

# Diferenciación social y normativa en modelos de análisis de políticas públicas<sup>1</sup>

Patricio MIRANDA REBECO  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
patriciomiranda@uc.cl

Alicia RAZETO PAVEZ  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
arazeto@uc.cl

Recibido: 27-06-2013  
Aceptado: 21-04-2014

## Resumen:

Del mismo modo que en las políticas públicas son reconocibles presupuestos que les dan forma a las mismas, como lo son, entre otros, la comprensión de los procesos de diferenciación social y normativa en sociedades modernas, otro tanto puede decirse de los modelos de análisis de políticas. La hipótesis de base del artículo es que en los modelos clásicos de análisis de políticas públicas (modelo racional, modelo institucional, modelo incremental, modelo de elección pública, modelo de grupos y modelo de elites), predominan dos figuras de policy makers: la del 'actor omnisciente' y la del 'tutor moral' de la sociedad (Jobert, 2004). La primera, reflejo de una visión jerárquica o monocéntrica de sociedad. La segunda, reflejo de un tipo de normatividad convencional. Ambas figuras estarían teóricamente vinculadas a través de la homología entre formas de diferenciación social (Luhmann) y formas de diferenciación normativa (Habermas). La primera, ligada a una forma de diferenciación social estatal y, la segunda, a un estadio de normatividad convencional. A partir del análisis de los modelos referidos y del modelo de articulación propuesto entre diferenciación social y normativa, se levanta el desafío de pensar políticas y modelos de análisis de políticas públicas que, en su comprensión de los procesos de diferenciación social y normativa, reflejen simultáneamente el carácter crecientemente heterárquico o policéntrico de sociedades modernas y la creciente demanda de una normatividad de tipo postconvencional, acorde al aumento de diversidad normativa en los múltiples actores del proceso de las políticas.

**Palabras clave** políticas públicas, diferenciación social, diferenciación normativa, modelos de análisis de políticas, Habermas, Luhmann

---

<sup>1</sup> Este artículo está vinculado al proyecto FONDECYT N°1110428 de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología. CONICYT. Chile.

## Social differentiation and differentiation rules in models of policy analysis

### **Abstract**

Just as public policy assumptions are recognizable shape them to, such as, among others, understanding of the processes of social differentiation and regulation in modern societies, the same is true of the analysis models policies. The assumptions underlying the paper is that in the classical models of public policy analysis (rational model, the institutional model, incremental model, public choice model, model groups and elites), policymakers are dominated by two figures: the 'Actor omniscient' and the 'moral guardian' of society (Jobert, 2004). The first, reflecting a hierarchical or monocentric society. The second, reflecting a kind of conventional norms. Both figures would be theoretically linked through homology between forms of social differentiation (Luhmann) and forms of differentiation rules (Habermas). The first, linked to a form of social differentiation estates and the second, to a stage of conventional norms. From the analysis of the models referred and proposed joint model between social differentiation and regulation, raises the challenge of devising policies and models of public policy analysis in their understanding of the processes of social differentiation and regulatory simultaneously reflect the increasingly polycentric heterarchical or modern societies and the growing demand for postconventional type regulations, according to regulatory diversity increased in the multiple actors in the policy process.

**Keywords:** public policy, social differentiation, differentiation rules, policy analysis models, Habermas, Luhmann

### **Referencia normalizada**

Miranda Rebeco, P., Razeto Pavez, A. (2014). "Diferenciación social y normativa en modelos de análisis de políticas públicas". *Política y Sociedad*, Vol 51, Núm. 2: 367-397

**Sumario:** Introducción. 1. Teoría del desarrollo moral y teoría de la diferenciación social. 2. Diferenciación social y normativa en modelos de análisis de políticas. 3. Hacia modelos heterárquicos y postconvencionales de análisis de políticas. Bibliografía.

## Introducción

La contribución central de este artículo a la comprensión y crítica de modelos de análisis de políticas públicas, no reside en el estudio independiente de sus bases normativas, asociadas éstas a preguntas gravitantes de la esfera pública, del tipo: *qué debemos hacer, cómo debemos convivir*, sino en su puesta en relación con una de las revisitaciones del giro comunicativo en políticas públicas (Fischer & Gottweis, 2012), como la que aquí se propone, a partir de la reelaboración comunicativa de la teoría del desarrollo moral de Kohlberg trabajada por Habermas. Pero el artículo avanza un paso más desde una peculiar convergencia de dos teorías de la sociedad que hacen de la comunicación el elemento fundante de lo social: *La Teoría de la Acción Comunicativa* de Jürgen Habermas y *la Teoría de Sistemas Sociales* de Niklas Luhmann. A partir de ellos se proyecta al campo de las políticas públicas la hipótesis sociológica compartida por ambos: *en sociedades modernas, a mayor grado de diferenciación social le siguen mayores grados de diferenciación normativa*. Lo que puesto en el campo que nos interesa diría así: *las políticas públicas no podrán encarnar grados creciente de diferenciación normativa sino en correlación con grados crecientes de diferenciación social*.

Investigaciones recientes realizadas en Chile<sup>2</sup> han llamado la atención sobre resistencias estructurales a la encarnación de un referencial normativo de nivel post-convencional como los derechos humanos en los procesos de políticas públicas. Se ha solido operar como si en las cuatro fases analíticas (agenda, diseño, implementación y evaluación) (Hogwood & Gunn, 1984; Lahera, 2002; Meny & Thoenig, 1992), las políticas siguiesen un proceso lineal, monitoreable y evaluable por los propios mecanismos diseñados para ello por organismos estatales o por sistemas autoevaluativos de las propias políticas, de manera tal que a través del mismo proceso se pueda hacer fluir la perspectiva de derechos (en el caso de Chile). Y cuando la distancia entre el diseño y los resultados de las políticas en términos de derechos no son los esperados se busca la explicación en la desalineación o débil articulación entre la lógica del diseño, de la administración y de la ejecución. Es decir, la temática se observa como problema endógeno del propio proceso de políticas públicas, por ejemplo, como intereses distintos entre diseñadores y ejecutores, como contraposición entre la lógica política de administración de programas y la lógica 'social' de ejecución, como contradicción entre los principios técnicos de diseño y los modos políticos de administración. Con ello no se presta atención a los procesos de complejización social, una de cuyas expresiones son los grados crecientes de descentramiento societal, pasando de un tipo de orden social jerárquico a otro de carácter heterárquico, que desafía la idea de la existencia de un único centro

---

<sup>2</sup> Ver Miranda, P. (2012). "Tensiones estructurales y semánticas en las políticas públicas - una cartografía del caso chileno". *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 137 - 156, jan./jul. 2011.

rector desde donde se producen los rendimientos normativos intencionados por los hacedores de políticas (Parsons, 2007; Birkland, 2005; Dye, 2005). En el caso de Chile la prevalencia de un orden social jerarquizado opone resistencia a una normatividad postconvencional como el enfoque de derechos (Miranda, 2012) tornando plausible la tesis de que las políticas públicas no podrán encarnar grados creciente de diferenciación normativa sino en correlación con grados crecientes de diferenciación social. Ello parece explicar el que a pesar de la pretensión normativa universalista explícita de las políticas públicas (enfoque de derechos), interfieran intereses particularistas de múltiples actores que se contradicen con los criterios normativo-universalistas de una esfera pública democrática (Miranda, 2012).

Puesto en términos metafóricos, sostendremos que hay al menos dos figuras de *policy makers* que parecen no poder seguir afirmándose en contextos signados por profundos y complejos procesos de diferenciación a nivel semántico y estructural: la figura del ‘actor omnisciente’ y la figura del ‘tutor’ moral’ (Jobert, 2004; Miranda, 2012). La primera dice de la pretensión de un actor capaz de predeterminar los estados posibles y deseables de los asuntos públicos a partir de la lógica de la racionalidad instrumental de ajuste de medios a fines, desatendiendo con ello los alcances que para las *policies* comportan la creciente diferenciación social que abre la influencia en lo público a una diversidad de sistemas sociales, de organizaciones sociales y actores colectivos cuya coordinación desafía lógicas de planificación lineales e inducidas por un actor central (Luhmann, 1993; Offe, 1990; Çelik, & Çorbacioğlu, 2008). Tal ‘actor omnisciente’ sería equivalente a la figura imposible del observador del mundo fuera del mundo (Luhmann, 2007). De la creciente diferenciación de las sociedades modernas se deriva que el orden político ya no puede ser representado como “producido desde arriba por un soberano omnisciente, antes bien, tal orden es resultado de transacciones complejas efectuadas sobre escenas políticas diferenciadas” (Jobert, 2004: 70). La segunda figura, la del ‘tutor moral’, diría de la pretensión de que algún grupo que, cooptando el Estado, utiliza las políticas como medios para imponer su propia concepción de mundo, ejerciendo, de este modo, violencia simbólica sobre las múltiples diferencias de clase, género, etnias, edades, capacidades y sus complejos entrelazamientos, propios de sociedades normativamente diferenciadas. No queda espacio allí para políticas interseccionales (Walby, 2007) que apunten a enfrentar las múltiples intersecciones de inequidades sociales. El incremento de diferenciación normativa interpela la pretensión de alineamiento normativo de la pluralidad de actores del proceso del *policy making* (Bullock et al., 2004). O, para decirlo con Fisher y Gottweis, “Because society is differentiated and complex, specific discourse governs the various sectors and subsystems of society” (2012: 12).

