más que los consumidores de heroína. En consecuencia, la equidad dictaría que estos programas fueran accesibles también para los no consumidores.

No obstante, hay dos argumentos para restringir las políticas a los consumidores de heroína. Primero, se puede argumentar que los consumidores de heroína son mucho más peligrosos, degradados y enfermos que el resto de la gente **pobre**; como se localizan en lo peor de la escoria social merecen atención especial. Segundo, se puede argumentar que los consumidores de heroína pueden ser

extraordinariamente tratados mediante varios programas sociales: mientras que es difícil tener algún impacto en los hábitos, actitudes y habilidades de la gente pobre común y corriente, hay algo en los consumidores de heroína que les hace mejorar drásticamente su conducta y condición con mayor facilidad. Una vez que los rescatamos del uso compulsivo de heroína, espontáneamente se rehabilitan por sí mismos o se muestran más dispuestos a seguir las directrices que conducen a la rehabilitación. Sabemos que los programas de tratamiento con metadón son mucho más exitosos que los mismos programas de capacitación laboral para conseguir empleo, y mucho más exitosos que la mayoría de los sistemas de libertad condicional para reducir los delitos. Hay razones para creer en el segundo argumento.

No es importante *resolver* esta cuestión. Lo importante es tenerla en mente. Si los consumidores de heroína no son necesariamente "peores" que la población general de la gente pobre, y si no mejoran excepcional y notablemente mediante programas sociales, entonces la restricción de los programas podría verse en dificultades para justificarse. Pero, si efectivamente los consumidores son "peores" y muestran mejoras drásticas con los tratamientos, la justificación será más fácil.

#### EL ÁMBITO DE LOS PROGRAMAS PREVENTIVOS

Los instrumentos de políticas enlistados en la segunda columna del cuadro 2 afectan a la población en general y buscan influir en las conductas sólo con relación al consumo de heroína. Por definición, los programas de este ámbito particular son programas preventivos: están dirigidos a la gente que ahora consume heroína y buscan reducir la probabilidad de su uso en el futuro.

El ámbito de estos programas señala un problema en su diseño: ¿cómo podemos concentrarnos en los que son vulnerables al uso de heroína y no dispersar sus efectos entre la población? En efecto, es difícil distinguir al vulnerable del inmune; por ello, fra-

casar en este punto conduciría a inevitables errores en el momento de decidir cuándo y dónde empezar el programa preventivo. Muchos grupos vulnerables serán ignorados. Y a pesar de que nos gustaría estrechar el ámbito de los programas preventivos para incidir solamente en los consumidores potenciales, el hecho es que los programas están dirigidos a una población general relativamente indiferenciada.

#### LOS PROGRAMAS DE SUPERVISIÓN: CUSTODIA CONTRA TRATAMIENTO

Los instrumentos de políticas de las últimas dos columnas del cuadro son similares en dos aspectos importantes. Primero, porque concentran sus efectos en gente que actualmente consume heroína; esto los distingue de las políticas generales (columna 1) Y de las preventivas (columna 2). Segundo, logran sus efectos al combinar servicios de rehabilitación y supervisión directa de la conducta de los consumidores.

Las diferencias entre estos dos tipos de programas son igualmente importantes y no están comprendidas en su totalidad en las distinciones del cuadro 2. Éste indica únicamente que los programas difieren respecto al rango de conducta que el diseño busca influir. La segunda diferencia tiene que ver, en cambio, con la extensión de la supervisión directa y los servicios de rehabilitación de los programas; por ejemplo, las comunidades terapéuticas ofrecen supervisión y servicios de rehabilitación extensivos. Las cárceles ofrecen supervisión extensiva pero pocos servicios de rehabilitación. Los programas de desintoxicación ambulatoria ofrecen poco de los dos. La tercera de las diferencias mayores concierne a la durabilidad de la mejora: virtualmente todos los programas pueden mejorar la conducta y la condición de los consumidores mientras permanecen bajo supervisión directa, pero relativamente pocos (quizá ninguno) puede decir que estas mejoras persistan por periodos prolongados después de la supervisión.

Los programas supervisados se distinguen naturalmente respecto de los que brindan "tratamiento" y de los que son de "custodia". Hay varias connotaciones fuertes asociadas a esta clasificación. Una es que los programas de tratamiento tienen más posibilidad de brindar mejoras amplias y duraderas a la vida de los consumidores. Los programas de custodia pueden tal vez lograr una influencia amplia o una limitada, pero se asume que el efecto sólo dura mientras el consumidor permanezca participando en el programa o bajo supervisión directa. Una segunda connotación es que los programas de tratamiento tienen que ver principalmente con la salud y la dignidad individuales de los consumidores y sólo de manera secundaria con la protección del resto de la sociedad frente a los efectos de su desafortunada situación. En consecuencia, se asume que brindan servicios extensos de rehabilitación y solamente un mínimo de custodia. Se piensa que los programas de custodia tienen que ver principalmente con la protección de la sociedad y sólo de manera secundaria con la salud y la dignidad de los consumidores individuales; de acuerdo con esto, se asume que brindan más control sobre la vida de los consumidores y menos servicios de rehabilitación. Finalmente, una tercera connotación es que, mientras los consumidores voluntariamente buscan programas de tratamiento, se les debe obligar a participar en los programas de custodia.

De nuevo, hay observaciones y juicios en esta distinción natural que, sin embargo, podría ser engañosa. La clasificación apresurada de un programa puede llevarnos a suponer la presencia de características que el programa no tiene de hecho, o puede llevarnos a confiar demasiado en estas suposiciones. El cuadro 3 presenta una clasificación convencional de programas bajo las categorías de tratamiento y custodia, y luego explora la naturaleza de los programas de manera más explícita atendiendo a las siguientes cinco preguntas:

- ¿qué tan amplio es el cambio a alcanzar en la conducta?

- ¿qué tan duradero es el cambio a alcanzar en la conducta?
- ¿incide el programa principalmente en la salud y la dignidad de los consumidores o impacta en el resto de la sociedad?
- ¿cuál es la inversión relativa en la rehabilitación comparada con la de la custodia?
- ¿la participación en los programas es voluntaria u obligatoria?

Aunque la totalidad de los juicios que revela el cuadro son debatibles, sugieren que la clasificación convencional introduce distinciones entre programas que pueden tener efectos bastante semejantes y borrar distinciones entre los programas que pueden ser muy diferentes.

El análisis detallado de estos programas quedará para otro artículo. Aquí es suficiente con destacar que las cinco preguntas enlistadas pueden usarse para evaluar programas de supervisión que se presentan como instrumentos alternativos para influir directamente en la conducta de consumidores individuales.

### *Un modelo sencillo del problema de la heroína*

*La necesidad de un modelo.* El gran número de objetivos y la diversidad de instrumentos de políticas complican el diseño de la política sobre la heroína. Hay demasiadas cosas que tomar en consideración. En consecuencia, necesitamos un modelo del problema de la heroína que nos permita concentrarnos en pequeños componentes sin perder de vista la forma en que la que se combinan para integrar un problema más grande. Idealmente este modelo debería ser capaz de:

- 1) sugerir términos sencillos para sintetizar y comparar los efectos de las diversas políticas;
- 2) identificar los principales componentes del problema de la heroína que se pueden atacar por medio de intervención gubernamental.

3) facilitar el ordenamiento de los instrumentos de políticas en los varios subgrupos que atacan el mismo componente del problema;

4) alertarnos acerca de la interdependencia de los diversos ataques dirigidos a diferentes componentes;

5) introducir explícitamente la dinámica que determina la magnitud y el carácter del problema a lo largo del tiempo.

Podemos construir un sencillo pero útil modelo a partir de unas cuantas observaciones básicas.

*a.* Objetivos estratégicos de la política sobre la heroína: reducción del número de consumidores y mejoramiento de su conducta y condición.

El problema de la heroína comienza con una población que consume heroína. Es en gran parte la conducta y la condición de los consumidores las que generan las consecuencias adversas del uso de la heroína. Si esta gente no cometiera delitos, no reclutara nuevos adictos, no comprara heroína a la industria del crimen organizado, no vagabundeara en parques, no se suicidara con sobredosis, no incendiara edificios abandonados, no sufriera la ansiedad de usar drogas, y no pidiera dinero a sus amigos y familiares, entonces no existiría el problema de la heroína. Si ellos lo hicieran con menos frecuencia, el problema sería menos severo. La gravedad del problema de la heroína también se ve afectado por el número de gente que usa heroína. Si no hubiera consumidores de heroína, no habría problema. Si hubiera menos consumidores, el problema sería más pequeño.

Estas observaciones básicas suponen que los objetivos estratégicos de la política sobre la heroína deberían ser 1) reducir el número de gente que usa heroína; y 2) mejorar la conducta y la condición de los consumidores actuales.

Deberíamos, además, ser capaces de resumir virtualmente todos los efectos importantes de la política sobre la heroína en términos de cambios en el número de consumidores o de cam-



CUADRO 3

DIFERENCIAS Y SIMILITUDES DE LOS PROGRAMAS DE SUPERVISIÓN:  
ENFOQUES CONVENCIONAL Y NO CONVENCIONAL

Enfoque convencional	Enfoque cuando se describen explícitamente los atributos del programa				
<i>Programas de tratamiento</i>	<i>Programas de supervisión</i>	<i>Extensión y durabilidad* de la influencia</i>	<i>Nivel de servicios y supervisión</i>	<i>Efectos en consumidores (I: efectos en otros)</i>	<i>Disposición de los consumidores para voluntarios</i>
1. Comunidades terapéuticas	1. Comunidades terapéuticas	Amplia y corta	Nivel alto de ambos	Gran efecto en ambos	Baja
2. Instalaciones de rehabilitación de la NACC	2. Instalaciones de rehabilitación de la NACC	Moderadamente amplia y corta	Servicios modestos; alta supervisión	Principalmente en otros	Baja
3. Tratamiento con metadón	3. Tratamiento con metadón	Moderadamente amplia y corta	Servicios modestos; modesta supervisión	Efectos moderados en ambos	Alta
4. Tratamiento con metadón sin servicios auxiliares	4. Tratamiento con metadón sin servicios auxiliares	Moderadamente amplia y corta	Pocos servicios modesta supervisión	Efectos moderados en ambos	,
5. Desintoxicación ambulatoria	5. Desintoxicación ambulatoria	Muy estrecha y corta	Bajo nivel de ambos	Pocos efectos en ambos	Alta
<i>Programas de control</i> 1. Cárceles y prisiones	6. Cárceles y prisiones	Amplia y corta	Bajo nivel de ambos	Principalmente en otros	O
2. Libertad bajo palabra	7. Libertad bajo palabra	Amplia y moderadamente corta	Servicios modestos; alta supervisión	Efectos moderados en ambos	O
3. Libertad condicional	8. Libertad condicional	Amplia y moderadamente larga	Servicios modestos; alta supervisión	Efectos moderados en ambos	O

\* La durabilidad se refiere al periodo en el que los cambios de conducta se mantienen después de que cesa la supervisión directa

bios observables en la conducta y la condición de los consumidores. Éstos son, en términos simples, los efectos de los varios programas, ampliamente divergentes, que necesitamos resumir y comparar.

Dados nuestros dos objetivos estratégicos, los factores que determinan el número de consumidores y que influyen en su conducta y condición deberían ser las metas de la política gubernamental. Si estos factores pueden ser manipulados con los instrumentos disponibles de la política, serán mayores las oportunidades para una intervención gubernamental exitosa. En la medida que caigan lejos del alcance de los instrumentos de políticas, frustrarán y restringirán los esfuerzos del gobierno.

*b. Factores que determinan el número de consumidores.*

Los factores que determinan el número de consumidores de heroína son las tasas conforme a las cuales las personas se convierten en consumidoras o dejan de serlo. Uno puede pensar en estas tasas como flujos hacia adentro y hacia afuera de la población de consumidores. Los flujos importantes hacia afuera de la población incluyen:

- 1) la tasa a la que los consumidores se abstienen voluntariamente de usar heroína;
- 2) la tasa a la que los consumidores mueren;
- 3) la tasa a la que los consumidores participan (voluntaria o involuntariamente) en diversos tipos de programas de supervisión;
- 4) la tasa a la que los consumidores se "curan" por medio de diversos tipos de programas.

Los flujos importantes *hacia dentro* de la población de consumidores incluyen:

- 1) la tasa a la que los no consumidores se vuelven consumidores;
- 2) la tasa a la que los consumidores abandonan, escapan, o se zafan de los programas supervisados;
- 3) la tasa a la que los consumidores que se han "curado", o quienes se han abstenido voluntariamente, recaen en el consumo de heroína.

Pequeños cambios en los tamaños relativos de estos flujos pueden llevar a diferencias sorprendentemente grandes en el número de consumidores tolerados dentro de los próximos cinco o diez años. En consecuencia, cada uno de estos flujos debería ser un blanco importante de los programas y políticas de gobierno.

En general, los objetivos del gobierno deberían expandir los flujos hacia afuera de la población y reducir los flujos hacia adentro. La obvia excepción es el objetivo de reducir la tasa a la que los consumidores mueren: las muertes de consumidores constituyen el mayor costo del problema de la heroína y señala el fracaso de los programas gubernamentales.

c. Factores que influyen en la conducta y en la condición de los consumidores.

Comúnmente suponemos que el principal factor de la conducta y la condición del consumidor de heroína es su grado de consumo. Si de repente dejara de consumirla, disfrutaría de mejor salud, tendría más dinero para pagar la renta de su habitación o comprar comida, y cometería menos delitos. La creencia de que el consumo de heroína en sí mismo influye profundamente en la conducta del consumidor es la principal razón de que veamos las consecuencias directas de su conducta, como el costo del uso de heroína, y dejemos de considerar la pobreza, la discriminación o las inequitativas oportunidades de educación. Pero, mientras que sería claramente equivocado suponer que el uso de heroína *no* tiene efecto alguno en la condición y la conducta del consumidor, sería un error mayor suponer que el uso de la droga, en sí mismo, explica *todo* su estado."

8 Ya identifiqué antes esta cuestión como una de las que persistentemente se entrometen en cualquier análisis del problema de heroína y que afecta las suposiciones sobre la eficiencia de los diversos instrumentos de políticas. Para recapitular brevemente; si el consumo de heroína causa la mala conducta del consumidor, entonces la política debería ser simplemente la reducción del consumo por medio de la desintoxicación y tratamientos de metadón. Si la provocan las habilidades previas del consumidor, sus actitudes, y sus hábitos, entonces podríamos invertir en capacitación, remorivación, y la provisión de detalladas rutinas diarias por medio de comunidades terapéuticas y trabajo con alojamiento. Si el conjunto de oportunidades disponibles determina la conducta del consumidor, po-

Un segundo factor que influye en la conducta y la condición de los consumidores tiene que ver con los hábitos, habilidades y actitudes que moldearon su vida antes de empezar con la heroína. El consumo de heroína, comparado con otras ocupaciones y entretenimientos, impone una estructura totalmente rígida en la vida del individuo, pero no la transforma completamente. Hasta en aquellos que se vuelven desesperadamente adictos, elementos significativos de sus vidas previos a su adicción, permanecen como parte importante de sus vidas después de la adicción. Y en el caso de los que no se han involucrado profundamente en la heroína, la influencia en su vida antes de la adicción es mucho más fuerte en su situación presente. Así, buena parte de la conducta del consumidor resulta simplemente de una continuación de las actitudes, habilidades y hábitos que marcaron su vida antes de que se volviera adicto. Posiblemente, su conducta no cambiará a menos que sus actitudes, habilidades y hábitos cambien también.

El conjunto de las oportunidades de desarrollo disponibles para los consumidores representa un tercer factor importante. Es común decir que los consumidores quedan atrapados por su dependencia de la heroína. Por consiguiente, si pudieran deshacerse de ella, disfrutarían de una vida mejor. Un punto de vista alternativo es que los consumidores tienen bastante autonomía para decidir si continúan o no como consumidores. La razón que ellos frecuentemente aducen es que no resultan significativa-

---

dríamos expandirlas por medio de políticas de macroempleo, esfuerzos antidiscriminatorios, y educación mejorada. Si la ilegalidad del uso de la heroína es la falta, entonces podríamos considerar la prescripción legal de la heroína. En mi "Policy towards heroin use in New York", argumento que, para muchos consumidores, el uso de heroína es menos importante para determinar su conducta de lo que el estereotipo del típico drogadicto nos lleva a creer. Esto fija un tope superior en lo que se podría lograr con los instrumentos de políticas que solamente tendrían éxito al reducir el consumo de heroína. Incluso así, parece claro que, comparado con otras formas de influenciar la conducta de una persona, reducir simplemente el consumo de heroína es relativamente efectivo y fácil. No obstante, esto es más cierto para algunos tipos de consumidores que otros. Además, es menos exacto de lo que nos gustaría. En consecuencia, hay fuertes razones para empezar a experimentar programas que tengan ámbitos un tanto más amplios para tratar con consumidores individuales.

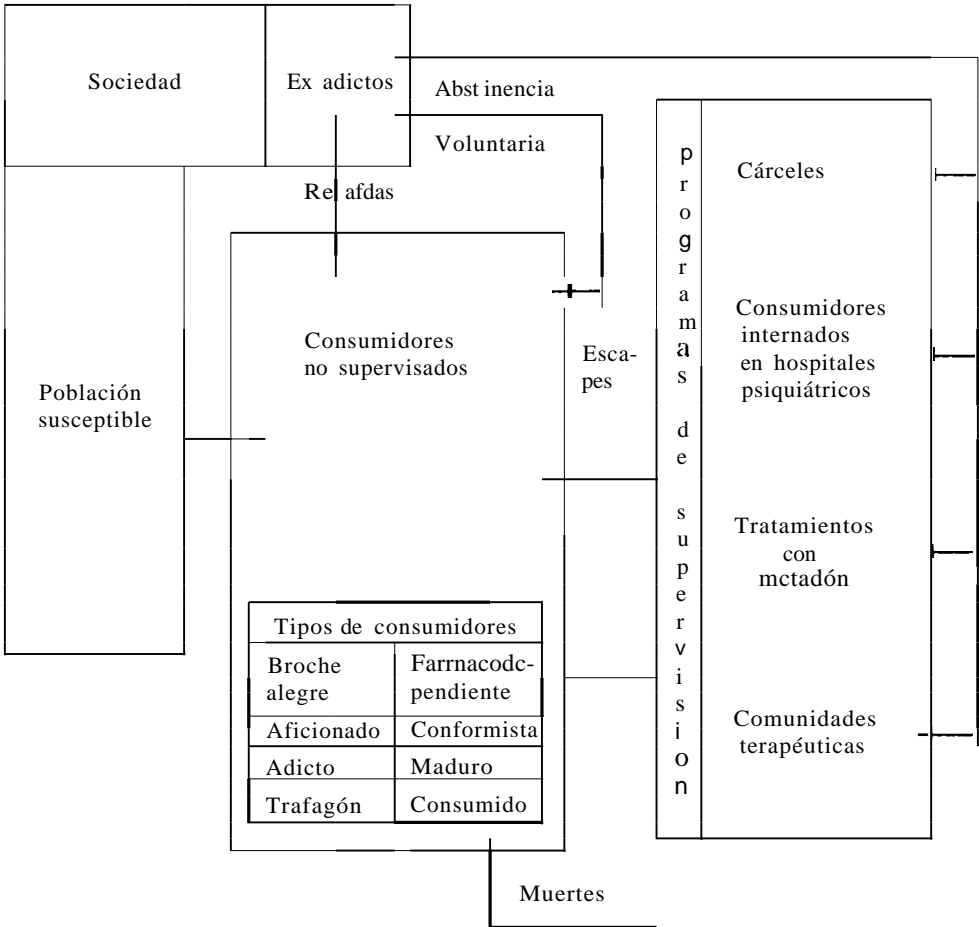


Figura 1. Modelo dinámico de la población usuaria de heroína

Nota: Los tipos de consumidores se describen en el apéndice H

mente atractivas las opciones de vida disponibles para ellos. Si se adopta este punto de vista, los cambios en su nivel de desempleo, en el grado de discriminación contra ellos (como adictos, exconvictos, o miembros de grupos minoritarios), e incluso los cambios en su estatus marital tendrían algún efecto importante en su conducta y condición de vida. Obviamente la respuesta del consumi-

dar a un cambio en oportunidades puede ser significativamente afectada por su nivel de uso de heroína y por sus actitudes, hábitos y habilidades. Sin embargo, dado un cierto nivel de consumo de heroína y un cierto conjunto de actitudes, hábitos y habilidades, se puede esperar ver algún cambio en la conducta y la condición del consumidor en respuesta al cambio en su conjunto de oportunidades.

Un cuarto factor es la participación de los consumidores en los programas de supervisión. Estos programas afectan la conducta individual al cambiar los factores antes señalados -reducción de su consumo de heroína; alteración de sus habilidades, actitudes y rutinas; y ampliación del conjunto de oportunidades disponibles para ellos. Sin embargo, inciden también en la conducta si logran supervisar de alguna manera la conducta durante una parte del día. En consecuencia, incluso si un programa de supervisión fracasara en sus esfuerzos por cambiar los otros factores que gobiernan la conducta del consumidor, probablemente se lograría algún cambio con sólo interrumpir la rutina diaria del consumidor.

Finalmente, de profundo impacto es el hecho de que la manufactura, la distribución y la posesión de heroína están prohibidas en Estados Unidos. Debido a esta política, el consumidor enfrenta precios altos, calidad impredecible y acceso irregular en la compra; estas dificultades en las condiciones de suministro reducen significativamente su autonomía, incrementan la tasa de criminalidad y frecuentemente resultan en muerte. Además, el consumidor es sujeto de arresto, carga el estigma del arrestado y desperdicia muchas oportunidades por su propio deseo de anonimato y por la actitud de los que controlan las oportunidades, quienes no desean asociarse con delincuentes. Aunque hay espacio para diferir de los efectos precisos de la política y su deseabilidad, no hay duda de que la prohibición tiene un enorme impacto en la conducta y en la condición de los consumidores.

Todos estos factores son interdependientes. Por ejemplo, las condiciones de suministro tienen impacto en la conducta del consumidor solamente mientras continúe consumiendo alguna cantidad de heroína. Por consiguiente, si el objetivo del programa fuera eliminar el consumo de heroína, la modificación de una política para mejorar las condiciones de suministro no tendría ningún impacto adicional en su conducta y condición. Ya sugerí otras interdependencias: el conjunto de estilos de vida alternativos disponible para el consumidor está influido por su nivel de consumo de heroína, sus habilidades y actitudes individuales, y por la política de prohibición del consumo de heroína; y la influencia de los programas de supervisión deriva parcialmente de su éxito en cambiar el nivel de consumo de heroína de los consumidores, sus habilidades y actitudes, y su conjunto de oportunidades. La interacción de estos factores hace que, cuando ocurre un cambio en la conducta y la condición del consumidor, sea difícil descubrir cuál de los factores cambió primero.

d. Un sencillo diagrama que ilustra los objetivos de la acción gubernamental.

He identificado los principales factores que determinan el número de consumidores (los diferentes flujos hacia adentro y hacia afuera de la población de consumidores) y he identificado los principales factores que influyen en la conducta y la condición de los consumidores. La figura 1 comprende la mayoría de estos factores en un sencillo diagrama, cuyo propósito es ayudarnos a organizar nuestro análisis del problema de la heroína.

Los factores que determinan el número de consumidores se representan directamente por las flechas que conectan los diferentes estados en el modelo. Se pueden visualizar los objetivos del gobierno al contraer las flechas dentro de la población y al expandir las flechas (pero no la flecha de muertes) fuera de la población.

Los factores que influyen en la conducta y la condición de los consumidores están representados de manera mucho menos

directa. Además, dos de los principales factores (el conjunto de oportunidades y la prohibición de la heroína) no están representados explícitamente. Tal vez la manera más fácil de pensar en estos factores, en términos del diagrama, sería imaginar una caja dibujada alrededor del sistema, que es influida por estos factores.

La influencia de los niveles de consumo de heroína y el estilo de vida de preadicción de los consumidores se registra al distinguir entre ocho diferentes tipos de consumidores. Estos tipos representan combinaciones del consumo de heroína y del estilo de vida de preadicción. El objetivo gubernamental es incrementar la proporción de los consumidores que tengan un estilo de vida relativamente bueno (por ejemplo, los consumidores maduros y los conformistas) y reducir la proporción de los que tienen un estilo de vida relativamente pobre (por ejemplo, los consumidores consumidos, los trafagones y los farmacodependientes).

El diagrama captura la influencia de los programas de supervisión al distinguir entre los consumidores que participan en estos programas y los consumidores de la calle. Los objetivos de gobierno en esta área son incrementar el número de consumidores en los programas supervisados, incrementar el número en clases específicas, de programas supervisados, y explotar las ventajas comparativas de los programas al tratar tipos especiales de consumidores.

La incapacidad del diagrama para representar la política de prohibición y el conjunto de oportunidades disponible para los consumidores es peligrosa en la medida que nos hace ignorar la posibilidad de mejorar la política de la heroína al manipular estos factores. El peligro es particularmente grave porque ambos factores no influyen solamente en la conducta de los consumidores sino también en su número. Por consecuencia, en cualquier análisis del problema, se deberían tomar en consideración el impacto de estos factores y el potencial para manipularlos.

*e.* Relación del modelo y los efectos del uso de heroína.



El cuadro 1 describe una variedad de efectos adversos que se suponen comúnmente provocados por uso de la heroína; la mala salud de los adictos, su pérdida de autonomía, y así por el estilo. Son estos efectos los que a fin de cuentas preocupan a la sociedad. Por ende, son el criterio con el que deberíamos a fin de cuentas evaluar el impacto de las políticas para lidiar con el problema de la heroína.

Sin embargo, estos efectos no constituyen los objetivos inmediatos de los instrumentos de políticas de gobierno. Además, al sugerir que la heroína causa directamente todos los efectos que nos interesan, el cuadro 1 supone que hay sólo un objetivo en la política sobre heroína, es decir, el nivel de consumo. En esta sección sugiero que hay muchos factores detrás del nivel de consumo que determinan la magnitud última del problema de la heroína. La identificación de estos otros factores amplía el juego de oportunidades para que intervenga el gobierno. Además, señalo la interdependencia de los diferentes factores. Así, la figura 1 ofrece un enfoque de oportunidades estratégico para atacar el problema de la heroína, mientras que el cuadro 1 define los términos en los que debemos finalmente evaluar el impacto de las estrategias específicas o los instrumentos de políticas.

Deberíamos usar el modelo sencillo para ordenar la secuencia en la que analizamos los diversos instrumentos de políticas, para prevenirnos de olvidar oportunidades e interdependencias importantes que se puedan aprovechar, y para desarrollar nociones generales de cómo los instrumentos específicos de políticas pueden empaquetarse en estrategias globalizadoras concertadas. Deberíamos utilizar el cuadro 1 como guía para detallar los efectos de programas específicos y elegir la decisión final entre las estrategias globalizadoras.

## *Conclusiones*

La forma apropiada de probar la definición de un problema de políticas es averiguar si tiene valor heurístico para investigar el problema y hacer recomendaciones de políticas. Frecuentemente este valor heurístico deriva de la especificación de categorías analíticas "intermedias" y una identificación explícita de las relaciones lógicas y empíricas que las unen. Las categorías analíticas "intermedias" exponen y sugieren diferencias de detalle pero organizan las reglas de comparación. La especificación de los eslabones lógicos y empíricos alertan al analista sobre redundancias, efectos complementarios importantes y oportunidades perdidas. Si hay muchas categorías sugerentes, y si los lazos lógicos y empíricos son intrincados pero bien definidos, entonces la agenda del analista se llena de cuestiones interesantes a considerar y de importantes efectos a rastrear. Si es capaz de actuar inteligente e imaginativamente a lo largo de la formación de la agenda es otro asunto; pero, no podríamos atribuir su fracaso a una definición superficial y ad hoc del problema. Espero que la definición propuesta en este artículo haga que el estudio por otros analistas del problema de la heroína sea tan interesante como lo fue para mí.

## *Apéndice*

Los "conformistas" (*conformistsí*; pocas drogas y pocos delitos, son consumidores de heroína casi por accidente. Experimentan con heroína y se vuelven levemente adictos, psicológica y fisiológicamente. No poseen largos historiales de consumo y rara vez usan otras drogas. Su uso moderado de heroína Y. sus actitudes convencionales suponen que son capaces de retener empleos legales. Pueden tener antecedentes penales por uso de drogas pero raras veces se los arresta por delitos contra personas o propiedades. Aquí se incluyen muchos de los consumidores de fines de semana que nunca desarrollan un fuerte deseo de drogarse sis-

temáticamente; como ejemplo, tenemos la gran cantidad de veteranos que se volvieron adictos en Vietnam, donde la vida era aburrida y la heroína fácilmente disponible, y algunos "aficionados" que accidentalmente quedaron medio "enganchados". Frecuentemente, los consumidores de este tipo empiezan con desintoxicación voluntaria, en casa. Aunque tienen buenas posibilidades de curarse o madurar, algunos llegan a interesarse más en la heroína o en el tráfigo y se vuelven uno de los otros tipos que describo abajo. Los "trafagones" (*hustlers*), pocas drogas y muchos delitos, disfrutan la excitación de ganar un ingreso ilegal casi tanto como disfrutan los efectos psicológicos directos de la heroína. Usan heroína regularmente pero no les atrae tanto andar drogados como los incentivos que la heroína les da para desarrollar y usar sus habilidades criminales. Típicamente, empiezan a usar heroína solamente después de que se volvieron trafagones o delincuentes. Muchos usan también cocaína para mostrar la riqueza que deriva de su habilidad delictuosa y para mostrar su independencia de esta droga. Algunos se involucran en el negocio de la droga y tienden a volverse más dependientes de la heroína y menos motivados para trafagar. Muchos de los delincuentes jóvenes de clases bajas que han usado heroína por más de un año y menos de siete se ubican en esta categoría. Los "maduros" (*maturing-out users*) se han cansado de los riesgos del uso de heroína y ya no disfrutan la euforia o la analgesia de estar drogado; mantienen por hábito niveles moderados de consumo. Los que no eran previamente criminales agresivos tienden a volverse más cuidadosos o a tratar de obtener empleos legítimos. Los que alguna vez consumieron drogas de manera indiscriminada reducen su consumo y se vuelven más cuidadosos respecto de las drogas que usan. En este grupo se incluye la mayoría de la gente que ha usado heroína por diez años o más o los que han llegado a los 35 de edad. La prognosis es muy favorable. Los miembros de este grupo frecuentemente funcionan bien en cualquier tipo de programa de supervisión. Los "consumidos" (*bumed-out users*) se vuelven viejos, cansados y pasivos, pero no pierden el deseo de estar bajo los efectos de las drogas. Debido a su alta notoriedad para la policía (y a sus múltiples arrestos previos) no encuentran ningún atractivo en la actividad criminal; de todas formas, sus pobres antecedentes de trabajo los mantienen alejados de empleos legítimos. En consecuencia, tienden a ser muy pobres: viven de ser informantes, de hacer pequeños servicios en el mercado de drogas (como conectar a

consumidores con traficantes) y engancharse en algún negocio ilegal de muy poca monta. Por eso, sólo pueden disponer de heroína ocasionalmente. La mayoría utiliza drogas baratas. Además, muchos se vuelven alcohólicos. En este grupo se ubica la mayoría (tal vez la gran mayoría) de los consumidores que sobreviven después de los 40 ó 45 años. Estos consumidores viven en un desesperantemente pobre estado de salud, físico y mental. Tienen una prognosis muy pobre, a pesar de los esfuerzos del gobierno.

## 6. *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas:*

**E**NTRE LOS veteranos del análisis de políticas se ha vuelto un lugar común decir que: "lo más arduo de la tarea analítica es la definición del problema". En mi opinión, esta afirmación tan socorrida es cierta sólo algunas veces. Encontrar la solución plausible es en realidad la parte más ardua del trabajo, aunque es indudable que ciertas precauciones y procedimientos elementales al definir el problema ayudan mucho a encontrar las soluciones. La mayor parte de este artículo se dedica a explicar brevemente algunos de estos procedimientos y precauciones. El alcance del artículo se restringe a un tipo específico de problema: el "problema social". Los "problemas de decisión" y los "problemas de investigación" quedan excluidos de este análisis. Como los "problemas sociales", también ellos requieren definición, pero sus aspectos prácticos e intelectuales son diferentes en el caso de los problemas sociales.

### 1. *Cuando la definición del problema es realmente la parte más ardua*

Empecemos con lo que creo es un caso excepcional: cuando la definición del problema es realmente la parte más difícil. Consi-

\* Publicado originalmente con el título "Problems of Problem Definition in Policy Analysis", en *Research in Public Policy Analysis and Management*, John P. Cresíne, edít., Al JAI, Greenwich, Conn., 1981. Traducción al español de Marco Antonio Mena.

dérese, por ejemplo, el "problema" de un rápido incremento de los costos hospitalarios. Podemos ignorar cuál sea la mejor solución a este problema, pero obviamente las oportunidades de encontrarla disminuyen si la solución, además de atender el problema de los costos hospitalarios, incluyen también recomendaciones varias para resolver otros problemas. Por ejemplo, supongamos que efectivamente, como mucha gente cree, cambios en la dieta y en el estilo de vida tienen como efecto reducir la demanda de servicios de salud. En este caso, el costo de los servicios de hospital -el costo económico real, no necesariamente el precio de un día-hospital- declinaría junto con el costo de otros servicios médicos. De este modo, si nos concentráramos exclusivamente en el problema menor de los "costos hospitalarios", en vez de abordar la cuestión mayor de los "costos de atención a la salud", podríamos estar errando nuestra hipotética solución "mejor".

El término técnico con el que se denomina esta dificultad es "*suboptimización*", En efecto, siempre es posible encontrar el óptimo local y perder de vista el óptimo global, con la consecuencia de que cada paso que se dé para alcanzar el primer óptimo nos alejará -perversa aunque inintencionadamente- de alcanzar el óptimo global. Es muy frecuente que limitantes políticas y organizacionales fuercen a analistas y organizaciones a suboptimizar, incluso con consciente y deliberadamente. Esto no es necesariamente algo malo; tal vez en el mundo real ningún análisis logre librarse de esta situación y, si lo logra, es muy probable que su grado de optimización sea de todas formas bajo. Aun así, el analista busca evitar, tanto como sea posible, las trampas intelectuales de la suboptimización, aun en el caso de problemas sin restricciones políticas y organizacionales. Por desgracia, no es algo sencillo porque, por lo general, el problema forma parte de por lo menos tres o cuatro sistemas de acción más amplios y más importantes. Además, toma demasiado tiempo y esfuerzo estudiar todos y cada uno de los sistemas y probar diferentes estrategias para cada uno

de ellos.' Por ejemplo, en el problema de los costos hospitalarios tal vez se podría estudiar también la demanda de servicios médicos, la organización de la industria de seguros, la dinámica del mercado de trabajo (incluyendo los procesos de negociación colectiva y la legislación sobre el salario mínimo), el código fiscal, el avance en investigación y desarrollo y los cambios tecnológicos.

La dificultad de evitar la suboptimización inadecuada no radica, en el fondo, en la limitada capacidad mental del analista, sino en la misma magnitud y complejidad del mundo. Aunque ingeniosamente el analista recorte y delimite aquí o allá este o aquel problema, siempre existe la posibilidad de que justo a la vuelta de la esquina haya otra forma, aún más ingeniosa, de hacer el trabajo. No hay razón para preocuparse mucho por esto, porque poco se puede hacer sobre el asunto. De todos modos, es de gran ayuda tener un conocimiento teórico del tema y un buen monto de experiencia, aunque no demasiada.

## *2. Evaluación de los sentimientos ciudadanos*

La dificultad técnica de acotar un "problema" de tal forma que incluya al mismo tiempo sus mejores soluciones conduce a la falacia de que el analista es dueño de los problemas con los que trata. En cambio, en su mayoría, la materia prima de los problemas de políticas se origina en los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía. Y esta materia prima sigue siendo propiedad de los que la originan y viven, independientemente de la elaboración mental que realice el analista. Por consiguiente, un paso a cumplir regularmente en el proceso de elaboración mental debería ser la estimación de la extensión, intensidad y calidad de los sentimientos de la gente sobre

! También existe suboptimización inadecuada cuando el analista elige lindes demasiado grandes para un problema y equivoca la "mejor" solución en uno o varios problemas más pequeños contenidos en él.

la condición o situación de vida que les afecta. Si el analista cree que la tasa local de criminalidad constituye un problema, su primer trabajo debería ser informarse adecuadamente sobre la tasa de criminalidad y sobre la intensidad del temor de las personas a ser víctimas de los delincuentes. Si se cree que represar ríos crecidos es un problema, el analista debería interesarse en descubrir cuánta gente (en la actualidad y en el futuro previsible) está preocupada por ese problema, por qué razones y con qué intensidad.

Indudablemente existen muchas dificultades para llevar a cabo esta apreciación, incluso si se hace en un cómodo sillón con el auxilio de encuestas. No obstante, articular la definición de problemas con lo que la ciudadanía define como problema parece ser un requisito irremplazable de las democracias. Este requisito debería verse como si el principio implícito del análisis costo-beneficio se extrapolara a una fase previa del mismo análisis. Se trata del principio que formula que todos los cambios significativos en la utilidad individual deben tomarse en cuenta de manera más o menos igualitaria.<sup>2</sup> Mientras los procedimientos usuales de costo-beneficio intentan calcular las utilidades y desutilidades que se seguirían de una política (*postpolicy*), el principio democrático de definición de problemas exige tomar también en consideración las satisfacciones e insatisfacciones previas a la formulación de las po-

<sup>2</sup> Por supuesto, este no es, de acuerdo a sus practicantes, un principio explícito del análisis de costo-beneficio. Sin embargo, debe destacarse que el procedimiento de tomar en cuenta la equitativa "disposición a pagar" de todo el mundo, sin considerar las severas críticas en contra de la agregación de utilidad interpersonal, es muy igualitaria. El bien conocido problema de los pesos desiguales, que los cálculos costo-beneficio relacionan con la gente de ingresos relativamente altos, y su consecuencia de una, generalmente, mayor "disposición a pagar", no disminuyen significativamente la igualdad de los procesos de agregación simples excepto en los casos en que las preferencias por algún bien o servicio, susceptible de cambio, constituyan relativamente un ingreso elástico. De todas formas, este tinte de parcialidad frecuentemente se neutraliza por la simple masa de preferencias ordenadas, pertenecientes a la numéricamente en ascenso "clase media", en contra de las preferencias de la élite económica. El grupo que peor se adapta a los procedimientos de costo-beneficio es el de las gentes pobres, que por las mínimas preferencias que comparten con las clases media y alta, no logran que se los pondere, ni por dinero ni por número.



líticas (*prepolicy*). Esto significa librarse de dos clases opuestas pero igualmente indeseables de imperialismo analítico: la tendencia a restar importancia a los problemas que la ciudadanía experimenta como severos, pero no los analistas (como el "crimen en las calles" de la década de los años sesenta); y la tendencia a exagerar los problemas importantes para los analistas pero que son menos relevantes para el ciudadano común (como ciertos tipos de protección ambiental).