Desde diversos desarrollos teóricos vinculados al debate sobre las consecuencias que para las políticas públicas tienen los procesos de complejización social y de diferenciación normativa (Jobert, 2004; Burton, 2006; Çelik, & Çorbacioğlu, 2008; Bullock et al. 2004; Lindblom, 1977; Etzioni, 1971; Willke, 2007; Salvat & Mascareño, 2005; Waissbluth, 2008; Díaz-Tendero, 2001; Fischer & Gottweis, 2012), se puede proponer la tesis que postula que los cambios estructurales y semánticos de la

sociedad moderna presionan a impugnar ambos tipos ideales: el del ‘actor omnisciente’ y el del ‘tutor moral’. Ello como exigencia de problematización de la sintonización entre las políticas públicas y el aumento de diferenciación social y normativa en sociedades complejas (Luhmann, 2007; Habermas, 2003 [1987]). Para ello nos proponemos analizar críticamente los niveles de diferenciación normativa y social presupuestos en un conjunto de modelos de análisis de políticas y derivar desde esa crítica lineamientos para el rediseño de modelos acordes a los procesos de diferenciación social en curso. Si bien los modelos de análisis de políticas “simplifican y clarifican nuestro pensamiento acerca de las políticas públicas” (Dye, 2005: 11; traducción propia), tales formas simplificadas del *policy making* conllevan importantes límites, como los tematizados por Lindblom (1968), pero sus ventajas justifican la atención prestada a ellos en la literatura especializada, entre ellas el aumento de comprensión del *policy making* que se puede derivar del examen comparativo de diversos modelos de análisis (Hoole *et al.* 1979; Dye, 2005) y, más concretamente aún, la importancia destacada por Kraft & Furlong (2004) para la formulación e implementación de las políticas públicas. Entre las diversas taxonomías de modelos reconocibles en el estado del arte (Torgenson, 2008; McGowan and Walker, 1981; Díaz-Tendero, 2001; Kraft & Furlong, 2004), aquí se ha seguido la propuesta por Dye (2005) atendiendo a la dependencia disciplinaria de los modelos, específicamente de la ciencia política y la economía durante el siglo XX e inicios del XXI. De los que tipifica el autor se seleccionaron los que muestran mayor presencia en la escena de las *policies*, a saber: *modelo racional*, *modelo institucional*, *modelo incremental*, *modelo de elección pública*, *modelo de grupos* y *modelo de elites*. La hipótesis de base del artículo es que en tales modelos de análisis de políticas públicas predominan –parafraseando a Regonini (1991)- dos figuras de *policy makers*: la del ‘actor omnisciente’ y la del ‘tutor moral’ de la sociedad (Jobert, 2004).

A nivel metodológico, para el examen de los niveles de diferenciación social y normativa presupuestos en los modelos seleccionados, se adaptó un dispositivo de observación sociológica del proceso de políticas aplicado en Chile el año 2010 (ver Miranda, 2012). Tal dispositivo constituye una adaptación del instrumento desarrollado en el estudio *Better Policy Making* (2001), teniendo en consideración los criterios propuestos por Dunn (2004) para la elaboración de indicadores para el monitoreo del *policy process*. El dispositivo aplicado en este caso consideró las dimensiones analíticas *tipo de normatividad* en políticas públicas, diferenciada como se indicará luego en estadios pre-convencionales, convencionales y post-convencionales, y *grado de jerarquización* de las políticas, asociada a los procesos de diferenciación social.

El artículo se estructura en primer lugar exponiendo las bases teóricas que sustentan los niveles de diferenciación normativa (Habermas) y diferenciación social (Luhmann) y su expresión en la esfera de las políticas públicas. En segundo lugar analiza las formas de diferenciación social y normativa prevalentes en los modelos de análisis de políticas seleccionados. En tercer lugar, se propone un conjunto de lineamientos para modelos heteráquicos y postconvencionales.

## 1. Teoría del desarrollo moral y teoría de la diferenciación social

La creciente diferenciación social y normativa en sociedades modernas son comprendidas aquí a partir de dos teorías contemporáneas de la sociedad que convergen en el paradigma de la comunicación (Alútiz, 2004): la teoría de la diferenciación social de Niklas Luhmann y la teoría del desarrollo moral de Habermas. Siguiendo lo desarrollado en otra parte, Habermas (2003), en el marco de su Teoría de la Acción Comunicativa, reformula desde el *giro comunicativo* los estadios de desarrollo moral propuestos por Kohlberg. Sometiendo la crítica el monologismo presupuesto en los estadios kohlbergianos del desarrollo moral, reformula fundamentalmente el nivel post-convencional colocando en la cima de la moralidad los procesos de deliberación sobre asuntos públicos (Habermas, 1985, 2000). De ahí a su opción por una política y una democracia deliberativa no había más que un paso (Habermas, 1994). Allí donde Kohlberg (1971, 1981, 1982, 1984) centra el estadio post-convencional en el orden de los principios, en donde en el nivel 5 refiere a la etapa de los derechos previos y del contrato social o de la utilidad y el 6 a la etapa de los principios éticos universales. Habermas sitúa éstos en el nivel 5, como un estadio inferior de moralidad postconvencional al no contemplar procesos de deliberación pública.

Ya es un tópico que la diferenciación social pertenece al patrimonio teórico de la sociología. Desde sus orígenes, “la sociología se ha ocupado de la diferenciación” (Luhmann, 2007: 471). Allí está bajo la figura de la división social del trabajo en Durkheim, de la autonomización de las esferas de valor en Weber, de la diferenciación de ‘campos’ en Bourdieu, de la división de clases sociales en Marx, de la diferenciación de sistema / mundo de la vida en Habermas y sistema/entorno en Luhmann. La diferenciación no designa la desagregación de un todo (la sociedad) en sus partes (sistemas, organizaciones, individuos) sino la “unidad de lo diferente” (Luhmann, 2007: 471), *unidad de lo diferente* que se estabiliza en ordenamientos socio-históricos con fisonomías claramente distinguibles al modo de los weberianos *tipos ideales*. Desde el funcionalismo de la equivalencia, Luhmann distingue cuatro formas básicas de diferenciación social: diferenciación segmentaria, diferenciación centro-periferia, diferenciación jerárquica y diferenciación funcional (2007). Dado que las políticas públicas son hijas de sociedades modernas que han estado históricamente asociadas a la tensión entre un orden social jerárquico a un orden social funcionalmente diferenciado, centraremos la atención aquí a las formas de diferenciación social jerárquica y funcional. La forma de diferenciación jerárquica se caracteriza “por la desigualdad de rango de los sistemas parciales” (Luhmann, 2007: 486) en que el orden social se configura a través de ordenamientos institucionales jerárquicos teniendo como centro rector la política. Esta forma se configura estructuralmente sobre la distinción de pares: “la distinción entre nobleza y pueblo común, por ejemplo” (Luhmann, 2012: 486), el sistema indio de castas o el orden estamental del Medioevo (Luhmann, 2012). En cualquier caso siempre se presupone la adscripción estable de los individuos a determinadas posiciones en el orden social (Luhmann, 2007). Por su parte, la forma de diferenciación funcional viene

“caracterizada tanto por la desigualdad como por la igualdad de los sistemas parciales” (Luhmann, 2007: 486), reflejándose en una configuración policéntrica o heterárquica de la sociedad moderna en donde se “renuncia a asumir cualquier prioridad en la sociedad total” (Luhmann, 2007: 486).