No obstante, la democracia tiene límites. Uno no puede simplemente asumir el sentimiento primario y elemental de la población y permitir que ellos definan los problemas de políticas. Muchas son las fuentes de conflicto entre el sentimiento popular y la conceptualización analítica. En algunos conflictos, principalmente aquellos con orígenes filosóficos, no es posible fijar reglas generales para determinar qué parte en el conflicto de las definiciones debe favorecerse, y qué tanto, en el contexto de un inevitable estira y afloja. Pero, antes de examinar estos difíciles casos filosóficos, examinemos una fuente de tensión que regularmente (si no siempre) logra superar la inteligencia analítica.

### *3. Desempaque de los asuntos*

Si los problemas tienen su origen en sentimientos, hay que preguntarse hacia dónde se inclinan y en dónde operan. Antes dijimos que están "relacionados con alguna situación o condición que afecta a los ciudadanos". La condición o situación es, entonces, de alguna manera la causa de la incomodidad o insatisfacción, que es a su vez la materia prima del "problema". Pero la causalidad es elusiva. Si los fines e inteligentes científicos sociales cometen errores y no tienen claros los nexos causales del mundo social, la opinión pública es todavía menos confiable. Sobre todo cuando las teorías causales se vinculan con teorías sobre la manera de resolver problemas, como es el caso de las opiniones sobre problemas

de políticas públicas. Fragmentos de definición del problema, teorizaciones casuales y propuestas de remedios son elementos del compuesto retórico llamado "asunto" o "cuestión" (*issue*), que suele expresarse en palabras o frases, tales como la "cuestión energética" o la "cuestión del control de armas". En general, aunque no siempre, una "cuestión" denota discrepancia de opinión sobre cuáles son los remedios apropiados al problema y cuáles los factores causales en la raíz del problema. Así, una "cuestión" raramente se define o se percibe exactamente de la misma manera como la definen o la perciben quienes participan en el diálogo político con el fin de encontrarle una respuesta.

El analista trabaja inmerso en esta ambigua situación, frecuentemente polémica y emotiva, tratando de clarificar "el problema" y buscando remedios plausibles y aceptables. Por consiguiente, es altamente deseable que la búsqueda de remedios no esté innecesariamente impregnada de explicaciones o prescripciones implícitas que se hayan colado de contrabando en la definición del "problema". *La definición del problema debe ser tan sobria e imparcial como sea posible.* Entonces, la primera tarea del analista es "desempacar el asunto" (*to unpack the issue*), o sea, tirar por la borda los subrepticios elementos causales y prescriptivos e identificar los sentimientos de malestar, incomodidad, etcétera que constituyen "el problema" o "problemas".<sup>3</sup>

La "cuestión energética" puede significar problemas de escasez a corto y largo plazo, interrupción del suministro de petróleo procedente del extranjero, altos precios a corto o largo plazo, dependencia nacional respecto de países inestables y/o exportadores hostiles. Sin embargo, conviene que uno evite enmarcar la defini-

<sup>3</sup> Debo decir que no todas las "cuestiones" necesitan desempacarse; con algunas es sencillo empezar a trabajar. Por ejemplo, "la cuestión del transporte en autobuses" es casi definición de problemas pura. Las figuras retóricas sobre la "cuestión" no dicen casi nada sobre las causas y sólo una cosa sobre los posibles "remedios": "más transporte en autobuses" o "menos transporte en autobuses", depende del problema que corresponda resolver. Lo mismo pasa con la "cuestión del aborto", la "cuestión de la inflación" y la "cuestión del impuesto al patrimonio", por nombrar sólo algunos. •

ción del problema en términos que podrían suponer de antemano conexiones causales o remedios, tales como "estamos consumiendo demasiado" (lo cual supone como remedio consumir menos), "no estamos produciendo suficiente" o "estamos importando demasiado". Cualquiera de estas tres proposiciones podría ser cierta, pero sus conjeturas causales deben probarse y no se debe permitir que se establezcan simplemente "por definición", como sucede al creer que el "problema" lingüísticamente "definido" de suyo suponga validez.

La "cuestión del control de armas" puede desempacarse útilmente para mostrar el "problema" de las "demasiadas lesiones y muertes a mano armada" y, por consiguiente, la "prohibición de armas" (o de cierto tipo de armas) como el remedio inmediato. Para algunos, el problema podría ser la "demasiada intimidación por medio de armas", especialmente por delincuentes. Para otros, el problema sería simplemente "demasiadas armas", independientemente de qué daño puedan provocar estas "demasiadas armas", o si "menos armas" sea el remedio para disminuir los supuestos daños provocados por las "demasiadas armas".

El asunto de "las tropas soviéticas en Cuba", una vez desempacado, termina por integrar elementos muy pequeños de definición del problema y elementos muy grandes de enunciados causales. Si nadie alega que las tropas sean por sí mismas peligrosas para los Estados Unidos, entonces son un peligro sólo por el hecho de que agravan otras condiciones de peligro para la seguridad nacional, como puede ser la disminución, a los ojos de otras naciones, de nuestra credibilidad política en el escenario mundial. Entender que el decaimiento de nuestro estatus político es el "problema real" y que ello se debe a la presencia de las tropas soviéticas en Cuba (una vez que esto fuera admitido), nos permitiría buscar soluciones que apuntalaran nuestro estatus sin forzar necesariamente la salida de las tropas (cosa que ahora se aprecia imposible).

Una eterna cuestión en Oakland, California (y también en algunas otras ciudades), son "las casas abandonadas" del centro de la ciudad. Esta cuestión también es excesiva en sus teorizaciones causales implícitas y muy débil en la definición del problema. Las casas abandonadas preocupan principalmente a los vecinos que temen que éstas den lugar a conductas delictivas, vandalismo, piromanía, y otras clases de degradación comunitaria. Esto puede o no ser verdad; pero, en caso de que lo sea, se pueden considerar otras acciones que no necesariamente tienen que referirse al "abandono" en sí mismo. Si el "asunto de las casas abandonadas" contiene sólo elementos de definición del problema, el problema podría ser la "excesiva" cantidad de viviendas o su "prematura" disminución. Incluso en este caso, está implícito un cierto grado de teorización causal, porque el abandono podría, tal vez, no considerarse problemático si se tomara sencillamente como parte del ciclo normal de vida de los vecindarios.

El "problema de la heroína" es en especial un reto analítico muy difícil por muchas razones; una de ellas es que de entrada se intenta hacer pasar esta "cuestión" como un "problema" ya bien definido; la fina disección practicada por Mark Moore de la "anatomía" del problema, muestra que éste es principalmente una maraña de hipótesis sobre los efectos problemáticos que el uso de la heroína comporta para diversas clases de consumidores y no consumidores. Por consiguiente, el "problema de la heroína" perderá fuerza en la medida que estos efectos sean falsos o sólo parcialmente ciertos.<sup>4</sup> Cuidadosamente, Moore evita incluir en la definición del problema la "solución" de reducir el número o mejorar la conducta de los consumidores de heroína, aunque concluya que estos son los "objetivos estratégicos" correctos de cualquier política escogida para lidiar con la gran variedad de problemas provocados por el uso de heroína.

<sup>4</sup> Mark H. Moore, "Anatomy of the heroin problem: An exercise in problem definition", *Policy Analysis*, vol. 2, núm. 4, otoño 1976, pp. 639-662.

El "problema de la heroína" es sólo un ejemplo dentro de una clase general de problemas que agobian la formulación de políticas. Me refiero al caso en que se califica una condición social como "problema" por los efectos que supuestamente genera en otras condiciones sociales. No hay nada erróneo en tal definición, pero sí hay una trampa en la que fácilmente puede caer el incauto. En efecto, si el problema inmediato se resuelve completamente, la solución comportará también la eliminación de todas sus consecuencias; pero, si no lo hace, cualquier solución parcial agravará algunas de las consecuencias del problema, aun cuando mitigue otras. En el caso de la heroína, el hecho de eliminarla terminaría obviamente con su consumo y con la mala conducta de sus usuarios; pero, la heroína no puede eliminarse completamente. De manera similar, medidas como la "ley seca" pueden reducir el número de los consumidores de alcohol (particularmente, de nuevos consumidores), pero pueden agravar la mala conducta de los que no pueden dejar de beber. A la inversa, la legalización puede reducir la reincidencia en conductas indeseables, pero incrementar la población de los consumidores de alcohol. En suma, al definir un problema intermedio como "el problema", se puede tal vez incrementar la capacidad de controlar los otros problemas que provoca, pero se corre también el riesgo de empeorar la cosas.

La operación de "desempacar las cuestiones" pone al analista y al ciudadano en desacuerdo respecto al uso de lenguaje. El analista frecuentemente desea utilizar definiciones de problemas más precisas (no por eso más ágiles) y prescindir de aquellas que la retórica atribuye a las cuestiones. Al proceder a desempacarlas, desatará tensiones en las opiniones estrictamente analíticas sobre las relaciones causa-efecto. La definición popular del asunto puede suponer que  $X$  sea la causa del problema  $Y$ , o que  $Z$  sea la solución del problema  $Y$ ; pero, éstas son cuestiones ante las que el analista debe permanecer escéptico, por lo menos provisionalmente.

#### 4. *La legitimación de los problemas*

No todos los problemas, en el sentido de insatisfacción de los ciudadanos, pueden o deben ser de la incumbencia del gobierno. Como proposición abstracta es virtualmente imposible no estar de acuerdo con esta afirmación. Hay problemas que el gobierno no puede ni debe tocar. Sin embargo, cuando se trata de casos específicos hay margen para muchas inconformidades legítimas, algunas de las cuales son suficientemente profundas y razonadas, como para calificarlas de "ideológicas". Los analistas de políticas profesan diferentes tendencias y doctrinas, y se colocan a lo largo de un amplio espectro ideológico. Incluso, hay algo en el estilo y en el enfoque del análisis de políticas, o tal vez algo en los roles institucionales, que incuestionablemente tienden a enfrentarlo con el ciudadano común y corriente sobre la legitimidad de los problemas. En algunos casos, la ciudadanía define los problemas de un modo que el analista tiende a menospreciar, en otros es el analista quien afirma percibir un problema que la ciudadanía se muestra poco dispuesta a legitimar. Ciertamente, esto no es nada nuevo para aquellos analistas familiarizados con el contexto político del análisis de políticas. Sin embargo, la razón por la que es importante enfatizar aquí la cuestión de la legitimidad, es que una táctica en la lucha por la legitimidad de las cuestiones (frecuentemente inadvertida pero al fin y al cabo táctica) es tratar de etiquetar como "no problema" la cuestión que uno piensa que debe ser ignorada.

En el curso de la historia los intelectuales se han declarado con mucha frecuencia capaces de distinguir los problemas "reales" de la sociedad, que la gente es incapaz de ver por el impedimento de la "falsa conciencia". Actualmente, la ideología de izquierda ha perdido auge entre los intelectuales y, por supuesto, los analistas independientes reaccionaron contra esta ideología. Incluso se nota una mayor penetración teórica de la economía neoclásica, en virtud de sus superiores herramientas analíticas.

De todos modos, regresando al asunto de la legitimidad de los problemas, la mayoría de los conflictos entre los ciudadanos y el analista de políticas suelen poner a este último en el papel de escéptico y descalificador de problemas. Considérese, por ejemplo, la prevalencia e incidencia de los accidentes de trabajo. Una muy plausible teoría del mercado de trabajo sostiene que los salarios y otras compensaciones adicionales llevan incorporado un seguro de riesgo, por lo que a mayor riesgo de trabajo corresponde proporcionalmente una mayor compensación al trabajador. Si uno juzga que la compensación-seguro se fundamenta en un peritaje actuarial justo, uno podría inclinarse a decir que los accidentes de trabajo no son realmente un problema en el que el gobierno deba necesariamente intervenir. En efecto, al obligarse a pagar salarios y seguros justos, los patrones han debido utilizar los incentivos correctos para abatir los accidentes. Si algunos accidentes todavía ocurren, tal vez debido a los costos excesivos para abatirlos, estarán por lo menos compensados con base en el peritaje actuarial correcto. Obviamente esto no excluye que algunos individuos en circunstancias particulares puedan padecer decisiones muy desfavorables. Sea cual fuere el mérito de esta teoría de accidentes de trabajo es razonable pensar que el economista o su pariente cercano, el analista de políticas, sostendría con agrado ideas cercanas a las de esta teoría. Pero seguramente los obreros de las fábricas o las élites políticas que dicen hablar en su favor no podrán estar de acuerdo en absoluto. La idea de que cualquier accidente o muerte de trabajo sea realmente un problema tiene más probabilidad de ser aceptada entre los trabajadores que entre los analistas de políticas. Donde el analista ve optimalidad y por ende "ausencia de problemas", el trabajador sigue viendo problemas en serio y a montones. ¿Cuál de las dos "definiciones del problema" es la correcta?

Una mejor forma de enmarcar esta cuestión, ya sea que el analista esté o no en lo correcto, es acaso la de preguntarse si hay

alguna razón para que el punto de vista del analista sobre el "problema", en este caso "no problema", pueda sustituir el del trabajador-ciudadano. Yo creo que sí. Hay muchas y diferentes formas de razonar para llegar a esta conclusión, cosa que tal vez podría alejarnos demasiado, pero la siguiente debería ser suficiente: si la posición de los trabajadores de cero accidentes fuera realmente la que va a orientar la política, los resultados serían francamente desalentadores para todos, hasta para los trabajadores, debido a la enorme cantidad de recursos económicos que se tendrían que reasignar para evitar totalmente los accidentes. La posición económica del analista, en contraste, conduciría a resultados mucho más aceptables. Por consiguiente, la única razón del analista para sustituir la opinión de los trabajadores con su propia teoría y sus corolarios sobre el carácter de "no problema" de ciertos accidentes de trabajo, es que él está (o debería estar) preparado para argumentar que su teoría podría también ser la de los trabajadores, si éstos fueran capaces de entender las consecuencias de un punto de vista competitivo acerca del mundo.

Considérese, ahora, la preocupación de unos rancheros cuya forma de vida se ve amenazada por la explotación de yacimientos carboníferos en algunas partes de las Grandes Planicies del Norte; ¿deberían constituir sus sentimientos de angustia y amargura un legítimo problema de políticas? Los rancheros no dudarían en insistir que sí, pero el analista de políticas será un poco más escéptico. Después de todo, ¿no nos absorbe a todos por igual el ritmo del cambio social?, ¿por qué, entonces, deberían estos rancheros estar exentos de tales riesgos? Seguramente no se habrían quejado si se hubieran beneficiado con una ganancia inesperada en lugar de pérdidas, cosa que ciertamente podría ocurrir a los propietarios afortunados con una tierra rica en depósitos de carbón (o también con quien pasara a ser dueño del yacimiento).

De nuevo, el analista tiene razón en sustituir su posición de "no problema" por la de los rancheros. La justificación comienza



en la misma forma que antes: algunas reglas del juego de la vida generan mayor número de resultados sociales aceptables; en este caso, sin embargo, las reglas del analista no son tan claramente superiores a las del ciudadano como en el caso de los accidentes de trabajo. Para los rancheros no hay nada lógico en la regla económica de que el uso de cualquier recurso comporta un costo de oportunidad respecto de otros usos potenciales. El argumento descansa aquí enteramente en un consenso social alrededor de las reglas de la economía de mercado capitalista y en la creencia en los beneficios del cambio social que tal economía ocasiona. El analista, entonces, al decir "no hay problema", basa sus razones en el consenso social cuyo agente y portavoz quiere y debe ser. Por supuesto, en la medida que este consenso se rompa o que el deseo de amortiguar los impactos del cambio sea parte fundamental del consenso, las razones del analista se debilitan o, por lo menos, se vuelven confusas. De cualquier forma, me parece que es deber ineludible del analista articular y representar algún tipo de consenso social implícito en las cuestiones de economía política. Sobre todo cuando enfrenta el reto de atender a un agraviado ciudadano que reclama "justicia", basado en consideraciones muy particularistas.'

### *5. Conclusión*

En este trabajo traté de esbozar brevemente algunas dificultades que se presentan al "definir los problemas" en el análisis de políticas. Éstas son: definir los límites del problema para evitar la suboptimización inadecuada en la búsqueda de su solución; evaluar el ámbito, carácter, e intensidad de los sentimientos ciudadanos acerca de situaciones o condiciones consideradas problemáticas; "desempacar" una buena definición del problema del paquete

<sup>5</sup> No se deberían rechazar siempre estos reclamos y demandas. En políticas públicas, así como en derecho, la equidad debe mitigar "la ley" y la misericordia debe templar la justicia. Las preguntas difíciles son aquellas de cuándo y qué tanto.

de cuestiones retóricamente definidas; evaluar críticamente los componentes factuales o causales que conllevan ciertas definiciones del problema; deslegitimar ciertas definiciones que, aunque basadas en sentimientos ciudadanos genuinos, van en contra de concepciones más razonadas del interés público. Debe destacarse que no todas estas dificultades se presentan puntualmente en cada tarea analítica y, cuando lo hacen, no son todas igualmente severas.

Espero haber logrado el objetivo de ser claro en el mensaje más importante de mi artículo, a saber, que estas dificultades son esencialmente manejables. No hay nada terriblemente misterioso en las dificultades o en los métodos para superarlas, por más arduos que sean. En cualquier caso, es importante colocar las dificultades en perspectiva, esto es, compararlas con las dificultades de otras fases del trabajo analítico. Indudablemente la fase más difícil es inventar una o más soluciones plausibles para cualquier problema reconocido.'