La teoría del desarrollo moral que Habermas reelabora a partir de la teoría homónima de Kohlberg, diferencia tres estadios ascendentes de desarrollo: preconvencional, convencional y postconvencional (1971, 1981, 1982, 1984; Martínez, 2010). El pivote es lo convencional que viene a corresponder a un orden normativo establecido en reglas y leyes que rigen la convivencia. Aquí el prefijo ‘pre’ viene a indicar un estadio inferior basado en la fuerza y la pugna de intereses particulares. Por su parte, el prefijo ‘post’ quiere indicar un paso moral más allá, desde donde se puede traer a juicio crítico el orden normativo establecido, ya sea con principios con pretensión de universalidad o, en el caso de Habermas, con procesos de deliberación sobre los asuntos públicos. Habermas precisamente reformula los estadios a partir de su categoría central de acción comunicativa. Diríamos que da un giro comunicativo a los estadios kohlbergianos. Tal giro le posibilita siete ángulos de acercamiento a la densidad de cada nivel: tipos de acción, estructura de perspectivas, estructura de expectativa de comportamiento, concepto de autoridad, concepto de motivación, perspectiva e idea de la justicia (Habermas, 1985, 2000). Para la observación de los modelos, acorde al instrumento utilizado, nos centramos en las dimensiones ‘tipos de acción’ e ‘idea de la justicia’. El tipo de acción a nivel preconvencional, en su nivel más primario, se corresponde con una interacción autoritaria, seguida por una cooperación orientada por intereses, en tanto la idea de justicia asociada a este nivel es complementariedad de mando y obediencia y simetría de las compensaciones, respectivamente. Por su parte, es la acción funcional y la interacción orientada por las normas, asociada a la idea de lo justo como conformidad con la función y conformidad con el sistema existente de normas, lo que tipifica un desarrollo moral de tipo convencional. El nivel postconvencional, en tanto asocia un tipo de acción comunicativa (discurso) con orientación a los principios de la justicia y, un paso más allá, con la idea de lo justo como orientación a los procedimientos de fundamentación de normas (Habermas, 1985, 2000).

Siguiendo la ya referida tesis donde confluyen Habermas y Luhmann que *en sociedades modernas, a mayor grado de diferenciación social le siguen mayores grados de diferenciación normativa*, y que nosotros proyectamos al mundo de las políticas afirmando que *las políticas públicas no podrán encarnar grados creciente de diferenciación normativa sino en correlación con grados crecientes de diferenciación social*, se puede establecer una correlación teórica entre forma de diferenciación social y nivel de desarrollo moral. Proponemos que la forma de diferenciación estratificada en que el orden social se configura a través de ordenamientos institucionales jerárquicos teniendo como centro rector la política, se correspondería con el estadio convencional del juicio moral centrado en las normas de un orden social particular en donde prima una ética de la ley y un derecho de tipo tradicional (Habermas, 2003). La forma de diferenciación funcional, por su parte,

que implica una configuración policéntrica o heterárquica de la sociedad, se correspondería consiguientemente con el nivel postconvencional del juicio moral.

A partir de aquí sostenemos que si la forma de diferenciación social y el tipo de normatividad son parte del proceso crítico que *da forma* a las políticas (Stein y Tomassi, 2006), ellas debieran ser observables en todo el universo de las *policies*. Particularmente en lo que dice relación con el rol del Estado, en cuanto una visión monocéntrica de sociedad hablaría de la existencia de un ‘centro rector’ desde donde se intenciona y se producen –al menos se pretende– los rendimientos públicos asignados (auto-asignados) a las políticas. El ‘actor (y observador) omnisciente’ (que observa sin ser observado), aquí fundido con la figura del ‘tutor moral’ de la sociedad (que moraliza sin ser moralizado), es quién sabe el *qué* y el *cómo* de los bienes públicos a perseguir. Es quien controla en toda su extensión el proceso decisional<sup>1</sup> del *policy making*, desde el establecimiento de la *agenda* a la evaluación de las políticas. De ahí que el proceso del *policy making* sea centralizado. De este modo, semánticas de *control social* y *moral*, asociadas a la inducción de un orden social (conservador, reformista o revolucionario) desde una *voluntad legisladora* en los modelos de análisis de políticas, dirían de una visión jerárquica de sociedad, a la vez que de un tipo de normatividad convencional, en tanto que las semánticas que carguen hacia los opuestos de la lógica del control (autorregulación, coordinación y oferta, por ejemplo) serían compatibles con visiones policéntricas de sociedad y normatividades del tipo postconvencional. Concomitantemente, en visiones jerárquicas la actoría en el proceso de políticas queda reservada de manera exclusiva a la categoría dominante de *policy makers* que –parafraseando a Jesús Ibáñez (1994)- se ‘reserva el poder y distribuye la norma’; categoría perteneciente a la clase política, a las organizaciones de intereses o a la burocracia (Regonini, 1991); en cualquier caso a una ‘cima jerárquica’ de la sociedad (Luhmann, 2007). Al contrario, un modelo que reconozca y de lugar al aumento, densificación e interconexión de las relaciones entre actores, organizaciones y sistemas en el contexto contemporáneo, que conducen a la diversificación de las pretensiones normativas de las diversas esferas diferenciadas en tanto ellas, por su creciente autonomía, ya no responden a un control social de tipo universal y generalizado como el ejercido por el Estado durante toda la modernidad, diría de una visión heterárquica a la vez que postconvencional.



## 2. Diferenciación social y normativa en modelos de análisis de políticas<sup>3</sup>

### 2.1. Modelo racional

Este modelo, denominado por Regonini (1991) como *rational policy analysis* o *policy analysis*, postula que una específica comprensión de la racionalidad se encuentra presente en el proceso de toma de decisiones y formulación de las políticas públicas (ver también Pallares, 1988)<sup>4</sup>. En él se pueden reconocer dos visiones: la idea de racionalidad económica, tal como se desarrolló en la teoría económica, y la idea de racionalidad burocrática, tal como fue formulada por las teorías sociológicas de la organización y sociedad industrial (Parsons, 2007:300). En ambas, el foco de análisis es el individuo sometido a imperativos de racionalización. En el caso de la visión económica, por ejemplo, el individuo es mentado como un “homo economicus” que busca satisfacer sus propios intereses y tomar decisiones a partir de la recolección de información necesaria para hacerlo, la comparación de las alternativas disponibles y la elección de aquella que le permita alcanzar sus objetivos (Parsons, 2007).

La figura del ‘actor (y observador) omnisciente’ en este modelo asoma ya desde los objetivos que se propone: “investigar la naturaleza, las causas y los efectos de las distintas alternativas disponibles para la solución de un problema de política, con el fin explícito de influenciar de forma más o menos directa el proceso de selección de las alternativas” (Regonini, 1991: 64-65; Birkland, 2005; Dye, 2005). En las etapas en que –al decir de Dunn (2004)- participarían los tomadores de decisiones sobre las políticas públicas, se hace especialmente visible el carácter jerárquico de la visión de sociedad con que opera el modelo: (1) identificación de un problema de política que genera consenso entre los *stakeholders* sobre la posibilidad que el tomador de decisiones actúe; (2) especificación y clasificación de las metas y objetivos que, si son logrados, constituirían una resolución del problema; (3) identificación de las alternativas de políticas que mejor puedan contribuir al logro de cada meta y objetivo; (4) pronóstico de las consecuencias que resultarán de la posible selección de cada alternativa; (5) comparación de las alternativas en términos de sus consecuencias para el logro de cada meta y objetivo; (6) elección de la alternativa que maximiza el logro de las metas y objetivos y, finalmente, (7) introducción de los cambios en el proceso de *policy making* actuando sobre la opción tomada.

Todo el proceso de las políticas, así concebido, muestra un carácter altamente centralizado donde la actoría determinante viene dada por las agencias del subsistema político. Posicionado en ese lugar, el *policy maker* presume de conocer cómo funciona la sociedad, lo que le permitiría el poder medir y evaluar las consecuencias

---

<sup>3</sup> Se excluyeron del análisis el Modelo de proceso y el Modelo de teoría de juegos.

de los diversos cursos de acción, llegando incluso a presumir del conocimiento de las necesidades y deseos humanos, sobre todo las de los grupos menos visibles e influenciados (Montgomery, 1987). En esta última presunción es reconocible un equivalente funcional a la figura de un ‘tutor moral’ de la sociedad encarnada ahora en la voz del experto que desde su perspectiva de observador de primer orden determina por los afectados sus necesidades y deseos, en una palabra, sus proyectos de vida lograda.

Desde la matriz empirista y positivista de base de este paradigma dominante en análisis de políticas -al decir de Çelik, & Çorbacioğlu (2008)-, el *policy maker* opera con la pretensión weberiana de ‘neutralidad valorativa’ en virtud de la cual los métodos y los instrumentos de análisis de políticas se piensan como “instrumentos neutros que pueden ser usados por analistas que son imparciales y están distanciados de los problemas de las políticas” (Çelik, & Çorbacioğlu, 2008: 18; traducción propia). De aquí que se pueda afirmar que la tendencia a ignorar los aspectos valorativos y normativos del proceso de formación de políticas (Çelik, & Çorbacioğlu, 2008) resulten desplazados por una normatividad invisibilizada, como hemos sostenido en otra parte que le ocurre también -aunque por razones distintas- a la teoría de sistemas (Miranda, 2009).