Es mucho más fácil decir cuándo los accidentes de trabajo son un problema, que dilucidar qué hacer al respecto, en el caso de que se decida que algunos de los accidentes son efectivamente problemas. Veamos el "asunto de los accidentes de trabajo", «deberfu el gobierno regular la seguridad de los lugares de trabajo por medio de reglas escritas y obligatorias?, ¿por medio de servicios de consultoría a patrones o a *los* propios trabajadores sobre el equipo en uso?, ¿funcionaría una tasa impositiva para lesiones". «tendr;a sentido intentar rediseñar el sistema compensatorio del seguro de los trabajadores", ¿deberían tener las plantas comités de seguridad", ¿qué pasaría si la *ley* sobre la confiabilidad de los productos se aplicara a la maquinaria industrial? En el caso de la energía, «qué tipo de reserva estratégica de petróleo deberíamos tener, grande o chica, tal vez, ninguna?,

<sup>6</sup> Utilizo la palabra "solución" de manera prepositiva. En un mundo imperfecto la "solución" **usualmente** significa remplazar el problema viejo por uno más nuevo y menos repugnante.

Zun programa de choque en materia de combustibles?, ¿créditos fiscales a la energía solar?, ¿desregulación de precios?, ¿cuotas de importación de crudo?

En el caso de las viviendas abandonadas de Oakland, ¿qué hay que hacer?, ¿debería la ciudad subsidiar a los actuales propietarios para inducirlos a no abandonar sus propiedades?, ¿dar préstamos a los propietarios que se comprometan a rehabilitarlas", ¿aplicar códigos de salud y seguridad?, ¿demoler construcciones?, «presionar a las instituciones locales de préstamos hipotecarios para que cambien sus políticas crediticias"; si esta última, ¿qué tipo de presiones? O tal vez el problema es lo suficientemente grande como para que ninguna acción sea mejor que otra; y, si uno concluye que es así, entonces, ¿cómo deberían los líderes políticos calmar a los vecinos que viven cerca de las casas abandonadas?

Y, «qué hay sobre el uso de la heroína", ¿queremos una legislación más severa contra los vendedores de bajo nivel?, ¿contra los proveedores extranjeros?, ¿contra los consumidores?, ¿qué hay sobre los diversos programas de rehabilitación?, ¿tendría sentido legalizar su consumo?, ¿legalizar su venta?, ¿cuánto metadón podría ayudar?

Personalmente encuentro que estas preguntas son, analítica y filosóficamente, más desafiantes que las que tienen que ver con la definición del problema. De hecho, creo que la mayoría de los analistas de políticas y de los estudiosos del análisis estarían de acuerdo. La gente que dice que definir el problema es "verdaderamente el paso más arduo", o frases por el estilo, se engañan a sí mismas y mistifican innecesariamente el análisis de la política pública. Mi propósito en este trabajo era rescatar la visión del sentido común: la definición de problemas es ardua, pero saber encontrar las soluciones es realmente el reto del análisis y diseño de las políticas.



## 7. *Claves para diseñar opciones de políticas:*

**E**N LA LITERATURA del análisis de políticas se menciona con frecuencia que el diseño de soluciones de los problemas es uno de los momentos más creativos del oficio de analista. Según Aaron Wildavsky, la elaboración de las opciones de una política es un arte que se hace cargo de la tarea de resolver el acertijo que son los problemas públicos y cuya solución significa establecer una relación satisfactoria entre "los medios manipulables y los objetivos alcanzables".<sup>1</sup> E. S. Quade nos dice también que construir una "buena" alternativa es un acto creativo que hace posible vincular lo que queremos con lo que podemos ser.<sup>2</sup> Tal vez no es equivocado considerar que la elaboración de las políticas es un arte que practican inmejorablemente los individuos realmente creativos, pero también es cierto que la literatura existente no ofrece la mínima guía de acción para aquellos analistas que no creen tener tan genial capacidad.

Un consuelo para los inexpertos que aspiran a practicar el análisis de políticas es que los analistas no tienen necesariamente que confeccionar opciones de políticas novedosas. Muchos análisis son en realidad evaluaciones de políticas anteriormente formuladas. Por ejemplo, los analistas de la Oficina de Presupuesto del Congreso y

\* Publicado originalmente con el título "Hints for Crafting Alternatives", en *Policy Analysis*, vol. 7, no. 2, 1981. Traducción al español de Graciela Bellón Pérez.

<sup>1</sup> Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power, the Art and Craft of Policy Analysis* (Bastan: Little, Brown, 1979), pp.15-16.

<sup>2</sup> E.S. Ouade, *Analysis for Public Decisions* (New York: Elsevier, 1975), p.117.

sus contrapartes en los niveles local y estatal pasan la mayor parte de su tiempo analizando políticas elaboradas por otros. Como señala Eugene Bardach, "sólo en contadas ocasiones el investigador de políticas tiene que generar su propia información o asumir la responsabilidad de inventar una política nueva y brillante".<sup>3</sup>

La ocasión para formular políticas realmente nuevas se presenta con creces cuando la política existente se derrumba, provocando algún tipo de crisis. En años recientes, los colapsos financieros de las instituciones gubernamentales, las revueltas urbanas y otras graves situaciones políticas han puesto de manifiesto la alarmante realidad de que las políticas en curso son ineficaces. En consecuencia, para atacar los problemas se exige encontrar soluciones distintas y nuevas. Pero más que las grandes crisis son los esfuerzos cotidianos de las organizaciones, en su afán por expandir sus ámbitos de influencia y por ajustarse a las condiciones cambiantes de su entorno, los que propician una búsqueda doble: nuevos problemas a resolver y nuevas soluciones a los problemas.

Un buen analista emplea, sin lugar a dudas, una buena dosis de creatividad y algunas otras habilidades para concebir y elaborar opciones de solución a los problemas. Pero etiquetar simplemente esta tarea como un arte apreciado por muchos pero practicado por pocos no resulta muy constructivo.<sup>4</sup> Aquí ofrezco algunas sugerencias con el fin de ayudar a los analistas en sus tareas de crear y presentar opciones de política. Obviamente, ninguna receta funciona completamente si no hay talento; sin embargo, los métodos que aquí expongo pueden proporcionar una base para adquirir las habilidades que los buenos analistas parecen aplicar con cornodi-

<sup>3</sup> Eugene Bardach, "Gathering Data for Policy Research", en *Urban Analysis 2* (1974): 120.

<sup>4</sup> Es ilustrativo el consejo de un libro financiado por el gobierno: "El equipo integrante del proyecto debe dedicarse a generar alternativas. Se pueden incorporar más miembros al equipo cuando se les reconozca por su capacidad o por su reputación de personas creativas". Véase U.S., Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, *Program Evaluation and Analysis, A Technical Guide for Local Governments*; HUD-PDR-279- (Washington, D.C., 1978), p. 3<sup>2</sup>

dad en sus estudios y recomendaciones. Para saber qué camino tomar en la elaboración de opciones de políticas es necesario, por un lado, analizar las concepciones erróneas acerca de las opciones de solución a los problemas de las políticas y, por el otro, revisar los modos incorrectos de elaborar las propuestas alternativas.

#### 1. ALGUNOS ERRORES EN LA MANERA DE CONCEBIR LAS OPCIONES DE POLÍTICA

Concepciones erróneas acerca del proceso de solución de problemas han generado el mito de creer que siempre existe *la* solución para un problema dado y que la labor del analista consiste en descubrir tal solución. En realidad, las opciones de política no son más que hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción pueden conducir a resolver los diferentes aspectos de los problemas existentes, de modo que en el resultado final las condiciones experimenten un avance sustancial respecto de las condiciones iniciales. Y aunque es factible concebir una multiplicidad de respuestas posibles para cualquier cantidad de aspectos que contenga un problema, en realidad sólo unas cuantas pasan la difícil prueba de incluir en su propuesta de solución las dimensiones políticas, legales, administrativas y económicas de toda política. La tarea del analista consiste en elaborar varios cursos de acción conforme a criterios relevantes, para luego dilucidar cuál de éstos es el más adecuado. Consideremos ahora dos errores frecuentes de concepción que derrotan la labor de los analistas, a saber, la idea de que "los problemas definen las soluciones" y "de que existe una mejor opción".

#### *Los problemas definen las soluciones*

No hay duda de que la definición del problema de la política es parte muy importante del análisis. Como lo señala Mark H. Moore, en su comentario acerca de la definición de los problemas:

Si los propósitos de una política son pobremente descritos, es muy posible ignorar o subvalorar ciertos efectos importantes de las propuestas de política. Si se pasan por alto las variables importantes que afectan el comportamiento de un sistema, es posible perder de vista cuáles son las oportunidades o las restricciones significativas de la elección de las políticas. En cualquiera de los casos, la recomendación de la política a seguir será inadecuada.'

En resumen, entender el alcance y la complejidad de un problema es esencial para diagnosticar cuáles son los puntos de apoyo de las diferentes opciones de acción.

Desafortunadamente, la sutileza de usar conceptualizaciones alternativas para sugerir distintas aproximaciones a los problemas suelen caer en el error de considerar que una vez definido el problema se tiene siempre a la mano una solución disponible. La advertencia de Quade que lo decisivo y crucial es escoger el problema correcto más que escoger la "mejor" opción de acción, es un ejemplo de esta noción equivocada de que los problemas definen de antemano las soluciones.' Aquellos analistas que se reservan para sí la fase de la definición del problema y luego contratan a otros para hacerse cargo de los siguientes pasos del análisis piensan evidentemente que se termina lo sustancial del trabajo una vez que se ha definido problema.'

Un estilo rígido de análisis que insista en definir primero *el* problema antes de buscar sus posibles soluciones llegará a problemas sin solución factible. Para evitar esta trampa, lo más sencillo es encontrar un método de análisis menos rígido que no lo

<sup>5</sup> Mark H. Moore, "Anatomy of the Heroin Problem: An Exercise in Problem Definition", en *Policy Analysis* 2 (Fall 1976): 639. [vease en este mismo volumen]

<sup>6</sup> Quade, *Analysis for Public Decisions*, p. 84.

<sup>7</sup> Arnold Meltsner menciona este tipo de prácticas entre otras observaciones sobre los hábitos de los analistas al solucionar problemas. (*Policy Analysts in the Bureaucracy* [Berkeley and Los Angeles, Calif.: University of California Press, 1976], ch. 4).



encierre prematuramente a uno en una definición muy particular del programa. Cuando se procede a visualizar y conceptualizar las alternativas de solución desde el principio, se descubren aspectos más o menos relevantes del problema y, por ende, el analista puede formular hipótesis razonables acerca de las medidas de política más apropiadas y simultáneamente adquirir una mejor visión del problema. El método de análisis menos rígido incorpora un proceso permanente de reformulación de la estrategia y de redefinición del problema, que permite llegar a lo que Wildavsky llama "un problema susceptible de resolverse con los recursos que se tienen a la mano".<sup>1</sup>

La confianza excesiva en la necesidad de tener *el* problema definido antes de pensar en las posibles medidas a tomar tiene otra consecuencia: forzar al analista a tomar varios "atajos" para poder seguir adelante con el análisis.

*Clasificar mal los problemas.* Uno de estos atajos fáciles consiste en reformular el conjunto de condiciones que se califican como problema de tal modo que éste aparezca como un caso conocido y general. Por ejemplo, si se etiqueta un problema de prestación de servicios como un problema de "distribución", el analista tratará de descubrir los diversos medios que cambiarían el modo en que se distribuyen los servicios, por lo que se dedicará a revisar las fórmulas de financiamiento, por ejemplo. Si el mismo problema se reetiqueta como "eficiencia en la asignación" formulará otra clase de soluciones. Por ejemplo, el analista que cree que el problema de fondo en la escasez de vivienda de las zonas urbanas tiene que ver con la ineficiencia en la asignación de recursos, se preocupará por incrementar la oferta de vivienda a través de subsidios y exenciones de impuestos. Otro analista que crea que el problema es básicamente de distribución, lo atacará cambiando otros elementos como la ubicación de las viviendas y las restric-

<sup>1</sup> Wildavsky, *Speaking Truth to Power*, p. 388.

ciones de construcción. En suma, los problemas no pueden ser encuadrados en esquemas rígidos, porque se corre el riesgo de ignorar otros aspectos que podrían ser fundamentales.

Para los analistas, sus sistemas de clasificación de los problemas son, indudablemente, parte de sus perspectivas disciplinarias y/o un rasgo distintivo de la organización en la que trabajan. Arnold Meltsner señala en su estudio sobre los analistas de la burocracia federal que existen varios "estilos cognoscitivos" entre los analistas cuando piensan sobre los problemas (y sobre las soluciones a los problemas).<sup>9</sup> Para ilustrar la visión estrecha que caracteriza a muchos funcionarios públicos basta un ejemplo: ellos clasifican el desequilibrio entre ingresos y gastos que las instituciones gubernamentales han experimentado a raíz de las limitaciones en la recaudación fiscal como problemas de ingreso, por lo que piensan que la respuesta apropiada es introducir una mezcla de nuevas recaudaciones y nuevos recortes presupuestales. Con esta perspectiva limitada del problema los funcionarios son incapaces de percibir las complejas consideraciones políticas y organizacionales (por ejemplo, los conflictos entre las organizaciones gubernamentales y la ciudadanía) que están a la base de la limitación impositiva.<sup>10</sup>

*Aplicar las soluciones en existencia.* Un segundo atajo es elaborar un paquete de opciones de políticas que parezcan sólidas a primera vista, pero que en la realidad no resuelven el problema en cuestión. El uso indiscriminado de mecanismos de fijación de precios para regular el deterioro ambiental es un buen ejemplo que ilustra lo engañoso de echar mano de las soluciones en existencia. Si bien el uso de este mecanismo ha demostrado su efectividad en el control de ciertos tipos de contaminación, también

<sup>9</sup> Meltsner, *Policy Analysts*, pp.116-21

<sup>10</sup> Ver Peter I. May y Arnold Meltsner: "Limited, Actions, Distressing Consequences: A Selected View of the California Experience", en *Public Administration Review*, número especial (septiembre 1980).

es cierto que limitarse únicamente a políticas de precios podría resultar insuficiente para regular contaminantes extremadamente peligrosos, porque en este caso arrojar aunque sea pequeñas cantidades de tales tóxicos es enteramente indeseable." Por lo tanto, el uso irrestricto de las soluciones en existencia conduce a que la solución no sea adecuada para el problema.

Otra de las dificultades relacionada con el ejemplo de las soluciones en existencia es que, en la mayoría de los casos, atacan los síntomas del problema, más que resolverlos de raíz. Si en una escuela se cambian los libros de texto cuando los índices de lectura decrecen o si se incrementa la vigilancia en el tren metropolitano cuando sube la criminalidad, se están aplicando soluciones rápidas que, si bien controlan el síntoma, dejan intacta la raíz del problema. Aunque debido a restricciones económicas sólo sea posible atacar los síntomas de los problemas, es recomendable examinar aquellas soluciones que no se reduzcan a remedios superficiales."

*Prescribir acciones "de arriba hacia abajo".* Típico de los analistas es prescribir alternativas de acción con esquemas jerárquicos de arriba hacia abajo; es decir, especificando todos los objetivos y todas las acciones necesarias para realizarlos. Por ejemplo, en el diseño de políticas para reducir la violencia en las escuelas (asaltos a maestros y alumnos, daños al patrimonio) se utiliza un enfoque de arriba hacia abajo cuando el analista prescribe políticas de control como incrementar el número de vigilantes. Este tipo de criterios suele dar lugar a políticas que lucen muy bien en el papel pero que terminan siendo un fracaso por no prever los problemas de su implementación. Un análisis del tipo "de arriba hacia abajo", en el estudio del problema de la violencia en las

<sup>11</sup> Se puede encontrar una revisión de los mecanismos de precios para controlar el deterioro ambiental, en William J. Baumol y Wallace C. Oates: *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life* (Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall, 1979), ch. 16-20. Los contaminantes peligrosos están citados en el capítulo 20. [Hay edición en español]

<sup>12</sup> Para una opinión contrastante, véase Amirai Etzioni, "Shortcuts' to Social Change?", en *17th Public Interest*, 12 (verano 19(8): 40-51.

escuelas, pierde de vista el hecho de que los estudiantes tienen mucho margen para decidir si van a someterse o no al control y de que algunos estudiantes prefieren ignorar por completo cualquier medida que venga de las autoridades.

Richard F. Elmore ha elaborado un enfoque alternativo, el "mapeo retrospectivo" (backward mapping), que toma en cuenta, apenas se comienzan a elaborar las opciones de política, los cambios que podrían inducirse en el lugar mismo de la prestación de servicios." Por ejemplo, en el caso de la escuela, es mucho mejor saber cuáles son los factores que determinan el comportamiento violento que saber cómo definen el problema las autoridades escolares. El "mapeo retrospectivo" conlleva entonces, al mismo tiempo, un entendimiento del problema y un diagnóstico de los puntos centrales para la formulación de distintas opciones de políticas.

### *Existe una mejor alternativa*

La mayor parte de nosotros somos lo suficientemente realistas respecto de la intervención social como para desilusionarnos cuando las acciones del gobierno no son eficaces en la atención de los problemas. De hecho, lo que hacen las políticas eficaces es transformar las condiciones iniciales en otras que representan problemas de menor envergadura. Los debates acerca de cuáles políticas se han de seguir en un determinado asunto no se centran tanto en si tal o cual acercamiento resuelve o no el problema, sino en si tal acercamiento es mejor que otro para transformar un problema dado en uno de menor magnitud. Debido a que las metas a las que queremos llegar con la solución de problemas son en general conflictivas, sería algo asombroso poder formular una pro-

<sup>13</sup> Richard F. Elmore, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", en *Political Science Quarterly*, 94 (Diciembre 1979-80): 601-16. [véase la antología IV de esta serie]. Jackson Toby aplica el método del "mapeo retrospectivo" al escribir sobre la violencia escolar en "Crime in American Public Schools", en *Public Interest*, 58 (diciembre 1980): 18-42.

puesta total y superior de política, una que contemple y satisfaga todos los criterios.

A pesar de que las deficiencias en la solución de los problemas son inevitables, los analistas de política actúan como si siempre existiera *la* alternativa todopoderosa capaz de resolver enteramente un problema. El apego de algunos analistas a recomendar siempre el uso de incentivos económicos ilustra el criterio estrecho del que hablábamos. Giandomenico Majone lo señala en su brillante ensayo sobre los instrumentos de política empleados en el control de la contaminación: no hay ninguna política que por sí sola sea capaz de lograr uniformemente eficacia ambiental, eficacia económica, factibilidad política y administrativa, flexibilidad y compatibilidad, en el marco institucional de una economía de mercado." Aun si se toma en consideración sólo el criterio de eficiencia económica, Majone demuestra que una combinación de incentivos económicos y de regulaciones puede ser superior a cualquier acercamiento unilateral.<sup>15</sup> Presentar las diversas opciones de manera que sólo una se desprenda como la opción a seguir sin más, puede tener sentido cuando se trata de vender una única propuesta de política, pero puede resultar peligroso como punto de partida y método de análisis.

*Fingir alternativas.* Vemos que, con demasiada frecuencia, el análisis tiende a presentar sólo una alternativa genuina. Esto se debe a que se construyen y comparan las opciones de acuerdo con la receta que incluye el supuesto de que existe siempre la mejor alternativa. La receta ordena: empiece con una alternativa fracasada, agregue una propuesta disparatada y ubíquese en el medio con una propuesta que ganará por default. Evidentemente, la receta pasa por alto la esencia del análisis y el significado de una

<sup>14</sup> Giandomenico Majone, "Choice among Policy Instruments for Pollution Control", en *PolicyAnalysis*, 2 (otoño 1976): 589-613. Los criterios para evaluar opciones de política citados en el texto son de Majone.