La visión jerárquica presupuesta en el modelo racionalista se hace especialmente visible en el rol atribuido al Estado. Ya Tinbergen (1968), estudiando el proceso de planificación económica, dejaba de manifiesto el imperativo de las agencias de planificación del Estado de manejar técnicas de previsión o predicción. En el régimen óptimo definido para la planificación: el “conjunto de decisiones debe ser tal que se obtenga un bienestar máximo para la comunidad” (1968:72), se puede reconocer, además, el carácter convencional de tal horizonte normativo asociado a la perspectiva de una colectividad específica (Habermas, 2003 [1987]). La lógica de la planificación asociada a semánticas de control concentra la actoría de la elaboración de políticas públicas en los aparatos estatales, ya que si bien se puede aceptar la participación de grupos sociales, ello se hace sólo en la medida en que el propio Estado y el sistema político lo permiten. El mismo Tinbergen sostenía que uno de los criterios determinantes para llevar a cabo una planificación óptima es “considerar el grado de democracia permitido en el sentido de satisfacer los deseos justificados de los grupos interesados en tener la oportunidad de dar su opinión o incluso participar en un número de decisiones sobre el plan” (1968:81).

La lógica lineal -propia de la visión jerárquica- reconocible en el modelo racional ha generado discrepancias al interior del mismo enfoque de base (Patton & Sawicki, 1993; Dye, 2005; Simon, 1957). Ya Simon (1957) proponía un modelo de racionalidad limitada postulando que los límites de la racionalidad impiden conocer las consecuencias exactas de cada elección: “es imposible para el comportamiento de un individuo solo y aislado lograr un alto grado de racionalidad. El número de alternativas que él debe explorar es tan grande, la información que necesitaría para evaluarlas es tan vasta que incluso la aproximación a la racionalidad objetiva es difícil de concebir” (Simon, 1957: 79; traducción propia).

Además, Simon supone que las decisiones humanas son tomadas tanto por la razón como por la pasión y los instintos, y por lo tanto, el análisis debe “dar cabida tanto al intelecto como al afecto” (Simon, 1957: 200; traducción propia). Además, hay un amplio alcance de las posibilidades de comportamiento, existen límites en la capacidad de atención a los asuntos, a la vez que hay que considerar los límites generados por el entorno organizacional que enmarca los procesos disponibles (Simon, 1957). Las políticas públicas desde el modelo de racionalidad limitada, pueden ser concebidas como el resultado de esfuerzos racionales fuertemente condicionados por factores del entorno. Al mismo tiempo, constituyen una representación simplificada del problema que le dio origen y los mecanismos para enfrentarlo, como forma de hacer viable la convivencia del *policy maker* en una sociedad altamente compleja.

Por su parte, Patton & Sawicki (1993) proponen un modelo de análisis de políticas públicas que pone más énfasis en la permanente interrelación en las etapas del proceso, y en la importancia de la verificación del problema y el establecimiento de los criterios de evaluación. Así como también en la importancia de no sólo seleccionar la alternativa sino que previamente exponer y distinguir entre ellas, para posteriormente incluir un proceso de monitoreo a la implementación de la política pública. Si bien –dirán– “no sugerimos que el analista de políticas deba seguir rígidamente los pasos en el modelo racional. A menudo esto no puede hacerse. Nosotros pensamos que los analistas pueden usar el perfil del proceso como una guía o marco para el análisis” (Patton & Sawicki, 1993: 52; traducción propia).

No obstante, estas correcciones internas del modelo de racionalidad limitada que introduce fundamentalmente correctivos pragmáticos, parecen dejar intocada las presunciones cognitivas y normativas del modelo tecnocrático de base, que elude en la formulación de políticas “los pasos del debate, negociación, aprobación y ejecución” (BID, 2006: 4) requeridos por una normatividad de tipo procedimental, incompatible con la figura de algún tutor moral de la sociedad. Ello en tanto, las políticas siguen siendo concebidas como resultado de esfuerzos racionales por parte de las agencias del subsistema político, sólo que fuertemente condicionadas por el entorno.

## 2.2. Modelo incremental

Las críticas en torno a la resolución racional de problemas en las políticas públicas alcanzaron un desarrollo importante a fines de los años cincuenta, bajo el concepto del incrementalismo (Pallares, 1988; Regonini, 1991; Çelik & Çorbacıoğlu, 2008). Éste reivindica un conocimiento más realista y empírico del modo en cómo se toman las decisiones en el campo de las políticas públicas, reconociendo las barreras que se presentan en torno a la información requerida, el tiempo disponible y los costos a asumir. Estas críticas se distancian de la figura del observador omnisciente que presume la calculabilidad y predictibilidad de un mundo social determinable racionalmente.

El incrementalismo advierte que los hombres no tienen tan altas capacidades intelectuales y fuentes de información como lo sugiere el método racional (Lindblom, 1968). De ahí que este modelo no requiera de una visión lineal acerca de cómo funciona la sociedad, ni requiere de información vasta ni completa acerca de las opciones y consecuencias de las políticas: “ni los científicos sociales, ni los políticos, ni los administradores públicos saben todavía lo suficiente acerca del mundo social para evitar los errores que cometen una y otra vez en sus pronósticos sobre las consecuencias de las políticas. Un *policy maker* sabio espera, por consiguiente, que sus políticas logren sólo en parte lo que espera y que, al mismo tiempo, produzcan consecuencias imprevistas e indeseadas” (Lindblom, 1968: 220; traducción propia).

Es así que la lógica de control vía planificación racional es desplazada por la lógica de diferencias marginales (Parsons, 2007; Boeninger, 2007) en donde es por el método del ensayo y error que se determina la correspondencia entre objetivos, medios y recursos disponibles para la formulación de políticas (Parsons, 2007). De ahí que el incrementalismo sea un “método de toma de decisiones en el que la comparación ocurre entre políticas marginalmente distintas entre sí y donde no hay una gran meta o perspectiva que alcanzar, excepto la de mejorar los problemas y las políticas” (2007: 315).

Más específicamente, siguiendo a Birkland, el incrementalismo se puede entender como “un modelo de toma de decisiones en el cual el cambio en la política es logrado a través de pequeños pasos incrementales que permiten a los tomadores de decisiones ajustar las políticas a los aprendizajes de los éxitos y fracasos” (2005: 216; traducción propia). Es justamente este postulado el que lo hace objeto de críticas, pues “algunos problemas demandan decisiones audaces y algunas metas simplemente no pueden ser encontradas con pasos incrementales” (Birkland, 2005: 216; traducción propia). Más radical es la crítica de Boisier quien lo observa como una de las causas centrales del fracaso del último sexenio en políticas de desarrollo; ello debido al influjo del “peso de la noche cartesiana”, es decir, [al] apego irrestricto al paradigma positivista y al método analítico, que, llevado al plano de la acción, se ha traducido en el “incrementalismo disjunto” de Lindblom” (2004: 11).

El incrementalismo asume formas económicamente convenientes en la toma de decisiones y elaboración de políticas públicas. Regonini señala que “la estrategia menos costosa de aproximación a la esencia de un problema de políticas consiste en (...) la valoración de las soluciones previamente adoptadas, modificándolas parcialmente sólo en la medida en que su inoperancia resulta evidente. Este modo de proceder presenta la ventaja de comportar una reducción drástica de las informaciones necesarias, permitiendo un ajuste continuo de las finalidades a los medios” (1991: 67). Se observa aquí una diferencia significativa con el modelo racional, en tanto una política concebida bajo ese modelo puede transformarse en una política ineficiente si el tiempo y costo en su desarrollo es excesivo (Dye, 2005).

Dado que de acuerdo a Dye (2005), el incrementalismo considera a la política pública como un elemento de continuidad de las actividades de los gobiernos anteriores, sujetas sólo a modificaciones incrementales debido a las restricciones de

tiempo, información y costos, contribuyendo –al decir del mismo Dye- a reducir los conflictos, mantener la estabilidad y preservar el sistema político, puede considerarse como un instrumento de conservación del orden social y político imperante. Esto dice de un referencial normativo de tipo convencional centrado en las normas de un orden social particular que el *policy making* busca conservar. Una ilustración de ello es el caso de la política de superación de la desigualdad en Chile, la que se ha caracterizado, más allá de los diversos gobiernos postdictadura, por modificaciones graduales, sin afectar el fondo del orden social heredado, lo que –dicho en términos de Dye (2005)- se corresponde con la preservación de un sistema que funciona sobre la base de intereses establecidos.

El rol del Estado en el incrementalismo y particularmente el rol de los gobiernos, asume una función determinante en tanto su acción constituye la base sobre la cual se elaboran las políticas públicas. Este modelo considera que los programas, políticas y nivel de gasto existentes previamente constituyen una base a considerar con detenimiento. Los elaboradores de políticas generalmente aceptan la legitimidad de los programas establecidos, asumiendo un acuerdo tácito de continuar las políticas previas (Dye, 2005). A pesar del reconocimiento de las acciones de los gobiernos anteriores, las responsabilidades de decisión bajo este modelo, se encuentran compartidas por diversos grupos (Dunn, 2004) de modo que “las decisiones no están sujetas a ningún tipo de plan, análisis, control o coordinación general” (Parsons, 2007: 315), por lo que la designación del modelo como ‘incrementalismo inconexo o desarticulado’ no parece compatible ni con la figura de un Estado controlador ni con la de coordinador.

Una nueva luz sobre esta cuestión la arroja el análisis sobre los actores del proceso de políticas. Desde el incrementalismo se contempla la participación de diversos actores en la formulación y puesta en marcha de las políticas. No obstante, por lo general estos actores (ciudadanos, congresistas, administradores públicos) no están de acuerdo en los valores u objetivos fundamentales, lo que complejiza la toma de decisiones sobre políticas públicas para abordar problemas sociales (Lindblom, 1968). Por ello, el tomador de decisiones a menudo no puede basarse en las preferencias de la mayoría, porque no hay preferencias, a menos que los asuntos tratados logren despertar la atención ciudadana. En consecuencia, si bien este modelo en relación a los actores parece compatible con una visión policéntrica de sociedad, en el momento en el que concibe la imposibilidad del acuerdo entre los actores y adjudica la toma de decisiones únicamente a los *policy makers* del sistema político, reproduce más bien una lógica monocéntrica de sociedad.

### 2.3. Modelo de elección pública

El modelo de la elección pública, al ser comprendido “como el estudio económico del proceso de toma de decisiones de no mercado, o simplemente, la aplicación de la economía a las ciencias políticas” (Mueller, 1979: 1-2; traducción propia) refleja de principio a fin un tipo de racionalidad instrumental de cálculo medios-fines

(Habermas, 2003 [1987]). Efectivamente este modelo comparte una premisa con el modelo racional: que los tomadores de decisiones hacen elecciones según cálculos racionales entre distintas alternativas de políticas (Caplan, 2010). Sin embargo, bajo el modelo de la elección pública, la toma de decisiones sobre políticas no busca el máximo beneficio social, sino que busca satisfacer el interés propio de los *policy makers* e individuos involucrados en la toma de decisiones. El postulado básico de este modelo es que los individuos se comportan de manera egoísta y racional, buscando maximizar su utilidad (Mueller, 1979). La materia de la elección pública es la misma que la de las ciencias políticas: “la teoría del Estado, las reglas de la votación, el comportamiento del votante, la política de partidos, la burocracia, entre otros” (Mueller, 1979: 1-2; traducción propia). Esta es la definición más citada acerca de lo que es la teoría de la elección pública (Orchard & Stretton, 1997).

El Estado aparece en este modelo con un importante rol en la toma de decisiones de las políticas a través de la burocracia. Esta representa a un conjunto de individuos que quieren maximizar su bienestar, por lo que intentarán realizar un buen trabajo para que el tamaño de este pueda aumentar (Buchanan & Tullock, 2004; Tullock, 1979). Los gobiernos tienen que maximizar su apoyo, y las políticas públicas son el principal instrumento para lograr buscar aquello que los ciudadanos desean.

El carácter centralizado y de control en esta lógica de política se hace patente en tanto las políticas públicas se deciden por funcionarios del gobierno con la finalidad de mantener el poder. Es así que en la concepción de este modelo, las políticas públicas son formuladas por los *policy makers* con la finalidad de obtener especial ventaja, tales como la reelección y rentas (Grindle & Thomas, 1991) bajo la lógica de que en una sociedad democrática, en la que se realizan elecciones periódicas, la primera meta de los gobiernos es la reelección (Downs, 1957; Tullock, 1979) y no la maximización del interés público. Por consiguiente, la política pública es realizada siguiendo un cálculo estratégico y egoísta, en el cual se utilizan los recursos públicos para permanecer en el poder. Es en este sentido que se ha podido decir que las políticas se convierten en un arma de sobrevivencia para sus elaboradores. Sobrevivencia que demanda a los gobiernos el conocer cuáles son las preferencias de los votantes: “la mejor estrategia de un gobierno es adoptar opciones que son favorecidas por la mayoría de los votantes” (Downs, 1957: 73; traducción propia). Si es necesario introducir intermediadores para conocer las preferencias, habrá que darle cabida a ellos.

En la misma línea centralizadora, el proceso decisional que subyace a la formulación de las políticas públicas se caracteriza por la racionalidad en la búsqueda de la utilidad de quienes deciden acerca de las políticas. Estas son explicadas como el resultado de la inevitable búsqueda de rentas (Grindle & Thomas, 1991). Esta teoría supone que hay que seguir la estrategia de adoptar las opciones favorecidas por la mayoría de los votantes, razón por la que es necesario conocerlas. No obstante, este modelo reconoce la existencia de incertidumbre en los resultados de la acción colectiva (Tullock & Buchanan, 2004), y realiza un llamado a las agencias gubernamentales a encontrar aquellas preferencias. De este modo, se acepta la existencia

de racionalidad en la acción individual, aunque esta es limitada e incierta en la acción colectiva.

La dependencia teórica de la noción de *homo economicus*, que en este enfoque remite particularmente al comportamiento egoísta y maximizador de beneficio personal de los individuos en la política (Dye, 2005), junto a la búsqueda de conservación del orden social (preservando el *status quo*, no ofreciendo una idea de ‘sociedad deseable’ o ‘sociedad buena’, más allá del principio de la agregación de las preferencias individuales, como principio normativo políticamente justificado) (Petracca, 1991), permite sostener que el referencial normativo en este modelo alcanza en el mejor de los casos sólo el nivel convencional.

Incluso, dado que los principales actores involucrados en el proceso de elaboración de políticas públicas corresponden principalmente a individuos orientados a satisfacer sus propios intereses, como lo son los políticos y los funcionarios públicos, el nivel de moralidad correspondiente sería más bien de tipo preconvencional. Este nivel dice de individuos que entran en relaciones estratégicas de intercambio más que de miembros de una sociedad. Según sus intereses estratégicos estos individuos se organizan para alcanzar sus metas individuales (Grindle & Thomas, 1991). Así –sostendrá Petrarca (1991)- una política constituida por individuos egoístas no resulta compatible con los requerimientos de una ciudadanía democrática lo que –decimos por nuestra parte- requiere de un tipo de normatividad de carácter postconvencional (Habermas, 2003 [1987]).

## 2.4. Modelo de elites

El modelo de las elites postula que los valores, intereses y preferencias de las elites, afectan el desarrollo de las políticas públicas, en el sentido que éstas reflejan los intereses y preferencias de las mismas (Dye, 2005; Kraft & Furlong, 2004; Gaman-Golubina, 2007; Pareto, 1987). Como sentencia Mosca: “toda clase política no puede menos que justificar su propio poder, apelando a valores supremos compartidos por el grupo” (1984: 23). Las elites tienen una mayor influencia en las políticas que las preferencias del público en general (Kraft & Furlong, 2004). El término elite “dejó de ser una palabra francesa, transformándose en lo que es ahora: el rótulo que designa a quienes, por cualquier razón –quizás muy poco valedera- se destacan y se sitúan por encima de los demás” (Meisel, 1962: 8).

Como destaca Meisel, “los teóricos de la elite se esforzaron por excluir de sus explicaciones toda referencia al derecho moral, limitándose a insistir en que las elites poseen algunas aptitudes muy valoradas socialmente, tales como las habilidades militares, económicas o, en nuestro tiempo, administrativas” (1962: 8). Esta teoría sugiere que un reducido número de personas -en posiciones claves de gobierno, industria, academia, medios de comunicación y otras instituciones- controlan una gran parte de los recursos políticos y económicos, dominando el proceso de *policy making* (Birkland, 2005).

El carácter altamente jerárquico de este modelo se reconoce en que finalmente los oficiales públicos y los administradores sencillamente realizan las políticas decididas por las elites (Dye, 2005). El Estado viene siendo un dispositivo a través del cual las elites ejercen su influencia a través de un proceso de política simbólica (Kraft & Furlong, 2004), haciendo que los *policy makers* formulen políticas públicas que parezcan responder a las necesidades de la comunidad, pero que realmente respondan a los intereses de las elites. De este modo el proceso decisional en las políticas resulta altamente centralizado en el poder de la elite la que “domina la toma de decisiones públicas y cuyos intereses son atendidos en el proceso de *policy making*” (Peters, 1996: 50; traducción propia).