<sup>15</sup>*Ibid.*, p. 601.

alternativa. Generalmente, la fuerza de un análisis radica no en la búsqueda de *la* respuesta (que, por otro lado, casi nunca existe) sino en esclarecer las diferencias que corren entre las varias respuestas *diversas* a los problemas. En otras palabras, un análisis útil es aquel que construye y compara dos o más políticas, que son aceptables en términos del criterio relevante para el problema en cuestión. No tiene sentido comparar políticas que no caigan dentro del ámbito de lo aceptable, ni tiene mucho sentido construir alternativas artificiales e inaceptables para refutarlas inmediatamente. Ahora bien, dado que ninguna de las alternativas puede ser superior en todos y cada uno de los criterios relevantes, es necesario sopesar las diferentes ventajas y desventajas de las metas en el momento de elegir el curso de acción. La fuerza de un análisis radica precisamente en ayudar a dilucidar los ajustes entre los pro y los contra de los diferentes objetivos.

Cuando se hace un análisis es recomendable tener en mente el status quo y alguna o varias propuestas distantes de él para así delimitar el rango de las acciones e incentivar el proceso de deliberación. Un análisis que bloquee la contrastación entre las alternativas puede terminar en aportar una base muy débil para elegir el curso de acción a seguir. Contrastar opciones artificiales de acción, elaboradas con el fin de descartarlas inmediatamente (opciones "hombres de paja"), puede ser útil para saber lo que no hay que hacer, pero no es útil para saber lo que se puede y debe hacer.

*Hacer todo a la vez.* Si se trabaja pensando en que existe *la* alternativa para atacar todos los aspectos de un problema, lo más probable es que se caiga en formular alternativas "resuelve todo", en panacea. Pero hay pocas cosas en este mundo que resuelvan todo y complazcan a todos. Tener enfrente metas conflictivas suele prevenir contra la formulación de políticas panacea. En los casos en los que se pueda armar una combinación de acciones capaces de realizar una multiplicidad de metas, el problema radica en sa-

ber si los costos de la política no serán prohibitivos. Para ilustrar los escollos de un método panacea, basta ver el caso reciente de las propuestas hechas al Congreso con respecto al sistema nacional de salud. Incluir medidas preventivas, curativas y hasta contra posibles catástrofes naturales en una misma propuesta termina por ser una combinación de costos inabordables.

Las propuestas de política raras veces funcionan cuando toman la forma de ataques exhaustivos a los problemas, pues raramente existen los recursos necesarios para declarar la guerra total a un problema. En general es muy difícil poder diseñar políticas que abarquen todos los aspectos de un problema. Las políticas alternativas son en la mayoría de los casos paquetes imperfectos de acciones cuya fuerza radica en que atacan suficientes puntos clave de un problema como para reducirlo a sus mínimas consecuencias. Entender las limitaciones de cualquier alternativa es un punto de partida muy importante en el diseño de las políticas.

## 2. SUGERENCIAS PARA EL OFICIO DE CREAR DIVERSAS OPCIONES DE POLÍTICA

En la discusión previa, se mostraron algunas de las trampas en las que suele caer el modelo rígido de análisis, que parte de la idea de que el elemento clave en la elaboración de las políticas es la definición *del* problema. Las complicaciones que surgen por clasificar mal los problemas, por aplicar las soluciones conocidas, por prescribir acciones "de arriba hacia abajo", etcétera, son fáciles de documentar, pero difíciles de evadir. Para aprender cómo elaborar y dar forma (*how to craft*) a las opciones de política no es suficiente saber cuáles son los caminos por los que suelen extraviarse los analistas. Aunque se pueda concebir una gran variedad de enfoques para elaborar políticas, quiero aquí insistir en que lo realmente importante es examinar desde el principio cuáles son las "intervenciones factibles" que se pueden efectuar con el fin de alterar los distintos aspectos del problema en cuestión. La

elaboración de opciones busca entonces combinar algunas de estas manipulaciones posibles de las condiciones y transformarlas en estrategias coherentes de acción. Ahora bien, conforme se definan los problemas y se modifiquen los criterios, también se regresa a revisar y reelaborar las estrategias alternativas para que puedan seguir siendo opciones factibles. De este modo, la elaboración de las diversas opciones de política implica un incansable proceso iterativo por medio del cual se busca la convergencia de las distintas opciones, cada una de las cuales aborda un problema capaz de ser resuelto con los discursos disponibles.

### *Determinar las intervenciones factibles*

La conceptualización de los tipos de acción viables -lo que llamo "intervenciones factibles"- requiere que el analista posea el sentido de lo que se puede hacer y de lo que se debe hacer. No es fácil separar una noción de la otra, ya que el rango de las posibles respuestas limita lo que se debe hacer. El desempleo es un problema grave en la mayoría de las ciudades; no es razonable que una pequeña agencia de empleo ubicada en una ciudad ataque frontalmente el problema nacional del desempleo urbano buscando ofrecer el mayor número de empleos. Resulta más razonable que la agencia intente que se legisle en materia de incentivos con el fin de inducir a los empresarios privados a contratar gente, o bien que haga públicos los apuros de los desempleados para así dramatizar la urgencia de una acción a nivel nacional. Si bien hay toda una variedad de cursos de acción para atacar el problema del desempleo, sólo algunos están efectivamente al alcance de la pequeña agencia y sólo esos pocos deberían ser objeto de su consideración. En efecto, lo que realmente puede hacer una organización depende de los factores que pueda alterar, en el marco del contexto donde opera.



Un enfoque útil para explorar cuáles son las acciones viables para resolver un problema es localizar y conceptualizar desde el principio los factores que pueden ser manipulados y modificados en el ataque a uno o más aspectos de un problema. Estos factores pueden ser pensados como las variables de una política. La elaboración de un programa nacional de seguros de salud implica la afectación de variables tales como niveles de pago, niveles del deducible, participación del empresario en los costos, administración del programa Y el rango de beneficios del programa. El diseño de un programa nacional de subsidio para el problema del tránsito vehicular requiere manipular variables tales como la entidad que recibe el subsidio (organismos políticos locales o estatales, compañías de transporte, grupos de interés involucrados o conductores particulares}, los factores que entran en las fórmulas de financiamiento Y los requisitos para poder ser elegido como sujeto de crédito."

Después de identificar lo que parecen ser las variables fundamentales de una política, es necesario averiguar hasta dónde se puede manipular cada variable. En este punto es necesario considerar también cuáles son las restricciones presentes en el diseño de políticas. Dado que no es económicamente factible proporcionar beneficios ilimitados a todos los participantes en un programa nacional de seguros de salud, el nivel máximo de beneficio como objetivo de cualquier programa no podrá ser sino el de proporcionar beneficios limitados y específicos. De la misma manera, si administrativamente no es factible otorgar subsidios de tránsito directamente a los conductores (un sistema de vales) a nivel nacional, los únicos que se pueden considerar como beneficiarios de una propuesta de subsidios son los organismos políticos, los terceros involucrados (bancos, por ejemplo) o las compañías de transporte. Como se verá más adelante, las inter-

<sup>16</sup>El ejemplo del tránsito vehicular se extrajo de Walter Y. Di, "The Federal Subsidy of Conventional Mass Transit", en *Policy Analysis*, 1 (otoño 1975): 613-58.

TABLA 1. LAS MANIPULACIONES DE LAS VARIABLES POLÍTICAS CLAVE SON LOS CIMIENTOS PARA CREAR LAS POLÍTICAS ALTERNATIVAS.

Variable Política	Rango de Manipulación		
	Limitada	Moderada	Amplia
Rango de actividades de los presos	Actividades institucionales y de apoyo	Actividades institucionales y de apoyo; educación vocacional limitada	Actividades institucionales y de apoyo; educación vocacional y académica; programas estructurados de recreación
Requerimientos individuales de participación	Participación obligada de 10 horas por día	Participación mínima obligada de 4 horas por día	Participación voluntaria
Beneficios de participación	Sin remuneración, castigo por no participar	Pago nominal por algunas actividades	Pago y consideraciones verbales
Horario de actividades	Compatible, 10 horas de disponibilidad por día	Escalonado, 12 horas de disponibilidad por día	Ofrecimientos múltiples, 16 horas de disponibilidad por día
Vigilancia y/o supervisión	Los guardias supervisan las actividades	Semiprofesionales supervisan las actividades	Los prisioneros supervisan las actividades

venciones factibles para influir en las diversas variables de una política son los elementos con los que se elaboran las opciones de política.

La Tabla 1 ilustra las posibles manipulaciones de variables a disposición de las autoridades de una prisión para reducir el tiempo de ocio de los presos (periodos en que no tienen nada que hacer) con el fin y la esperanza de inhibir los motivos que los llevan a armar líos y motines.<sup>17</sup> Variables fundamentales de la política son las actividades en las que los presos pueden involucrarse, los requerimientos para participar individualmente en los varios

<sup>17</sup> Este ejemplo está basado en un litigio en curso sobre las malas condiciones de vida que imperan en la cárcel de máxima seguridad en Walla Walla, estado de Washington. Uno de los elementos que más tenía que ver con las pésimas condiciones de vida en la prisión eran las diferencias de oportunidades que tenían los prisioneros para participar en actividades formales. Es más la caracterización de las políticas actuales y de las políticas alternativas, desarrollada en este artículo.

programas de la cárcel, los beneficios por participar en varias actividades, los horarios de las actividades y la clase de personal que se encargará de supervisarlos. En el número de las posibles manipulaciones expuestas en la Tabla 1, se toma como un hecho que las autoridades carcelarias están dispuestas a considerar acciones relativamente liberales (como la participación voluntaria en los programas de trabajo) y acciones más conservadoras (como trabajo obligatorio).

### *Identificar las variables de las políticas*

Para identificar las variables de las políticas hay que entender el contexto en que opera una organización y tener un conocimiento específico del programa. Si uno puede esbozar un modelo descriptivo de los factores que ocasionan los problemas y visualizar claramente los incentivos que requieren los diferentes actores involucrados (usando el "mapeo retrospectivo"), el análisis se torna más sencillo que si se tiene un conocimiento vago de los problemas y de las posibles medidas a tomar. Moore ilustra este punto con el problema del consumo de heroína y construye un modelo sencillo de los factores que inciden en el aumento de heroínómanos (tales como eximirlos de los programas supervisados y la consiguiente reincidencia en el uso de heroína) y en su disminución (tales como abstenerse voluntariamente de usarla y la consiguiente participación en los programas supervisados) para proporcionar una base a partir de la cual sugerir acciones posibles que aborden el problema de la heroína."

En general, suele ser bastante limitada la comprensión que se tiene del problema y de las acciones potenciales que una organización particular puede emprender para atacarlo. En tales situaciones, el analista deberá confiar en su habilidad para reunir la información disponible que le pueda servir de guía en la fornu-

<sup>18</sup> Moore, "Anatomy of the Heroin Problem", pp. 650-58.

lación de políticas viables. Por ejemplo, hablar con los expertos que se han enfrentado al mismo problema y leer los estudios publicados al respecto, puede proporcionar perspectivas muy valiosas en torno de las políticas actualmente en operación y sobre algunas acciones alternativas, pero sin olvidar que los "expertos de la casa" tienden a reforzar el statu quo y a favorecer las variantes incrementales en sus decisiones.

También resulta útil examinar las situaciones análogas, aunque hayan sucedido en tiempos pasados, sean relativas a otros problemas y hayan implicado a otras organizaciones." Lo que haya o no funcionado en el pasado puede proveer claves relevantes sobre la posibilidad de influir en las diversas variables de una política, especialmente si la estructura y el contexto del problema no han variado mayormente. Una revisión de las experiencias adquiridas durante el periodo de pruebas de la vacuna Salk contra la polio en la década de los cincuenta, hubiera proporcionado información muy valiosa para planear las inyecciones en masa del programa contra la gripe porcina. Los enfoques que parecen haber funcionado en problemas sustancialmente distintos, pero que tienen parecido en algunos aspectos con el problema en cuestión, proporcionan analogías útiles. Por ejemplo, al estudiar los modos en que los medicamentos pueden ser supervisados y retirados del mercado si resultan dañinos, entonces es muy útil tomar en cuenta las políticas de registro y control del producto que efectúan los fabricantes de bienes de consumo y de automóviles. Asimismo las experiencias de otras entidades gubernamentales o de otras organizaciones al enfrentar sus problemas, proporcionan una buena guía para estimar la influencia que se puede ejercer en las distintas variables de una política. En el caso del monitoreo de los niveles de drogadicción es conveniente revisar los programas de otros paí-

<sup>19</sup> Grover Sterling se refiere a esta clase de mentalidad como "ramificada". Véase *The Politics and Economics of Public Policy: An Introductory Analysis with Cases* (Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1979), pp. 209-11. Véase también Meltzer, *Policy Analysts*, p. 138 para una discusión sobre alternativas usadas en otras épocas.

ses. El riesgo de cualquier analogía es, por supuesto, el de clasificar malos problemas. En efecto se puede clasificar el problema como si fuera similar a otros, sin serlo.

### *Armar estrategias alternativas*

Después de llegar a una comprensión de las variables fundamentales de una política y del alcance de las intervenciones posibles, se puede proceder a "empacar" las acciones potenciales en conjuntos de *estrategias* competitivas. El término *estrategias* es más apropiado que *alternativas* u *opciones*, dado que expresa bien el hecho de que las políticas contendientes buscan manipular el mismo conjunto de variables de una política. Aunque la terminología aquí empleada difiere un tanto de la usada por los analistas de sistemas en los años sesenta, Hitch y McKean nos aclaran sencillamente la relación existente entre variables y alternativas, en el campo de las políticas de defensa:

Generalmente nos referimos a las opciones usando el término *sistemas*, porque cada una de ellas combina todos los elementos necesarios para lograr un objetivo -hornbres, máquinas y procedimientos de empleo. El sistema A puede diferir del sistema B sólo en un aspecto (por ejemplo, el número de bombas por bombardero) o en varios (el número de bombas por bombardeo, el número de ataques por bombardero). Sin embargo, los sistemas son completos, no importa el número de elementos que tengan en común."

La transformación de los distintos niveles de las variables de una política en estrategias alternativas no es un simple proceso de modificación. Para formular paquetes viables de acciones, uno debe ser capaz de conceptualizar los modos en que los diferentes

<sup>20</sup> Charles J. Hitch y Roland N. McKean, *The Economics of DeJense in the Nuclear Age* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960): 118-19.

niveles de las variables pueden ser compatibles entre sí. En el caso del tiempo de ocio de los presos, uno debería empezar por considerar varias combinaciones de los niveles de las variables que se mostraron en el cuadro 1. Una posibilidad sería combinar niveles "bajos", "moderados" y "altos" de cada variable para formar estrategias. Sin embargo, para este ejemplo, y para muchas otras situaciones semejantes, este método no funciona bien: la combinación de niveles "bajo" y "alto;" no tiene obviamente muchas posibilidades de ser aceptada. Lo más aceptable es que las diferentes combinaciones de los niveles de las variables de una política se combinen de modo que se pueda llegar a formular estrategias aceptables con referencia a un número de criterios significativos. Ahora bien, se puede llegar a formular un conjunto razonable de opciones sólo si se procede reiterativamente, intentando nuevas combinaciones de intervención o manipulación, evaluando los resultados de las combinaciones y reformulando las estrategias con base en las evaluaciones.

Regresando al problema del tiempo ocioso de los presos, después de examinar los ensayos y los errores, las evaluaciones nos llevan a aprender por ejemplo que el tipo de personal de supervisión empleado no es un factor muy importante en las distintas estrategias. Por lo tanto, esa variable puede ser excluida de las futuras consideraciones, aunque sea relevante tomarla en consideración como parte de la estrategia para implementar con éxito cualquiera de las alternativas. Después de considerar las diferentes combinaciones de las cuatro variables restantes -ámbito de actividades-, requerimientos para la participación, beneficios por participar y horarios de las actividades se llegará a varias estrategias de acción que compiten por ser elegidas.

En el cuadro 2 se describen tres estrategias concebibles y el statu quo. (Este último se describe para fines de comparación y como una opción que posteriormente puede resultar factible). La primera opción nueva es una estrategia de "incentivos" que pro-

TABLA 2. LAS ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS SON CONJUNTADAS  
AL COMBINAR DIFERENTES NIVELES DE VARIABLES POLÍTICAS

	Status qua	Incentivos	Desincentivas	Participación forzosa
Rango de actividades de los presos	Moderado	Amplio	Moderado	Limitado
Requerimientos de participación	Participación voluntaria	Participación voluntaria	Participación obligatoria de 4 horas por día	Participación obligatoria de 10 horas por día
Beneficios de participación	Pago nominal por algunas actividades	Pago y consideraciones verbales	Castigo por no participar	Pago nominal
Horario de actividades	Compatible	Ofrecimientos múltiples	Compatible	Escalonada

porciona recompensas a los prisioneros por participar en las actividades programadas. La segunda es una estrategia de "desincentivos" que induce a alguna clase de participación e incluye sanciones justas por no participar. La tercera es una "participación forzosa" en un número ilimitado de actividades.

No hay nada mágico en este conjunto de acciones en particular. Otros analistas podrían elaborar con facilidad combinaciones completamente distintas e igualmente factibles. Si no se dispone de más detalles sobre el contexto del problema -actitudes de los presos, aceptación de los cambios por parte de los directivos, restricciones de costos, etcétera- no se puede comprobar adecuadamente la corrección de las estrategias como para formular después juicios sobre cuál de las distintas alternativas sería aceptable. Más aún, en el cuadro 2, deberían aumentarse los detalles de cada variable con el fin de poder evaluar factores clave tales como el costo y la posibilidad de aceptación política de cada una de las estrategias. Por ejemplo, uno necesitaría saber el monto del pago, el número de prisioneros participantes, etcétera, para calcular los costos de las políticas de "incentivos" y de "participación forzosa".

En resumen, la falta de especificidad en el conocimiento del contexto que ocasiona el problema del ocio tiende a impedir un análisis posterior de lo que, a primera vista, parece un problema sencillo.

A pesar de estas limitaciones, el ejemplo de la prisión ilustra el proceso de cómo se pueden armar opciones y algunos puntos determinantes del proceso. En primer lugar, es fundamental la aseveración de que no existe una respuesta correcta a un problema: lo único cierto es que algunas combinaciones de elementos son "mejores" que otras en su balance y con referencia a un criterio específico. Segundo, las estrategias son combinaciones apelmazadas de varios componentes de las políticas, no paquetes pulcramente ordenados. Y tercero, las estrategias son combinaciones de los diferentes niveles de las variables de una política, no cursos únicos de acción.

### *Confrontar límites cognoscitivos*

En abstracto se pueden concebir y diseñar muchas estrategias utilizando el método apenas descrito. Particularmente cuando existen muchas variables diferentes de políticas y muchos niveles en cada variable. En la práctica, sin embargo, los analistas y los que toman las decisiones sólo pueden tomar en cuenta, al mismo tiempo, un número muy limitado de estrategias alternativas." Consideraciones como la calidad de la información disponible, los recursos computacionales, los límites cognoscitivos del analista (o del grupo de analistas), el número de los criterios a considerar y la necesidad de una discriminación nítida entre las diversas opciones, restringen el número de opciones que se pueden tomar en cuenta al mismo tiempo. Por consiguiente, tienen que elegirse sólo algunas alternativas para considerarlas en detalle.