Las elites tienen la habilidad y el poder para mantener los asuntos de su interés en la agenda política, lo que a su vez, contribuye a conservar su poder. Ellas esgrimen que las clases sociales de menos ingresos no tienen recursos, tiempo, habilidad organizacional ni comunicacionales para organizarse y manifestar sus propios intereses. En otras ocasiones, pueden señalar que las personas son apáticas y mal informadas acerca de la política pública (Dye, 2005), por lo cual no pueden participar en ellas. No obstante, el elitismo no significa necesariamente que la política pública será hostil hacia el bienestar de las masas, sino sólo que la responsabilidad por el bienestar de las masas descansa en los hombros de las elites (Dye, 2005).

Si se presta ahora atención a los actores determinantes del proceso de formación de políticas hay que decir que estos quedan jerarquizados en gobernantes y gobernados (Mosca, 1984). La gobernante totaliza “las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él” (1984: 106). La gobernada del modo que sea posible y necesario: ya de una manera más o menos legal, ya de un modo más o menos arbitrario y violento, suministrándole, “cuando menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político” (Mosca, 1984: 106). La clase gobernante tiene la cualidad que Mosca (1984) denomina inercia, la que se traduce en que las elites tienen la tendencia a volverse hereditarias de derecho o hecho. De esta forma, el Estado, dominado por las acciones de la elite, asume el rol fundamental en el proceso de elaboración de las políticas públicas, ejerciendo una función de control en base al poder que las elites detentan a través de él. La figura del ‘actor omnisciente’ resulta de este modo superlativa.

Ello se pretende compatible con un tipo *sui generis* de democracia: la que al decir de Mosca apunta a la permanente renovación de la clase dirigente. La tendencia democrática se observa como un mecanismo que “permite incorporar continuamente sangre nueva a las clases dirigentes merced a la admisión de elementos que poseen innatas y espontáneas aptitudes para el mando y la voluntad de mandar” (1984: 328) impidiendo de este modo el ‘agotamiento de la aristocracia de nacimiento’, lo que para Mosca, es el anticipo de los ‘grandes cataclismos sociales’ (Mosca, 1984: 328).

La figura del ‘tutor moral’ de la sociedad asoma en este modelo en su máxima expresión poniendo de manifiesto el carácter convencional de su referencial normativo: las elites son conservadoras y desean preservar el sistema (Dye, 2005). Aún



más, el elitismo también afirma que las elites comparten un consenso acerca de las normas fundamentales subyacentes al sistema social; acuerdan las reglas básicas del juego, así como también la continuación del mismo sistema social. La estabilidad del sistema depende de los consensos de la elite en nombre de los valores fundamentales del sistema, y sólo las alternativas de políticas que se alinean con dicho consenso compartido serán seriamente consideradas. En suma, clase política le da una base moral al poder que posee, “haciéndolo surgir como consecuencia necesaria de doctrinas y creencias generalmente reconocidas y aceptadas en la sociedad regida por esa clase” (Mosca, 1984: 131).

## 2.5. Modelo de grupos

El modelo de grupos en las políticas públicas enfatiza la importancia que tienen los grupos de interés al momento de influir en la toma de decisiones sobre las políticas (Klarner *et al.*, 2007). La interacción entre grupos es considerada como el hecho central de la política (Dye, 2005). Individuos con intereses en común se unen y juntos -formal o informalmente- presentan sus demandas al gobierno. Como afirma Olson, “la idea de que los intereses de grupo son factores absolutamente fundamentales del comportamiento económico y político es aceptada por muchos, quizá por la mayoría de los científicos de la política” (1992: 131). Propiamente hablando, “el grupo de interés refiere a cualquier grupo que, sobre la base de una o más actitudes compartidas, realizan ciertas demandas sobre otros grupos en la sociedad, para el establecimiento, mantención o aumento de formas de comportamiento que están implícitas por las actitudes compartidas” (Truman, 1951: 33; traducción propia).

Conocido también como el enfoque pluralista en políticas públicas, la teoría de grupos “asume que existen diversos grupos que compiten el uno con el otro en un sistema político razonablemente abierto y que las políticas resultan de esta competición de los grupos” (Birkland, 2005: 109). La política funciona con el supuesto que los individuos son importantes en la política sólo cuando sus actos son parte de un grupo de interés, transformándose en un puente entre el individuo y el gobierno. De esta forma, “no habría un grupo dominante en el proceso de política, aunque es lógico asumir que los grupos con grandes recursos financieros, reconocimiento, acceso a los *policy makers*, y prestigio son más probables de tener más influencia que otros” (Kraft & Furlong, 2004: 73).

La política queda aquí comprendida como una lucha entre grupos para influenciar las políticas públicas, de manera tal que la tarea del sistema político sería el gestionar el conflicto de grupos, estableciendo reglas, acordando compromisos y balanceando intereses, promulgando compromisos en formas de poder. De hecho, en este modelo el proceso de formación de políticas queda determinado por el número de integrantes, fuerza organizacional, liderazgo, acceso a los tomadores de decisión y cohesión interna de los grupos.

Los *policy makers* estarían en esta perspectiva constantemente respondiendo a la presión de los grupos, discutiendo y negociando las demandas competitivas de los

grupos de influencia (Dye, 2005). De ahí que el Estado pase a formar parte de la arena política “en la cual los grupos conflictúan, negocian, forman coaliciones y luchan sobre la política resultante” (Grindle & Thomas, 1991: 23; traducción propia), pero finalmente la iniciativa de la política se presume como generada por la lucha entre grupos de interés. Bentley imputa a los grupos la atribución del monopolio de las iniciativas políticas de modo que las instituciones gubernamentales vendrían a ser “consideradas como simples herramientas de los conflictos grupales o vistas como grupos de interés” (Von Beyme, 1986: 23).

El modelo de grupos parece presuponer una visión policéntrica de sociedad. Sin embargo, la lucha por los propios intereses grupales parece más consonante con lo que Habermas designa como “sociedades primitivas jerarquizadas” (2003 [1987]: 235), en donde el mecanismo básico que regula las interacciones entre unidades de estructura similar es el poder. No obstante no se trata de una relación entre iguales como en el caso de sociedades de tipo segmentarias, en las cuales los diversos grupos interactúan en condiciones de simetría (Luhmann, 2007).

Como ya observaba Truman (1951), el poder está presente en los grupos de dos maneras: el grupo ejerce poder sobre sus miembros, determinando las actitudes, valores o los marcos de referencia en términos de la interpretación de la experiencia. Y por otra parte, el grupo de interés, ejerce poder sobre otros grupos en la sociedad cuando impone exitosamente sus demandas hacia ellos. Es así que resulta plausible sostener que el modelo de grupos de interés en su versión más radical presupone una visión de sociedad comunitaria y particularista: son distintas comunidades en función de sus intereses particulares las que pugnan por el espacio de políticas.

Es este juego de intereses el que satura el proceso decisional de las políticas públicas siendo determinante el diferencial de poder en la sociedad que los grupos de interés alcancen. Aquel grupo que debido a su influencia y poder logra imponer sus demandas, será aquel que más influencia va a generar sobre la política pública. De esta forma, el grupo que logra ejercer el mayor poder sobre el proceso es aquel que influye en el proceso de decisión.

A nivel normativo, en la medida que el modelo construye la idea de bienestar común a partir de los intereses de los grupos y que es finalmente el interés “el centro de las actividades individuales con respecto al prójimo, y por lo tanto de todo el movimiento de la sociedad” (Von Beyme, 1986: 15), se puede asociar su referencial normativo con el tipo de moralidad que define su perspectiva a nivel de los grupos primarios, con lo que calificaría en el nivel inferior del estadio preconvenicional. Si bien se trasciende el punto de vista egocéntrico, propio del nivel uno de la taxonomía Kohlbergiana, la perspectiva dominante no es la de una colectividad específica sino la de las expectativas de los grupos de referencia. Debido a que la política persigue la búsqueda de un equilibrio entre los grupos, los cambios radicales del orden social serán descartados a través de este modelo. Más bien se buscará políticas públicas que logren generar el mayor acuerdo posible entre los grupos que han estado involucrados.

## 2.6. Modelo institucional

Este modelo que “ha evolucionado como producto de cierta insatisfacción ante la propuesta de pensar la política única y exclusivamente en términos de poderes ejecutivos, legislativos y constituciones” (Parsons, 2007: 350), destaca el protagonismo que poseen las instituciones en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas: las instituciones ordenan la vida política “a través de reglas y formas de organización que trascienden a los individuos y neutralizan o transforman las fuerzas sociales (March & Olsen, 1977).

Las instituciones vendrían siendo un conjunto de reglas y prácticas organizadas, enraizadas en estructuras de significado y recursos que son relativamente invariantes a la renovación de individuos y relativamente resilientes a las preferencias idiosincráticas y expectativas de individuos y circunstancias externas cambiantes (March & Olsen, 2005). Son reglas y prácticas que prescriben el comportamiento adecuado para actores específicos en situaciones específicas creando elementos de orden y previsibilidad, introduciendo la lógica de la acción apropiada.

Las instituciones políticas resultan determinantes para la sociedad en cuanto “simplifican las posibles confusiones de la acción, suministrando alternativas para la acción; simplifican las potenciales confusiones de significado, creando una estructura para interpretar la historia y anticipando el futuro; y asimismo simplifican las complicaciones de la heterogeneidad, conformando las preferencias de los participantes” (March & Olsen, 1977: 268). El carácter jerárquico de la visión de sociedad aquí presupuesta se hace patente desde el comienzo: existe un centro desde donde a través de acciones emprendidas *en* y *por* las propias instituciones políticas se puede “cambiar la distribución de los intereses políticos, recursos y reglas, creando [incluso] nuevos actores e identidades” (March & Olsen, 1977: 258).

El institucionalismo le reconoce al Estado un rol determinante en la elaboración de las políticas públicas. Esta tesis central tampoco es sustantivamente alterada por el neo-institucionalismo (Belley & Lavigne, 2008). El proceso de formación de políticas se encuentra enclavado en las instituciones, las que tienen el poder para tomar las decisiones en base a los intereses colectivos. Son estas instituciones, creadas por el Estado, las que tienen la capacidad de decidir acerca de las políticas públicas que deben ser formuladas e implementadas. De ahí su énfasis “en los aspectos formales y legales de la estructura de gobierno. Los modelos institucionales observan el camino en que los gobiernos son organizados, sus poderes legales o reglas de procedimiento” (Kraft & Furlong, 2004: 74; traducción propia). Esta visión, supone que la estructura de las organizaciones y las reglas establecidas pueden hacer una gran diferencia en cómo se desarrolla el proceso de la política y en la posibilidad de influencia de los actores.

El carácter monocéntrico de la visión de sociedad que da forma a este modelo de análisis de política se deja ver también en que las instituciones puedan ser tratadas como actores políticos, y por tanto, como tomadoras de decisiones sobre la base de algunos intereses colectivos, alternativas y expectativas (March & Olsen, 1984). La

actoría del *policy making* va a quedar de este modo encapsulada fundamentalmente en las instituciones del sistema político, reduciendo el espectro de posibilidades para que otro tipo de actores participen del proceso de decisión. Ello se torna más visible cuando –al decir de Dye– “este modelo concibe a la política pública como un resultado institucional autorizadamente determinado, implementado y hecho cumplir por la variedad de instituciones políticas como el congreso, la presidencia, las cortes, la burocracia, el estado, las municipalidades, entre otras” (2005: 12; traducción propia).

La relación entre acuerdos institucionales y políticas públicas es compleja, indirecta y contingente. Las instituciones políticas pueden bien ser imaginadas para obligar y posibilitar resultados sin ser causa directa e inmediata de políticas públicas o bien ser causa del origen de políticas públicas (March & Olsen, 2005). A este efecto “los Estados crean las instituciones a fin de solucionar problemas de acción colectiva, reducir costos de transacción, disminuir incentivos a la corrupción” (Vargas, 2008: 47). Es así que los institucionalistas describen las instituciones como una acción de gobierno en los campos organizacionales que pueden servir tanto como “instrumentos de estabilidad como de arenas de cambio” (March & Olsen, 2005: 13). Sus “reglas, rutinas, normas e identidades” (March & Olsen, 2005: 13) funcionan tanto para lo uno como para lo otro, no obstante que en la práctica las instituciones se muestran bastante robustas incluso ante cambios radicales de naturaleza social, económica, técnica y cultural.

Las instituciones comprendidas desde el modelo institucionalista comportan de suyo una fuerza normativa: “la base normativa de la institución es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son, de modo que no haya necesidad de calcular ampliamente los resultados” (Peters, 2003: 57; traducción propia). Su vínculo con la perspectiva de una colectividad específica –propia de una normatividad de tipo convencional– se ve reflejado en el rol que tienen las estructuras institucionales: “imponer elementos de orden en la sociedad” (March & Olsen, 1984: 742; traducción propia). Orden que puede ser impuesto por la razón, a través de instituciones formalmente planificadas, o por la competencia y coerción a través de las elecciones y el proceso de *policy making*.

La determinación de qué tipo de orden se desea producir es definido privativamente por las instituciones políticas y el Estado. La normatividad de carácter convencional a la base de este modelo alcanza su máxima visibilidad en las características que –al decir de Dye– tipifican las políticas: legitimidad (las políticas de gobierno pueden ser consideradas como obligaciones legales); universalidad (al ser políticas públicas, están extendida a toda la sociedad, y no sólo a parte de ella) y coerción (en tanto el gobierno detenta el monopolio de la fuerza, que puede usar cuando alguna política es violada) (Dye, 2005).

### 3. Hacia modelos heterárquicos y postconvencionales de análisis de políticas

Si se acepta la hipótesis de la predominancia de algunas (o ambas) de las figuras de *policy maker* ('tutor moral' y 'actor omnisciente') en los modelos de análisis de políticas examinados, se levanta el interrogante por la búsqueda de alternativas. Por de pronto el desafío es que tales alternativas reflejen simultáneamente el carácter crecientemente heterárquico o policéntrico de sociedades modernas, en donde no hay espacio para una única observación de lo público, y la creciente demanda de una normatividad de tipo postconvencional, acorde al aumento de diversidad normativa, que impugna antiguas o nuevas figuras de hegemonía normativa. Tempranamente Lindblom (1977), al comparar el intercambio, la autoridad y el convencimiento como principios de política, otorga una alta preponderancia a este último como forma de coordinación. Sin embargo, a nivel normativo el modelo de Lindblom supone demasiada certeza y demasiada confianza en la capacidad del convencimiento en un contexto de espacios organizacionales y actores corporativos con intereses y lógicas de operación autónomas. Más sensible a estos rasgos de la sociedad moderna, aunque también en una visión clásica, fue Amitai Etzioni (1971). Su idea de sociedad activa remite a una crítica a los modelos jerárquicos y monetaristas de regulación: "Una sociedad sin Estado es ampliamente pasiva, y un Estado sin base social es una red de control con solo una limitada capacidad de movilización de consenso" (1971: 106). El consenso es entendido en este caso como coordinación de diversas constelaciones organizacionales o funcionales que de otro modo reaccionan alérgicamente al control político (Willke 1995).

Más contemporáneamente se puede pensar en modelos de *indiferencia institucionalizada* (Scholz 1982) como criterio de coordinación, cuyo énfasis está en la autonomía y autorregulación de las partes sobre un marco de limitaciones jurídicas que condicionan la operación de ellas (Mascareño & Miranda, 2009). Normativamente, sin embargo, subsiste la pregunta por los criterios de legitimación de ese marco jurídico de condiciones (Habermas 2000). De cualquier modo, las reglas de autocontrol y autorregulación parecen ser ineludibles cuando se trata de pensar en políticas públicas para un mundo estructural y normativamente diferenciado. Sobre esta base se puede hablar de formas de coordinación descentralizada que reconocen la autonomía de las partes pero que a la vez suponen un mínimo de visión de mundo que permita criterios orientadores de la coordinación social por medio de políticas públicas. Entre estos modelos contemporáneos, se pueden identificar cinco propuestas centrales: a) la perspectiva neoinstitucional, b) las *policy networks*, c) los sistemas de deliberación, d) la intervención contextual, y e) la *options policy*.

La *perspectiva neoinstitucional* pretende conectar el carácter formal de la política organizacional (véase Parsons 1951), con los acontecimientos de entorno relevantes. En tal sentido se puede hablar de un espacio de política institucionalizada (Meyer/Scott 1983), donde valores, normas, símbolos rutinas juegan un rol en la implementación de políticas (March & Olsen, 1989). Más que consenso, formas de convencimiento o indiferencia institucionalizada, se plantea aquí la tesis del isomorfismo de las *policies* que operan en entornos similares, sea por efecto de la coerción

de regulaciones formales, por efectos de imitación mimética o normativa (Di Maggio & Powell, 1991). El *enfoque de las policy networks*, en tanto, enfatiza la coordinación horizontal de espacios diferenciados. En palabras de Mayntz: “El surgimiento de redes de política tiene dos importantes implicancias: es signo de un estado ‘débil’, pero indica a la vez la sensibilidad por una elevada complejidad de la dominación política” (1992: 21). La coordinación por redes de política muestra dos modos fundamentales: una forma negativa en la que los diversos actores controlan mutuamente el potencial de caotización de sus intereses, y una forma positiva, en la que los actores cooperan en función de un objetivo común (Willke 1995; Mascareño y Miranda, 2009).