<sup>21</sup> Las limitaciones en las habilidades de los analistas están tratadas en Meltser, *Policy Analysts*, ch. 4.



Tales elecciones no son, en general, tan difíciles de hacer. Aunque puedan existir diferencias entre las distintas estrategias, hay algunas que pueden resultar relativamente poco importantes. Por ejemplo, una comparación entre diez planes distintos para elevar la calidad de las instalaciones portuarias de una ciudad, donde una de las variables es la profundidad de un canal, puede convertirse en una comparación entre menos planes pero con énfasis mayores en la profundidad del canal. De igual modo, las opciones que difieren sólo en términos de variables relativamente poco importantes pueden combinarse eliminando esas variables. Así, por ejemplo, el tipo de personal supervisor puede eliminarse de las estrategias alternativas para resolver el problema del tiempo de ocio de los presos.

No hay un número ideal para la cantidad de estrategias alternativas que deben tomarse en cuenta, aunque la práctica parece dictar que tres o cinco alternativas son un número razonable para ser tomadas en consideración en algún momento dado. Obviamente, hay situaciones en las que se puedan tomar en consideración un número menor de estrategias (como cuando sólo se pueden poner en práctica una o dos alternativas), y otras en que se requiere un número mayor (digamos, un esfuerzo por elaborar muchas variaciones de intervención social de carácter experimental). Lo peor que se puede hacer es crear tres estrategias para tener únicamente tres estrategias y ubicarse en el medio, pues esto significa cometer el pecado de "fingir alternativas".

### *Conclusiones*

Este repaso de los escollos más comunes en la elaboración de opciones de política y la descripción que hicimos de los procesos para diseñar estrategias nos proporcionan una ayuda mucho más constructiva que la simple y llana recomendación de "ser creativo", predominante en la literatura actual del análisis de políticas.

Tener un conocimiento de algunos de los pecados en los que incurren los analistas al elaborar opciones -clasificar mal los problemas, aplicar soluciones conocidas, prescribir acciones de "arriba hacia abajo", simular opciones y hacer todo al mismo tiempo-, proporciona pautas para lo que no se debe hacer al elaborar las opciones de política. El proceso aquí descrito implica seguir dos pasos: a saber, identificar primero las "intervenciones factibles" y luego armar estrategias en el marco de esas posibles intervenciones. El uso de este paradigma no sustituye la falta de talento o de otras habilidades, pero sí ofrece un conjunto de medios que contribuyen a desarrollar la capacidad propia de conceptualizar las acciones posibles y de convertir esas acciones en estrategias adecuadas con objeto de responder a los problemas de políticas.

Además de proporcionar algunas claves para la elaboración de opciones de política, hablé también sobre varios errores de concepción relativos a las funciones de los analistas y al significado de las opciones de política. En particular, hice énfasis en que dos de estos errores conceptuales -"los problemas definen las soluciones" y "existe una alternativa mejor"- han contribuido al mito de que existe *la* solución para un problema y han sido ocasión para que los analistas caigan en trampas diversas al elaborar sus opciones. La exposición de tales mitos y de sus escollos ofrece una base para aprender la manera como no deben elaborarse las opciones de política. Creo que este descubrimiento es una guía más valiosa para los analistas que el dominar un paradigma que cree poder dirigir sin titubeos toda la elaboración y armado de las opciones de política.

## *8. Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo\**

; CÓMO FUNCIONA la administración política en Washington?  
U Más exactamente, ¿cómo podría el creciente papel del gobierno estar cambiando la conexión entre administración y política? Las opiniones formuladas en torno a este asunto parecen sugerir que ya conocemos las respuestas. Se dice que hay una serie de "triángulos de hierro", informales pero fuertes, que articulan las oficinas del Ejecutivo, los comités del Congreso y la clientela de los grupos de interés que pueden ganar o perder con los programas. El presidente o alguno de los funcionarios designados, ocasionalmente, pueden tratar de combatir a estas conexiones, pero pocas personas dudan de la capacidad de estos subgobiernos para expulsar, a la larga, a cualquier extraño.

El concepto de triángulo de hierro se basa principalmente en los primeros estudios de las políticas agrícolas, hidráulicas y de obras públicas. Pero, más que equivocado es desastrosamente in-

\* La amplitud del importante ensayo de Hugh Hecló (1978) obligó a resumir su texto. Sin alterar el sentido y la secuencia de sus reflexiones, aquí se presentan los momentos más determinantes de su argumentación, enfatizando el tema de la "red de asuntos". Desde la elaboración de la agenda gubernamental y la definición de los asuntos públicos hasta la posible evaluación de las políticas públicas, éstas se encuentran asociadas con la forma y el contenido de la "conexión entre política y administración". Desde el punto de vista de las políticas públicas, cabe esperar que cada vez más agentes individuales y colectivos actúen para influir en la orientación e intensidad de las actividades, asignaciones y regulaciones gubernamentales. Cabe esperar que varíen también la composición, estratificación y organización de los gobiernos y entidades privadas que tienen que ver con las distintas fases del ciclo de las políticas públicas. En el ensayo, el autor examina muy sugerentemente estos procesos a partir de la experiencia norteamericana, en especial desde el fin de la guerra de Corea. Examina la evolución del gasto público y las transformaciones en los niveles medio y medio superior de la administración, los cambios en las

completo.' La visión convencional es inadecuada para entender los cambios de política y administración ocurridos en años recientes. Los observadores, preocupados por descubrir cuáles son los pocos actores realmente poderosos, tienden a pasar por alto el poder y la influencia de las nuevas configuraciones a través de las cuales interactúan y hacen negocios los dirigentes que definen y eligen las políticas. Buscar sólo los triángulos cerrados de control significa perder de vista las grandes redes abiertas de personas que inciden cada vez más determinadamente en el gobierno.

[...] Es posible esbozar algunos de los factores que parecen estar en juego. El primero es el aumento del número de actividades del gobierno y, con ello, el incremento de las expectativas. El segundo es el peculiar juego semiformal de influencias que acompaña este crecimiento. El tercero, relacionado con los dos anteriores, es la especialización y la estratificación que hoy caracteriza tanto a la fuerza de trabajo del gobierno como al liderazgo político de la burocracia.

Todo lo anterior complica la labor de los funcionarios de la presidencia no sólo para mantener el control sobre sus propias acciones, sino también para dirigir a la burocracia. Pero hay mucho más en juego en los problemas que enfrenta el gobierno: una dificultad considerablemente más problemática es la de vincular lo

---

relaciones entre los poderes públicos y las modificaciones en el tipo del administrador profesional, las vías de ascenso y los patrones organizativos del personal especializado público y privado. En el curso de este examen identifica que el crecimiento presupuestario del poder Ejecutivo y la dilatación del ámbito de la acción gubernamental ocurren sin que aumente la masa burocrática federal. El conjunto de categorías que utiliza para pensar la conexión entre política y administración se centra en la categoría de "red de asuntos" (issue network), que proporciona conjeturas significativas de investigación para mejorar nuestra comprensión de la manera como se deciden y desarrollan las políticas públicas, muy especialmente en aquellos sistemas políticos que conceden un alto peso específico al poder Ejecutivo en la formulación e implementación de las mismas. [N. del E.] Este trabajo fue publicado originalmente con el título "Issue Networks and the Executive Establishment", en *The New American Political System*, A King, edit., American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1978. Traducción al español de Graciela Bellón Pérez.

<sup>1</sup> Quizá las interpretaciones citadas más ampliamente sean las de J. Leiper Freeman, *The Political Process* (New York, Random House, 1965) y Douglas Cater, *Power in Washington* (New York, Vintage, 1964).

que los funcionarios políticos desean hacer en Washington con lo que el público está dispuesto a aceptar y entender. Y es en este punto donde la administración política registra algunas de las deformaciones más hondas de la sociedad y política norteamericanas, casi como en el siglo XIX. Se trata de la creciente disolución de la política organizada y de la politización de la vida organizada a todo lo largo de la nación.\*

### *Desgaste en el centro*

La estrategia de responder a las aspiraciones de progreso sin aumentar la maquinaria administrativa y mediante intermediarios ha tenido éxito en un sentido: ha salvado a los responsables de las políticas en Washington de tener que lidiar con lo que de otro modo hubiera sido una enorme burocracia de dimensiones nacionales. No obstante, lejos de simplificar las operaciones, este "éxito" ha complicado de manera importante la conexión entre administración y política. Al carecer de mandatos electorales propios, los administradores políticos han tenido siempre una posición ambivalente en el gobierno norteamericano. Cualquier programa nuevo y ambicioso, cualquier innovación inteligente de administración indirecta, ha profundizado esta ambivalencia.

Lo que está ocurriendo en el nivel nacional es un peculiar efecto de "estira y afloja" en la relación entre la política democrática y la institución ejecutiva. Por un lado, el crecimiento del gobierno ha ido logrando cada vez más que las diversas preocu-

\* El autor introduce enseguida un largo apartado sobre el crecimiento del gobierno. La ampliación de las políticas públicas se expresa en el crecimiento del gobierno que, en el caso norteamericano, está asociado con una burocracia básicamente estable. Este hecho se explica porque: a) los costos de las políticas se traducen en aumentos del presupuesto, y b) el Ejecutivo Federal pone en práctica sus políticas a través de administración indirecta, es decir, vía organizaciones y agentes intermediarios. En estas condiciones, las tareas de conducción política revisten dificultades importantes en lo que respecta al manejo del dinero y a la eficacia económica y política de un gobierno que opera a control remoto en un ambiente de expertos políticos de políticas. [N. del E.]

paciones sobre políticas se ubiquen fuera de la estructura del gobierno federal en el conjunto de los numerosos grupos de intermediarios, interesados en ciertas cuestiones. Por otro lado, los requerimientos para dirigir un sistema tan complicado han hecho que la conducción presidencial se aparte del ciudadano y del político comunes, cuyo entendimiento de las cosas no es ni técnico ni especializado. Vale la pena observar más de cerca el mecanismo por medio del cual es posible politizar la vida organizacional y despolitizar la conducción democrática.

### TONOS SE UNEN

[...] A medida que el gobierno incorporó más y más asuntos difíciles y extraños de políticas, ha habido una movilización inesperada de grupos. Estos grupos pidieron lógicamente parte de la ganancia y clamaron por un lugar en el proceso de elaboración de las políticas de su interés, con el efecto de dispersar el foco de la conducción política y administrativa. [...]

En resumen, las nuevas iniciativas de financiamiento y regulación federal han infundido la dimensión de la política pública en las organizaciones viejas y nuevas, especialmente entre los grupos de interés que actúan como intermediarios y administradores. Además, el creciente número de intervenciones compensatorias por parte del gobierno ha ayudado a generar un clima benéfico para que cada vez más grupos puedan exigir que se interceda en su favor. Lo verdaderamente importante no es que las organizaciones se estén afianzando en Washington sino el hecho de que los problemas de políticas hayan venido a ocupar tantos y tan diversos aspectos de la vida organizacional de los Estados Unidos.

### LAS POLÍTICAS COMO ACTIVIDAD INTRAMUROS

La segunda tendencia se estructura en dirección opuesta al aumento de la participación de los grupos en la elaboración de la política pública. El creciente número de políticas de bienestar y

la confianza del gobierno en la administración indirecta han favorecido el desarrollo de subculturas especializadas, integradas por diligentes observadores de las políticas con un alto nivel de conocimiento. Algunos de estos individuos tienen títulos profesionales, otros no. Lo que todos ellos tienen en común es una comprensión detallada de asuntos especializados, debido a que siguen con atención permanente los diversos debates sobre las políticas.

Algunos de estos cambios se manifiestan en la propia fuerza de trabajo del gobierno. Se han vuelto menos importantes los empleados que se encargan de las tareas rutinarias asociadas con la administración directa. En contraste, han cobrado importancia funcionarios con las habilidades técnicas y de supervisión necesarias para vigilar el trabajo de otros. El surgimiento de actividades federales internas durante los años sesenta y setenta pudo entonces no haber propiciado mayormente el crecimiento del número total de la burocracia, pero sí incrementó marcadamente los niveles medios y medios altos de los funcionarios públicos. Comparado con el incremento del 18 por ciento que experimentó el empleo público, los puestos ejecutivos de nivel medio en el gobierno aumentaron aproximadamente 90 por ciento desde 1960. Algunos de estos cambios se deben a la baja inflación de los títulos y constancias, tanto en las organizaciones privadas como en las públicas. Sin embargo, varios estudios de caso de los años sesenta sugerían que el aumento ocurrido en la burocracia de Washington se podía rastrear a partir de los nuevos y amplios programas públicos de esa década.<sup>2</sup> Como efecto general de estos cambios en las políticas, se han elevado los requerimientos de habilidades técnicas y capacidad de supervisión de alto nivel y, por lo tanto, se prefiere a los ingenieros especializados más que a los técnicos de rutina, a los administradores de reclamaciones contra los seguros más que a los examinadores de las reclamaciones y así sucesiva-

<sup>2</sup> McKinsey and Company, Inc. "Strengthening Control of Grade Escalation" (Office of Management and Budget Archives, junio de 1966).

mente. Más o menos las 2/5 partes de los ejecutivos de nivel medio pueden ser etiquetados como científicos, aunque de hecho frecuentemente sean "administradores de ciencia" que supervisan el trabajo de gente del gobierno y de fuera del mismo.

Los directivos de todas las organizaciones modernas se han visto afectados por este aumento en la complejidad y en la especialización, incluso las grandes empresas con metas estables y claras. Para quienes toman decisiones en el gobierno -donde las metas de las políticas no han sido ni claras ni estables en los últimos veinte años- la presión para encontrar personal experto se ha vuelto enorme. Esto es igualmente cierto para los legisladores y para los funcionarios públicos. [...]

En opinión del profesor Beer estos grupos de especialistas en políticas constituyen un "complejo burocrático-profesional". Existen indudablemente muchos grupos con entrenamiento profesional o científico, que han labrado esferas de influencia en áreas como la salud, la educación, la construcción de carreteras, etcétera. Obviamente siguen en operación los intereses económicos menos profesionales que vinculan a las distintas partes de la comunidad de Washington. Pero el arreglo general que está surgiendo difiere de aquella imagen convencional de los "triángulos de hierro" que supuestamente unían en alianzas todopoderosas a los departamentos del Ejecutivo, a los grupos de interés y a los comités del Congreso.

Desafortunadamente, nuestras concepciones políticas estereotipadas sobre el poder y el control no son adecuadas para entender este nuevo juego fragmentado de influencias que tiene lugar en la administración de las políticas. Tendemos siempre a buscar un grupo que tenga dominio sobre otro, a subgobiernos que tienen la capacidad de aislarse de fuerzas externas, o a políticas que son "producidas" por unos cuantos "artífices". Al ver que antiguos funcionarios del gobierno abren despachos jurídicos o se asocian a nuevos despachos comerciales, lo lógico es pensar que tratan de



conquistar y controlar las piezas específicas de la maquinaria del gobierno.

Evidentemente, el debate sobre el poder es todavía importante. Pero resulta imposible identificar claramente quiénes son los actores dominantes en medio de la gran cantidad de políticas aparecidas en los últimos veinte años. ¿Quién controla las acciones que integran nuestra política nacional en asuntos como el aborto, la distribución del ingreso, la protección al consumidor, o la energía? Al dirigir la búsqueda hacia los pocos poderosos se pierden de vista los muchos cuyas redes de influencia provocan y guían el ejercicio del poder. Estas telarañas, o lo que yo llamaré "redes de asuntos" o "redes de cuestiones" (*issue networks*), son particularmente relevantes para entender el intrincado y confuso tejido de las políticas sociales que se han emprendido en años recientes.

La noción de "triángulos de hierro" y "subgobiernos" supone un pequeño número de participantes que han podido convertirse en entidades autónomas. Las redes de asuntos, por otro lado, incluyen un gran número de participantes que tienen muy diversos grados de compromiso mutuo o de independencia de los demás, de hecho es casi imposible decir dónde acaba una red y dónde empieza su entorno. Los "triángulos de hierro" y los "subgobiernos" suponen una serie de participantes fijos, unidos para controlar programas públicos bastante estrechos y reducidos, pero que guardan una relación directa con los intereses económicos de cada una de las partes que conforman la alianza. Las redes de asuntos son lo contrario de esta forma de organización. Los participantes entran y salen constantemente de las redes; más que grupos unidos para tener dominio sobre un programa, no hay nadie que de hecho controle las políticas y los problemas. Cualquier interés material inmediato está en un segundo plano, lo primero es el compromiso intelectual o emocional. Los miembros de una red refuerzan recíprocamente su percepción de los intereses que tienen, no al re-

vés (como se haría en la política estándar o en los modelos económicos), dejando que los intereses definan las posiciones a tomar con respecto a los problemas.

Las "redes de asuntos" actúan en muchos niveles, desde una minoría que habla en las consultas locales de planeación hasta el renombrado profesor que recibe una silenciosa llamada de la Casa Blanca para invitarlo a dar una rápida "charla" sobre alguna política. El precio de entrar en una u otra red es escuchar, observar, leer, debatir y tratar de actuar de cara a problemas particulares de políticas. Los grupos poderosos de interés pueden tener su representación en las redes de problemas, pero también la tienen los individuos, internos o externos al gobierno, que tienen la reputación de ser buenos conocedores de la materia. Los profesionistas pueden ser también miembros prominentes, pero los verdaderos expertos en una red son los que poseen habilidad en el tratamiento de los asuntos, es decir, aquellos que conocen las interioridades de un debate específico sobre una política, sin importar su formación y entrenamiento profesional. Más que técnicos expertos, los miembros de una red son activistas políticos que se conocen unos a otros a través de sus respectivas militancias. Por consiguiente, los que llegan a ocupar las posiciones del liderazgo son "políticos de políticas" (*policy politicians*) -expertos en utilizar expertos, en emplear a los proveedores de conocimiento en un mundo que padece hambre de decisiones correctas.

En tiempos pasados -cuando se asumía que el principal problema del gobierno era realizar lo correcto más que saber qué era lo correcto- el conocimiento de las políticas se podía encontrar, vagamente formulado, en los varios proverbios sobre administración pública. Se pensaba que los funcionarios públicos tenían que saber cómo ejecutar y llevar a cabo las decisiones. Se exigía que su poder fuera proporcional a su responsabilidad. Hoy en día, los administradores de políticas no necesitan ya ejecutar en el sentido estricto de la palabra, pero sí tienen que tomar decisiones impor-

tantes en nombre de la sociedad y deben saber movilizar a los varios agentes intermediarios para que se hagan cargo de entregar los bienes y prestar los servicios. Saber lo que es correcto se convierte entonces en un punto crucial y, dado que nadie sabe exactamente qué es lo correcto, se vuelve decisivo el proceso de comunicación con los expertos reconocidos y concededores de la cuestión, que se mantienen constantemente informados e interesados. En esta perspectiva, en lugar de buscar que el poder de los responsables de las políticas sea proporcional a su responsabilidad, las redes de asuntos buscan que su influencia sea proporcional a la comprensión de las muchas y complejas elecciones sociales que se deben hacer. Por supuesto, muchos participantes querrían poseer un poder completo sobre los problemas en discusión, pero hay otros que parecen desear únicamente la seguridad que da el estar bien informados. Los ejecutivos de un nuevo grupo que acaba de llegar a Washington se expresan de la siguiente manera: "No vinimos aquí a cambiar el mundo, vinimos a minimizar nuestras sorpresas".<sup>3</sup>

Sean cuales fueren las motivaciones de los participantes, la red de asuntos articula tendencias que de suyo serían contradictorias entre sí, a saber, la tendencia de las organizaciones a participar más ampliamente en la política pública y la tendencia hacia una especialización tecnocrática aún más estricta en las complejas políticas modernas. Es necesario hacer una distinción entre estas redes y otros tres términos más familiares de la administración política. En primer lugar, una red de asuntos es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto (o, en los términos de las redes, un asunto o cuestión) de la política pública. Los que pertenecen a una red comparten una misma base de información y tienen un entendimiento similar de una política y de sus problemas, aunque tal conocimien-

<sup>3</sup> Steven V. Roberts, "Trade Associations Flocking to Capital as U.S. Role Rises", *New York Times*, 4 de marzo de 1978, p. 44.

to no necesariamente conduzca a acuerdos. Por lo tanto, en segundo lugar, las redes pueden o no formar un grupo de acción (crear una coalición) o un grupo con creencias comunes (convertirse en una organización convencional de interés). Es a través de estas redes de personas que se reconocen unas a otras como conocedoras y expertas o, al menos, como personas que saben buscar las respuestas, que los asuntos de políticas públicas se depuran, se discute la evidencia y se elaboran las alternativas, aunque las más de las veces sea de manera desorganizada y sin coordinación.

«¿Qué es una red de asuntos? Resulta difícil describirla con precisión, porque en un momento dado puede estar funcionando sólo una parte de la red y al paso del tiempo se pueden intensificar o desvanecer las distintas conexiones entre los intermediarios de las políticas y las burocracias del Ejecutivo y del Congreso. Por ejemplo, no existe una única red de políticas en salud, sino más bien una serie de personas que saben y están interesadas en los mecanismos de control de precios, las técnicas de seguros, los programas nutricionales, los planes de pago anticipado, etcétera.

El debate sobre las políticas de energía ofrece diversos ejemplos de esta interacción caleidoscópica de las siempre cambiantes redes de asuntos. La propuesta inicial de política energética de la administración Carter fue elaborada por expertos muy ligados a redes cuya preocupación fundamental era la conservación. Muy pronto quedó claro que quienes estaban preocupados por políticas macroeconómicas habían sido rebasados ampliamente por los planificadores. Fue necesario llevar a cabo enmiendas de último minuto a la propuesta presentada al Congreso, cosa que reactivó las redes de los economistas y periodistas económicos. Pero tan pronto empezaron las deliberaciones en el Congreso, se hizo evidente que estaba condenado al fracaso todo intento por definir el debate sobre energía en términos de la clásica confrontación entre las grandes compañías

petroleras y los intereses de los consumidores. En efecto, creció rápidamente el número de los observadores de políticas que se unieron al debate y que llevaron a la discusión sus propias preocupaciones y análisis: expertos en impuestos, especialistas en energía nuclear, grupos de derechos civiles interesados en la creación de más fuentes de trabajo. La lista creció a niveles jamás imaginados por los originalmente interesados en la planeación de la política energética. Y quedó muy claro que nadie iba a poder transformar estas redes de personas conocedoras y especializadas en una coalición pronta a la acción, mucho menos en un grupo cohesionado por una misma actitud.

Sería tonto sugerir que todas estas redes de asuntos que tienen presencia en las cada vez más extensas políticas nacionales hayan sido creadas para reemplazar a los más conocidos políticos de los subgobiernos en Washington. Lo que realmente han logrado provocar es que los tradicionales puntos de referencia política hayan sido cubiertos con fuerzas nuevas que complican los cálculos, disminuyen las posibilidades de predicción e imponen restricciones considerables a los líderes del gobierno. La sobreposición entre las redes de asuntos y las políticas no sólo desafía a la estructura política establecida que decidía los programas particulares, sino que se anida en ella. La seguridad social, que durante años estuvo manejada por un pequeño círculo de iniciados, se convierte en una cuestión polémica y politizada. El Cuerpo de Ingenieros de la Armada, ejemplo típico del control a través de subgobiernos, hoyes arrastrado por el torbellino de la política ecológica. Son cada vez más numerosas las confrontaciones entre las redes de asuntos y los tradicionales triángulos de hierro en lo que respecta a las políticas de Servicio Social y Rehabilitación, así como es más rápida la desintegración de la poderosa estructura política que determinaba el Servicio de Salud Pública y sus cuerpos. La lista podría extenderse y convertirse en la crónica del gobierno nacional de la última generación.' Una nueva y complicada dinámica ha

aparecido en el mundo de la administración y de la política. Y no ha sucedido lo que se había temido por muchos años: que los tecnócratas y gente fina de traje se apoderaran de la elaboración de las políticas. Si alguien se va a apoderar de algo, serán los activistas profundamente preocupados por una serie de asuntos públicos y por tanto decididos a moldear las políticas públicas según sus proyectos.

### *Los tecnopolíticos*

Los nuevos y múltiples compromisos del gobierno en los últimos veinte años han propiciado un juego de influencias extendido y difuso. Los triángulos de hierro y algunas otras configuraciones políticas pueden englobar a unos cuantos participantes, pero cualquier área de políticas abarca muchos otros especialistas. Más que nunca, la elaboración de políticas se está convirtiendo en una actividad propia de los expertos, de sus redes y de sus redes de redes. En una situación así, la distinción entre la estructura gubernamental y su entorno tiende a borrarse.

Los administradores de políticas, al igual que las burocracias que ellos vigilan, están atrapados por la tendencia a especializarse en ciertos asuntos, a la vez que la responsabilidad se reparte cada vez más entre grandes números de intermediarios de políticas. La especialización puede tener muy poco que ver con una formación estrictamente profesional. Y los portavoces de los grupos de interés no necesitan ocupar puestos de elección. En vez de políticos de partido, los políticos ejecutivos de nuestros días tienden a ser "políticos de políticas" (*policy politicians*), capaces de moverse entre las diversas redes, reconocidos y apreciados como conocedores

4 Para una explicación completa de casos particulares, veáse por ejemplo, Martha Derthick *Policy-Making for Social Security* Washington D.C., Brookings Institution, próxima publicación; Daniel Mazmanian y Jeanne Nienaber, *Environmentalism, Participation and the Corps of Engineers: A Study of Organizational Change* Washington, D. C., Brooking Institution, 1978. Para el caso de la seguridad del tráfico, veáse Jack L. Walter, "Setting the Agenda in the U.S. Senate", *British Journal of Political Science*, vol7 (1977), pp.432-45.

de los asuntos que la red maneja, pero no identificados con posiciones que pudieran resultar polémicas. Su reputación entre "los que saben" los hace elegibles para los nombramientos presidenciales. Su sensibilidad a los asuntos más delicados es el secreto de su aceptación. Ni profesional en la materia ni amateur talentoso, el moderno candidato a ocupar el liderazgo de la burocracia es un hombre con oficio en los asuntos de políticas. [...]

¿Cómo desentrañar esta telaraña de ejecutivos políticos? Existe, sin lugar a dudas, gran discreción en el ascenso de las personas a los puestos directivos y en la manera en que se relacionan unos con otros. Porque las redes de asuntos comparten información no sólo sobre los problemas de las políticas, sino también sobre las personas. Es más bien raro el caso de altos ejecutivos que mantengan una identificación irrestricta con grupos de interés específicos o que posean títulos que los acrediten como figuras dirigentes de su profesión. Más bien se trata de personas que tienen una amplia reputación en áreas particulares de la política pública. Las fluidas redes de asuntos en las que se mueven pueden ser consideradas como proto-burocracias. Hay una serie de jerarquías y niveles que estas personas escalan para llegar a posiciones de mayor renombre y reconocimiento, pero generalmente estas jerarquías no están dentro del territorio de una misma organización. Se trata, desde luego, de un mundo de burocracias en gran escala pero entrelazado con laxas asociaciones personales donde las reputaciones se adquieren mediante comunicación verbal. Esta reputación depende poco de lo que, en términos weberianos, sería una evaluación burocráticamente racional del desempeño objetivo o de lo que el politólogo pudiera apreciar como su cuota de poder individual. Y depende mucho menos de las opiniones que pudiera tener el electorado. Lo que finalmente importa son las evaluaciones que las personas como ellos hacen respecto a qué tan bien este tecnopolítico principiante maneja, sus tareas en el gobierno. [...]

El surgimiento de políticos de políticas en nuestra política nacional se remonta a muchos años atrás, por lo menos al tiempo de las políticas surgidas en la era del New Deal. Las políticas emprendidas en la última generación han intensificado este proceso. Desde 1960, por ejemplo, el proceso de selección para nombramientos presidenciales ha experimentado cambios importantes.<sup>1</sup> Usando diferentes técnicas, todos los nuevos miembros de la Casa Blanca han luchado por no depender tanto de las masas de solicitantes de empleo, que impulsan los canales normales del partido, y de buscar personal altamente calificado que pueda ocupar los puestos ejecutivos. La lógica detrás de estos esfuerzos es que la conducción ejecutiva de la burocracia requiere personas que sepan sobre políticas complejas y que sean aceptables para los grupos importantes que tienen intereses en el campo cada vez más grande de las redes de asuntos. Así pues, no resulta sorprendente que los expertos de políticas que se mueven dentro de las diversas redes y a los que siempre se consulta acaben por recomendarse unos a otros. [...]

Los estudios históricos tienden a confirmar la impresión de que ha habido un cambio en el sistema político-administrativo. En el pasado han habido, en términos generales, pocas fluctuaciones en el corto plazo en lo que respecta a las características sociales (religión, origen social y escolar), susceptibles de asociarse con cambios en el control partidista de la presidencia. Pero, principalmente desde los inicios de los años sesenta, los cambios en el control partidista de la Casa Blanca han generado pocas diferencias importantes en los nombramientos políticos. En cambio, la tendencia de largo plazo que busca expertos especializados en políticas tiende a ser más fuerte que las fluctuaciones políticas de corto plazo. La carrera base de los generalistas, el derecho, se ha vuelto cada vez menos importante como fuente de dónde extraer

<sup>1</sup>En Hugh Hedo, *A Government Of Strangers*, Washington D.C. Brookings Institution, 1977, pp. 89-95, se discute el proceso de los cambios en el personal presidencial.



los futuros ejecutivos políticos. Han venido ganando terreno las universidades, los tanques de pensamiento y las personas con títulos especializados. Si la carrera de leyes pasara de una práctica general a una práctica especializada, la tendencia antes mencionada aparecería con más fuerza. En cualquier caso, los hallazgos históricos apoyan tentativamente la visión de que "existe una creciente distancia entre coaliciones electorales y coaliciones de gobierno... Las bases que un candidato presidencial necesita conquistar para ganar las elecciones están cada vez más distanciadas de las bases que un presidente necesita para gobernar.' [...]

Por supuesto que si los funcionarios designados formaran parte de un equipo político integrado, su mayor número y su cada vez más profunda especialización, podrían ser indicadores de que ha aumentado la capacidad para un liderazgo democrático en la burocracia. Pero, y los mismos participantes lo saben, éste no es el caso. La duración de los políticos ejecutivos en un puesto dado es muy corta. Sus bases políticas de apoyo en un distrito electoral son, en el mejor de los casos, ambiguas. Cualquier tipo de compromiso mutuo entre unos y otros es problemático. Así, una conducción política coherente en la burocracia -especialmente cuando mantiene ligas con una política democrática común- normalmente tiene mucha demanda. Lo que uno puede esperar encontrar en los márgenes de cualquier parte especializada de la burocracia política son redes de políticas. Probablemente desde aquí se emitan juicios sobre la labor de los distintos individuos, la reputación se pierda o se gane y desde aquí sean cubiertas las vacantes para las personas elegidas -sin importar mucho quién sea el presidente.

<sup>6</sup> Kenneth Prewitt y William Me Allister, "Changes in the American Executive Elite, 1930-1970" en Heinz Eulau y Moshe Czudnowski, *Elite Recruitment in Democratic Politics* New York, Wiley, 1976, p. 127.

### *El problema de la conducción ejecutiva*

Washington siempre ha confiado en los medios informales para encontrar a los dirigentes políticos gubernamentales. Esto es cierto hoy y en los días en que los partidos corruptos dominaban los nombramientos presidenciales. Son los mecanismos informales los que han cambiado. No hay duda de que la importancia que se otorga a los títulos escolares, a la especialización profesional y a las destrezas técnicas reflejan cambios de la sociedad en general. Pero también es importante reconocer que ha sido la misma actividad del gobierno la que ha modificado los mecanismos informales a través de los cuales surgen los administradores políticos. Los compromisos en torno de políticas específicas se han ido convirtiendo cada vez más en el factor que determina la nueva clase de dirigentes políticos. E. E. Schattschneider lo describe muy bien cuando dice "las nuevas políticas generan una nueva política".<sup>7</sup>

Desde hace muchos años, la agenda pública se ha ido abultando conforme entran más y más asuntos de políticas y conforme salen muy pocos. Administrativamente hablando, este proceso ha incrementado el número de los mediadores de las políticas. Políticamente hablando, ha movilizadado grupos cada vez más numerosos de personas que sienten que están en juego su interés determinado en tal o cual asunto de política pública. A su vez, estos cambios han favorecido la especialización de la fuerza de trabajo del gobierno y la estratificación burocrática de la dirección política. Sin embargo, el término "político" debe ser usado con cuidado. Los funcionarios modernos responsables de establecer la conexión entre política y administración tienen muy poco que ver con los viejos políticos de partido que antes llenaban todos los puestos con los favoritos de su padrinazgo. El político o funcio-

<sup>7</sup>E.E. Schattschneider, *Politics, Pressures and The Tariff* (Hamden, Archon, 1963, p. 288) (publicado originalmente en 1935).

nario ejecutivo de hoyes, más bien, una persona que conoce perfectamente la naturaleza de ciertos asuntos particulares y que se mueve entre redes de personas que se interesan seriamente por los mismos problemas.

Pero, ¿cuáles son las implicaciones para el gobierno y la política de estos cambios? El veredicto no puede ser unilateral, aunque sea sólo porque la dirección política de la burocracia sirve para muy diversos propósitos. De cualquier modo, se pueden encontrar por lo menos tres ventajas importantes en el sistema que está emergiendo.

Primero, la confianza en las redes de asuntos y en los políticos de políticas es congruente con algunos de los cambios más importantes de la sociedad. El votante común parece estar menos limitado por la identificación partidaria y se siente más atraído por un estilo de política basada en asuntos, orientada a problemas. Se dice que las organizaciones de partido han caído en un estado de decadencia y que se han vuelto incapaces de proveer al gobierno con directivos altamente calificados. Si el gobierno está comprometido a intervenir en áreas cada vez más especializadas y complejas: resulta útil acudir a los expertos y especialistas en políticas para el manejo público de estos programas. Más aún, la congruencia entre el liderazgo ejecutivo y el electorado, ambos desinteresados en la política de los partidos, puede ser de gran ayuda para estabilizar una sociedad en rápido cambio. Dado que nadie sabe exactamente cómo resolver el rompecabezas de las varias políticas, los políticos de políticas tienen la cualidad importante de estar siempre dispuestos a atender las varias cuestiones, pero sin enredarse en ninguna ramificación política comprometedora.

En el gobierno, las operaciones de las redes de asuntos tienen una segunda ventaja: vincular el Congreso con el poder Ejecutivo, cosa que resulta ya muy difícil de lograr a los partidos políticos. Por muchos años, los reformistas han buscado revivir la idea de que la disciplina de partido es un medio útil para acortar la dís-

tancia entre los dos poderes y para hacer más útil y productiva su habitual competición. Pero, como muestran las disputas que los recientes presidentes demócratas han tenido con la mayoría del Congreso, los partidos políticos tienden a ser un puente demasiado débil. En cambio, los vínculos entre las tecnocracias de los dos poderes han ido creciendo espontáneamente. La burocracia del Congreso que ha florecido en Washington durante la última generación se parece en muchos sentidos a la burocracia política de la rama ejecutiva. En general, la nueva generación de personal del Congreso no es ni una mafia legislativa ni una beneficiencia de favores por padrinzgo. La lealtad personal a los diputados y senadores todavía es central, pero es muy probable que el nuevo burócrata sea alguien con talento para manejar ciertos asuntos complejos de políticas, posea las credenciales que lo acrediten como analista de políticas y sea seguramente un experto que puede apoyarse en otros expertos y en sus redes.

Nada de esto significa ausencia de conflicto entre el presidente y el Congreso. Los técnicos de políticas de ambas ramas no dejan de trabajar cada uno para distintos clientes que tienen distintos intereses. Sin embargo, el hecho es que las cada vez más numerosas redes especializadas de políticas tienden a cumplir la misma útil función que se esperaba habría debido cumplir un sistema nacional y disciplinado de partidos. Dado que las redes tienen un gran dominio intelectual y profesional sobre las políticas, reducen el marco del debate político y de la toma de decisiones en las dos ramas de gobierno. Por ejemplo, en el terreno de la política de energía, independientemente de la posición particular que se tenga con respecto a la desregulación del gas o a los incentivos para los productores, la tecnocracia de políticas ha establecido un lenguaje común de discusión, una gramática para identificar los puntos álgidos de discusión y una retórica para argumentar. Ya sea en el Congreso, en el poder Ejecutivo o en cualquier otro lugar, los abogados de las políticas

de energía (igual que en otras áreas de política como seguros médicos, reformas asistenciales, estrategia de limitación de armamento, seguridad en el empleo, etcétera) tienden a compartir el mismo repertorio analítico al abordar los asuntos. Igual que sucedía con los políticos de partido de antaño, los políticos de políticas pueden no estar de acuerdo, pero entienden la visión del mundo de los demás y su manera de argumentar en favor o en contra de determinadas decisiones de políticas.

Una tercera ventaja es el hecho de que cada vez es más amplio el ámbito de maniobra que tienen los ejecutivos políticos gracias a este desarticulado juego de influencia. Si las autoridades designadas fueran simplemente embajadores de grupos de interés claramente definidos, o si las políticas estuvieran monopolizadas por los triángulos de hierro, las oportunidades para el liderazgo ejecutivo burocrático serían muy pocas. De hecho, la proliferación de los intermediarios administrativos y de las redes de expertos en políticas ofrecen nuevos recursos estratégicos a los directivos públicos, es decir, nuevas oportunidades para que separen y recombinen sus distintas fuentes de apoyo o de oposición en ciertos asuntos específicos de políticas. Por supuesto, existen límites para que un político ejecutivo "compre" a los grupos de electores, pero la tendencia general ha sido ir ampliando cada vez más esos límites. Obviamente, un ministro del trabajo prestará mayor atención a lo que la AFL-CIO tiene que decir, pero existen muchas otras voces que no podrá más que escuchar. Además de oír al movimiento sindical, prestará también atención a los grupos de minorías preocupados por empleos, a los funcionarios locales y estatales que administran programas departamentales, a los grupos de consumidores interesados en conocer los efectos de los salarios sobre la inflación, a los empleados que laboran en condiciones de inseguridad, etcétera. Por ejemplo, el antiguo secretario de Transporte William Coleman ensanchó su margen de maniobra para manejar el problema del aterrizaje de aviones supersónicos,

al lograr que el debate entre grupos pro y *anti-Concorde* se abriera a otros juegos de influencia más amplios que involucraban a públicos más amplios. Esta amplitud característica de las políticas de asuntos exige gran habilidad de las personas interesadas para contener las expectativas y para manejar la insatisfacción natural causada por el hecho de que a algunos se les escucha y a otros no. Por lo menos se trata de un juego en que la habilidad puede incidir de manera importante, sin estar predeterminada de antemano por fuerzas inmutables.

Estas tres ventajas son fundamentales. Pero antes de entrar en el dominio de los políticos de políticas y de sus redes, vale la pena considerar las posibles amenazas que plantean al gobierno. Las redes de asuntos pueden ser útiles para influir en las políticas, pero, ¿son capaces de gobernar? ¿Deberían gobernar?

El primero y más importante problema es el de la legitimidad democrática. La debilidad del liderazgo ejecutivo de la burocracia, subordinada, al presidente, no se debe a los grupos de interés o al Congreso. Su principal problema es que carece de un poder democráticamente fundado. Los ejecutivos políticos obtienen de segunda mano su mandato popular mediante la designación del jefe del Ejecutivo o del Congreso. Los tecnócratas políticos hacen que esta debilidad democrática sea más aguda. Entre más identificados estén los administradores políticos con las diversas redes especializadas de políticas, más grande será la distancia que los separe del ciudadano común. Los políticos o funcionarios del Ejecutivo pueden maniobrar entre las ya movilizadas redes de asuntos o acaso movilizarlas. Pero, esto no es lo mismo que tejer una base amplia de entendimiento y apoyo público para las políticas de su interés y conocimiento. El funcionario presidencial típico viajará a cualquier cantidad de congresos, pronunciará discursos ante los miembros de una asociación tras otra, pero casi nunca tendrá la ocasión de ver o escuchar a algún miembro ordinario del público. El problema es que sólo una pequeña cantidad de ciudadanos ten-

drán la capacidad de moverse entre las distintas redes, incluidos los que están siempre atentos a los asuntos públicos.' Pero, los que no son activistas de ciertas políticas quedan excluidos y dependen de la capacidad de las instituciones gubernamentales para representarlos.

Si el problema consistiera solamente en que hay una brecha de información entre los expertos de políticas y el grueso de la población entonces podría ser tal vez útil un poco más de comunicación. Sin embargo, en lugar de traducirse en un mayor apoyo a las decisiones de política, una mayor comunicación de las redes de asuntos con el ciudadano común tiende a provocar en el ciudadano un síndrome parecido al de "todo provoca cáncer". Las redes producen cada vez más expertos con un mayor número de demandas y contrademandas sofisticadas, hasta el punto de que el no especialista acaba por concederles todo y por no creer en nada de lo que escucha. Los continuos debates sobre energía, salud y limitación de armamento proporcionan buenos ejemplos del escepticismo público sobre lo que dicen o hacen los abstrusos expertos de políticas. Mientras los conocedores han jugado un papel preponderante en el gobierno, el público en general llega a la conclusión de que el número de los directivos gubernamentales que no saben lo que hacen ha aumentado constante y considerablemente.¿ Asimismo, entre más se ha esforzado el gobierno por

<sup>8</sup> Un interesante y reciente estudio de caso que muestra la complejidad de un intento de generalización acerca de quién es "movilizable" se encuentra en James N. Rosenau, *Citizenship Between Elections* New York, The Free Press, 1974.

<sup>9</sup> Desde 1964, el Instituto de Investigación Social de la Universidad de Michigan ha planteado la pregunta ¿piensa usted que casi todas las personas que conducen el gobierno son personas que saben lo que hacen o piensa que sólo muy pocas de ellas parecen no saberlo? El porcentaje de quienes han expresado la última opinión son 28% (1964), 38% (1968), 45% (1970), 42% (1972), 47% (1974) Y 52% (1976). Acerca de hallazgos similares relativos al sentimiento público de falta de control sobre el proceso de políticas, véase Congreso de los Estados Unidos, Subcomité de Relaciones Intergubernamentales del Comité de Operaciones del Gobierno, *Confidence and Concern: Citizens View American Government*, Publicación del Comité, 93 Cong., 1st. sess, 1973, pt 1, p. 30. Para una discusión más completa de las tendencias recientes, véase los dos artículos de Arthur H. Miller y Jack Citrin en *American Political Science Review* septiembre de 1974.

ser útil y eficiente, más han aumentado los sentimientos de impotencia y desamparo del público.

No hay duda de que son muchos los factores involucrados en estos cambios de la actitud pública. La cuestión es que la creciente preponderancia de las redes de asuntos tiende a agravar los problemas de legitimidad y de desencanto público. Los activistas de políticas empero tienen poco interés en reconocer este hecho desagradable: sus sistemas tan influyentes en la elaboración de políticas inteligentes tienden a obstaculizar la política democrática. Cuatro son, por lo menos, las razones.

*Complejidad.* La competencia política democrática se basa en la idea de que hay que simplificar la complejidad política en un número reducido de elecciones comprensibles. En contraste, las distintas redes de asuntos tienen especial interés en volver complejo lo que parecía simple. Los que se encargan de los asuntos particulares de las políticas reconocen, al paso de los años, que los objetivos de las políticas son generalmente vagos y que sus resultados son difíciles de medir. Frecuentemente las acciones que son pertinentes para un cierto objetivo de política resultan ser incongruentes con los objetivos de otra. A fin de ganarse la reputación de experto y conocedor, se debe ser capaz de hacer malabares con estas complejidades y presionar a los demás tecnócratas de las redes de asuntos para que hagan otro tanto.

*Consenso.* Uno de los propósitos claros de la política democrática es llegar, después de un debate abierto, a consensos entre los diversos puntos de vista. Ya sea que haya intercambios entre los diversos asuntos o que se combinen asuntos relacionados, la meta es alcanzar un acuerdo. Los activistas de políticas pueden recomendar teóricamente la concertación y el consenso, pero lo que en realidad hacen sus redes de asuntos es procesar los desacuerdos. La meta es llegar a una buena política, a un resultado correcto en el tratamiento de una cuestión. Pero dado que este punto es el que precisamente desata la polémica entre los cono-



cedores y expertos, el deseo de llegar a alcanzar un acuerdo queda muchas veces en segundo plano, superado por la manera personal de entender la cuestión. Los intercambios, las negociaciones o las combinaciones que ocurren entre digamos los grupos de derechos pro vida con los que propugnan el control de las armas nucleares, los defensores del medio ambiente y los del consumidor, los grupos de derechos civiles y los que luchan por controlar la venta de armas, son para los grupos de expertos un procedimiento impuro. En general, son pocos los imperativos que empujan a los que componen las redes de asuntos a buscar un consenso político y muchas las recompensas que premian a los que se vuelven expertos en técnicas de escepticismo inteligente frente a cualquier tipo de propuestas.

*Confianza.* La política democrática supone una especie de asimetría psicológica entre los líderes y los seguidores. Se espera que los que compiten por una posición de mando estén seguros de sí mismos y ciertos de lo que hay que hacer, mientras se espera de que los dirigidos duden y guarden distancia en su deliberación respecto de sus gobernantes. Se supone que los políticos deben acreditarse los éxitos, evitar cualquier apariencia de fracaso y echar la culpa a sus oponentes. Los votantes sopesan todo esto y llegan a formarse su propio juicio, en espera de la próxima contienda entre los líderes.

Las redes de política emergentes tienden a invertir el proceso. Los verdaderos creyentes son los activistas que se movilizan alrededor de determinados asuntos de políticas. Para sobrevivir, las nuevas generaciones de dirigentes o de políticos de políticas tienden a volverse muy versados en las cuestiones complejas y polémicas de los asuntos públicos y los problemas sociales. Un cierto periodo de tanteo es natural cuando los dirigentes visibles han ampliado su influencia a través de las distintas redes. Pero darse el crédito de ciertas iniciativas demuestra falta de entendimiento de los intrincados mecanismos que operan en la hechura de las.

políticas y suele contrariar a los que han estado pugnando celosamente por impulsar un cierto asunto. Despararramar la culpa entre los demás amenaza a otros en las redes establecidas y puede hacer creer ilusoriamente que la nueva dirección de gobierno puede garantizar mejores resultados. La vaguedad en cuanto-a lo que se debe hacer permite que se ajusten sobre la marcha las políticas, de acuerdo con la mayor o menor intensidad de opinión de los especialistas en el tema. Ahora bien, es poco probable que esta conducta aumente la confianza del ciudadano en sus dirigentes. La nueva generación de políticos de políticas es fría precisamente porque las redes de asuntos son calientes.

*Cierre.* Parte de la genialidad de la política democrática es su capacidad para llegar a soluciones pacíficas a través del voto poniendo un término al debate y dando inicio a la acción. Por el contrario, los incentivos de la nueva tecnocracia experta en políticas funcionan en contra de un cierre del debate. Estudios y hallazgos nuevos pueden traerse en todo momento a colación. Las mayores recompensas de estos grupos altamente intelectualizados van a terminar en manos de los que desafían exitosamente el conocimiento establecido y aceptado. Las redes prosperan a través de un continuo escrutinio de las diversas propuestas de cursos de acción alternativos para políticas particulares y decaen si abandonan el escepticismo y aceptan que hay que hacer algo.

Por las razones anteriores se puede afirmar que lo que es bueno para la elaboración de las políticas (en el sentido de involucrar a personas conocedoras y a analistas rigurosos) puede ser malo para la política democrática. Esta tecnocracia de políticas en ascenso tiende, como ha dicho Henry Aaron con referencia a la investigación en ciencias sociales, a "erosionar la confianza sobre la que se construyen las coaliciones políticas." ¿Debemos contentarnos con esta confianza pura y simple? Probablemente no;

<sup>10</sup> Henry Aaron, *Politics and The Professors*, Washington, D.C. Brookings Institution, 1978, p. 159.

pero el peligro mayor consiste en que el naciente mundo de las políticas específicas y de los expertos en políticas volteará de cabeza el argumento de John Stuart Mill sobre la conexión entre libertad y gobierno popular. La argumentación más informada sobre las diferentes opciones de políticas puede tener como efecto hacerlas ininteligibles. Con más intermediarios de políticas se puede ampliar la participación de los activistas interesados, pero esto puede ocasionar que los grupos no organizados y de no especialistas aumenten sus sospechas y prejuicios sobre la bondad de una política. En suma, puede haber un mayor involucramiento del grupo de expertos y una menor legitimidad democrática, mejor conocimiento de los asuntos y mayor "ignorancia de los ciudadanos". Es probable que los activistas queden insatisfechos con las acciones del gobierno y que los no activistas queden fuera de toda representación gubernamental. Superficialmente podría parecer que esta inhibición de fuerzas es propia de una posición conservadora, hostil al crecimiento de nuevas políticas gubernamentales. En el fondo, tiende a debilitar la identificación democrática del ciudadano común con su gobierno.

Una segunda dificultad con las redes de asuntos es que desgastan al presidente como jefe ostensible de la institución ejecutiva. La emergente tecnocracia de políticas coloca a los funcionarios designados por el presidente lejos del alcance del jefe ejecutivo, cosa que ni siquiera pudieron hacer los triángulos de hierro. Tal vez se puede "comprar" a los miembros de estos triángulos concediéndoles algunas de las ventajas materiales que buscan. Pero para los activistas de políticas la cuestión crucial se centra en la corrección o incorrección de las políticas. Así las cosas, más análisis y más personal experto -lejos de ayudar- pueden impedir que el presidente ejerza una conducción política independiente. La influencia que ejercen los tecnócratas de políticas y sus redes permea cualquier cosa que la Casa Blanca quiera hacer. Sin sus propios expertos no tendría investigaciones alternativas ni información detallada ni ar-

gumentos elaborados para ir en contra de la arremetida de otros expertos fuera y dentro del Congreso. Por supuesto que un presidente puede reemplazar a un funcionario ejecutivo, pero sería sólo para sustituirlo por otro personaje de las redes de asuntos de interés. [...]

¿En dónde, pues, queda colocado el presidente como político y como el ejecutivo de ejecutivos? En una posición imposible. El problema de conectar política y administración coloca a cualquier presidente en el típico predicamento de ser derrotado en todas sus iniciativas. Si intenta utilizar personal leal que se haga cargo de la dirección de los organismos y departamentos, se le acusará de politizar a la burocracia y colocará a sus funcionarios ejecutivos en una posición vulnerable en el momento de dirigir sus organizaciones y tratar con sus respectivas redes. Si trata de crear un grupo alternativo de expertos en el centro, se le acusará de tratar de magnificar el imperio de la presidencia y, muy probablemente, burocratizará sin remedio las operaciones de la Casa Blanca. Si se basa en alguna vaga idea de gobierno colegial de gabinete y considera que los ejecutivos secretariales pueden dirigir la burocracia (a la manera del presidente Carter), entonces el presidente pone en riesgo sus responsabilidades de liderazgo como único ejecutivo electo del gobierno nacional. Terminará también por convertirse en una creatura de las redes de asuntos y de los especialistas en políticas. Sería reconfortante pensar que se puede escapar a este dilema, pero no es así.

Finalmente, existen cuestiones inquietantes acerca de la responsabilidad de la tecnocracia política. El problema no radica en que los especialistas de políticas estén especializados en ciertos asuntos sino en que, por la misma naturaleza del cargo público, deben generalizar. Cualquier cosa que haga un ejecutivo político influyente, la hace con toda la autoridad colectiva del gobierno y en nombre del público en general. No es difícil imaginar situaciones en que las políticas tengan mucho sentido a los ojos de los

observadores expertos de asuntos, pero que para el ciudadano común (con el que los funcionarios políticos no tiene casi ningún contacto) no tengan absolutamente ningún sentido o sean en su opinión tonterías fuera de la realidad. Ya que los funcionarios políticos no tienen que someterse al juicio del electorado, la fuente principal de la responsabilidad democrática cae en el presidente y en el Congreso. Ahora bien, los problemas del presidente y la creciente burocracia de especialistas al servicio del Congreso hacen que las probabilidades de lograr un aparato ejecutivo democráticamente responsable sean, en el mejor de los casos, muy pobres.

Tal vez no sea necesario preocuparnos. Puede ser que todo lo que estamos presenciando no sea más que una conmoción temporal provocada por una generación de políticas reformistas. Con el tiempo, es posible que el proceso expansivo de las políticas entre de nuevo en reflujó, a medida que los grupos y redes recaigan en las triangulaciones de poder más comunes y conocidas.

Sin embargo, también puede darse el caso, más factible, de que los cambios perduren. En primer lugar, en Washington, hay demasiados equipos expertos en elaboración de políticas como para ver un pronto regreso a los ciclos de calma en el gobierno federal y de experimentación política en los gobiernos estatales. El gobierno central, rodeado por estas redes de especialistas de políticas, probablemente tenga ya la capacidad de llevar a cabo iniciativas de políticas con continuidad. En segundo lugar, parece no haber muchas maneras de frenar y mucho menos de revertir las expectativas de nuevas políticas, inducidas por la mentalidad reformista de intenciones compensatorias. Cambiar los compromisos emprendidos por la última generación representaría llevar a cabo una enorme obra de redistribución, y es muy posible que esto genere sacudimientos mayores en el proceso de las políticas. Una vez que se acepte que lo que importa son las pérdidas rela-

tivas más que las absolutas, se puede contar con los cruzados para emprender.

Un tercera razón por la que nuestras políticas y nuestra administración no podrán volver a ser las mismas, radica en el hecho de que ya hay un gran número de políticas acumuladas. Tener que elaborar políticas en un entorno sobrecargado con compromisos públicos y programas aumenta la posibilidad de impactos múltiples e indirectos entre una política y otra, de muchas tensiones entre las diferentes perspectivas, de muchas movilizaciones de varios grupos. Este estado de complejidad y de impredecibilidad crea un escenario poco favorable a cualquier intento de regresar a los grupos tradicionales de interés político.

Para concluir, imagine que se gobierna en una situación donde los recursos políticos de corto plazo giran alrededor de una serie de asuntos particulares en continuo cambio y en donde las personas que están atentas a estos asuntos no pueden evitar que sus urgentes demandas vayan más allá de los recursos que ellas mismas pueden ofrecer. Imagínese también que entre más gente se comporte de esta manera menos apoyo y entendimiento se recibirá de los públicos de apoyo que tienen los recursos de largo plazo que se necesitan. Atrapada entre los cínicos y los verdaderos creyentes, la elaboración de la política no podrá más que evolucionar hacia niveles de insolubilidad. En efecto, no es fácil para una sociedad politizarse y al mismo tiempo despolitizar la conducción gubernamental. En los Estados Unidos puede estar sucediendo justamente esto.

# Índice

<i>Presentación</i>	
Luis F. Aguilar Villanueva . . . . .	7
<i>Estudio Introductorio</i>	
Luis F. Aguilar Villanueva . . . . .	13
<i>Advertencia de los editores . . . . .</i>	75
1. <i>Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos</i>	
Charles D. Elder y Roger W. Cobb . . . . .	77
2. <i>La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños</i>	
Barbara J. Nelson . . . . .	105
3. <i>El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología</i>	
Anthony Downs . . . . .	137
4. <i>Dilemas de una teoría general de planeación</i>	
Horst W. J. Rittel y Melvin N. Webber . . . . .	157
5. <i>Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas</i>	
Mark H. Moore . . . . .	185
6. <i>Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas</i>	
Eugene Bardach . . . . .	215

7. <i>Claves para diseñar opciones de políticas</i> Peter J. May . . . . .	231
8. <i>Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo</i> Hugh Heclo . . . . .	253





*Problemas públicos y agenda de gobierno* terminó de imprimirse en la ciudad de México durante el mes de enero de 1993. La edición en papel de 72 g consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina lito-tipográfica de



ISBN: 968-842-320-3  
MAP: 270032-01



*Problemas públicos y agenda de gobierno* ofrece varios textos importantes que pueden ser útiles para afinar nuestra manera de entender los primeros pasos del desarrollo de una política.

Fundamentalmente buscan responder a preguntas decisivas: cómo definen y explican los problemas públicos a atender; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos. Las páginas de esta tercera antología dan cabida al interés político de saber cuál es la interrelación que puede tener lugar entre sociedad y gobierno en el proceso de selección y caracterización de los asuntos públicos, sin perder de vista el interés político-administrativo de mejorar la forma de seleccionar, plantear y definir los problemas que las políticas públicas tratan de aminorar en sus efectos más indeseados y, tal vez, resolver.

### ANTOLOGÍAS DE POLÍTICA PÚBLICA / 3



\$56.000  
**gandhi**  
Nº 56