*La intervención contextual* (Willke 1993, 1995, 1997), busca el diseño e implementación de políticas no autoritativas que respeten la autonomía de los involucrados por medio de estrategias de coordinación descentralizada. En palabras de Willke: “La intervención contextual debe satisfacerse con operar sobre los contextos, exige por tanto una autolimitación del actor interviniente en lo que a la dirección y cualidad de la intervención se refiere, así como también una ‘comprensión’ del modo de operación del sistema intervenido a fin de que la intervención sea realizada de forma tal que para el sistema intervenido se haga accesible.” (1993: 176). *Una política de opciones* (Teubner 1993) parte de la desconfianza que en un contexto de actores autónomos generan los mecanismos clásicos de sanción, persuasión, presión moral, contrato. Para Teubner ninguno de ellos es suficientemente reflexivo: las sanciones se basan en una lógica de orden y control inapropiada para sistemas autónomos, la persuasión y presión moral deja mucha contingencia abierta y los contratos obligan para todas las situaciones y no dejan espacios de contingencia. Con la combinación de autonomía e intervención, Teubner busca incrementar la capacidad regulatoria de las políticas desarrollando lo que denomina una política de opciones: “Si es extendida a través de contratos y derechos, entonces es posible expandir el concepto de derecho reflexivo implementando una política de opciones. Esto significaría, en efecto, disminuir el poder del derecho en ciertos dominios y hacer abandono de sus pretensiones de una regulación comprensiva. En vez de ello, sólo produciría una regulación opcional que los interesados podrían usar o no, como ellos lo encuentren más adecuado” (1993: 94; Mascareño y Miranda, 2009).

Por último, los *sistemas de deliberación* constituyen especialmente una forma positiva de coordinación (Scharpf & Schnabel, 1979) y son consonantes con una estructuración heteráquica de la sociedad y con una normatividad de tipo postconvencional. Puesto que cada actor colectivo o corporativo representa intereses particulares, los sistemas de deliberación implementan mesas de negociación proceduralizadas para el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas. En ellas no se busca consenso moral en torno a las materias que tratan, sino acuerdos pragmáticos que permitan el desarrollo de políticas como un juego de suma positiva (Scharpf 1992; Mascareño y Miranda, 2009). Los sistemas de deliberación pueden ser observados como uno de los rendimientos del *giro argumentativo* en su proyección hacia las políticas públicas (Fischer & Gottweis, 2012). El *giro argumentativo* hace entrar una nueva orientación en el análisis y planificación de políti-

cas marcando un punto de quiebre con la hegemonía con la lógica empírico analítica en la comprensión y solución de problemas públicos abriendo espacio al estudio del lenguaje, la argumentación y la deliberación como dimensión esencial de la teoría y análisis en el proceso de políticas (Fischer & Forester, 1993; Callon, 1990; Fischer & Gottweis, 2012). Tal giro ha puesto en cuestión de la validez y legitimidad de la sola racionalidad científica con su pretensión weberiana de neutralidad valorativa en la configuración del espacio público. Como afirman Fischer y Gottweis, sobre la base de la Teoría Crítica de Habermas, en particular de su crítica al binomio tecnocracia/cientificismo y a su propuesta teórica centrada en la acción comunicativa, el ‘giro argumentativo’ ofrece una perspectiva alternativa para la problematización de las políticas (2012). Entre otras lleva a poner en cuestión el modelo de relación entre especialistas y no especialistas, como expresión de la separación entre ciencia y sociedad (Callon, 1999: 82; Lau & Schlesinger, 2005), o, para decir en otros términos, entre el subsistema científico y los mundos de la vida (Habermas, 1998). Proyectado en el campo de las políticas públicas, este problema se podría enunciar como la paradoja de “políticas públicas sin públicos” (Aguilar, 2006, 1996; Miranda et al, 2012).

A partir de Callon (1999) es posible reconocer, entre otros, la diferenciación de tres modelos de relación de la política con los públicos: *the public education model*, *the public debate model*, *the co-production of knowledge model*. En el *modelo de educación pública*, claramente predominante, los públicos son indiferenciados; son los especialistas y su racionalidad tecnocientífica los que tienen la tarea de educar a esos públicos, lo que les coloca en posición de pasividad, de entes no hablantes incluso en asuntos que les conciernen (Callon, 1999: 83). En el *modelo de debate público*, los públicos aparecen diferenciados, lo que se traduce en la generación de espacios de debate público donde convergen la racionalidad tecnocientífica y los saberes no expertos. La diferenciación de los públicos es observada aquí como una ganancia para el conocimiento, en cuanto los ‘nativos’ portan saberes y prácticas que ayudan a una mejor comprensión de un problema público y sus posibles vías de solución (Callon, 1999: 83; Lau & Schlesinger, 2005). En este modelo se reconocen a nivel internacional diversos procedimientos: *public hearing*, *local information committees*, *mini-parliaments*, *consensus conferences*, *public forum for discussion*, utilizados en Francia, Japón, y países escandinavos, entre otros. El límite de este modelo está en que, no obstante estas diversas modalidades conversacionales, predomina finalmente la racionalidad tecnocientífica (Dávila & Soto 2011). Por su parte, en el *modelo de co-producción* de conocimiento, los públicos participan en la producción misma del conocimiento necesario para insumar las políticas, tanto en lo relativo a cuestiones de legitimidad, como en las cuestiones de factibilidad. Aquí “the notion of public which are differentiated (...) or undifferentiated (...) is replaced by that of the ‘concerned’ group” (Callon, 1999: 90), lo que supone instancias de deliberación. En este modelo, es posible hablar de “collective learning since the different knowledge is mutually enriching throughout the process of its co-production” (Callon, 1999: 91; Lau & Schlesinger, 2005). Con ello se gana en legitimidad y en efectividad en la configuración de la esfera pública (Habermas,

2000). No obstante, el fin que este modelo persigue en la perspectiva de Callon, es inscribir los saberes no especializados en la producción y disseminación de conocimiento científico. Es decir, los saberes cotidianos son subsumidos en el proceso de políticas dentro de una racionalidad que corresponde en definitiva al tecnolenguaje de los expertos (Olavarría et al., 2011; Miranda, 2012). Por ello nos parece que hay que proyectar un modelo de análisis de políticas acorde con normatividades de tipo postconvencional (Miranda, 2012).

Fischer y Gottweis (2012) observan que en los últimos años la expansión del giro argumentativo incluye categorías y procesos como: el análisis de discurso, la deliberación, la democracia deliberativa, los jurados ciudadanos, la gobernanza, la investigación participativa, el papel de la experiencia, del conocimiento local y tácito, la planificación colaborativa, el uso de las redes sociales y los métodos interpretativos, entre otros (2012). La incorporación de estas formas de coargumentación permite, de un lado, una relación fructífera entre lo empírico y lo normativa, superando la falacia de la neutralidad valorativa en los asuntos públicos y, de otro lado, reconocer a los otros en sus diversidades como sujetos, estos, seres capaces de acción y lenguaje, lo que es propio de una normatividad postconvencional. “The argumentative turn, in this regard, seeks to analyze policy to inform the ordinary language processes of policy argumentation, in particular as reflected in the thought and deliberation of politicians, administrators, and citizens” (Lindblom & Cohen 1979 en Fischer & Gottweis, 2012: 2).

En suma, precisamente “because society is differentiated and complex” (Fischer & Gottweis, 2012: 12), no se pueden seguir afirmando impunemente, aunque sea con aires renovados, las figuras del *policy maker* como ‘actor omnisciente’ y/o ‘tutor moral’ de la sociedad en la sociedad.



## Bibliografía

- Alútiz, J. (2004): Los estadios morales de la evolución social, en *Revista de Sociología* N° 74, 2004, disponible en <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n74p11.pdf>, [Accesado el 10 de diciembre de 2009]
- Bacchi, C. (1999): *Women, policy and politics: the construction of policy problems*. London: SAGE.
- Bacchi, C. (2009): *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest, NSW: Pearson.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006): La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Washington: BID, 2006, disponible en: <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?Language>, [Accesado el 22 de diciembre de 2009]
- Bedregal, X. (Ed.) (2004): *Ética y feminismo*. México D.F: Ediciones La Correa Feminista.
- Belley, S. y Lavigne, M. (2008): “Apolitisme, Partis Politiques et Prégance des Institutions: le case de l'élection municipale de 2005 à Québec”. *Recherches Sociographiques*, N° 49, 2008, 47-68.
- Benhabib, S. (1992): “Una revisión del debate sobre las mujeres y la teoría moral”, *Isegoria*, N° 6, 37-63.
- Benhabib, S. y Cornell, D (eds) (1990): *Teoría feminista y teoría crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades de capitalismo tardío*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Benhabib, S. (1990): “El otro generalizada y el otro concreto: la controversia Kohlberg- Gilligan y la teoría feminista”, en S. Benhabib y C. Drucilla (Eds.): *Teoría feminista y teoría crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades de capitalismo tardío*. Traducción de Ana Sánchez. Valencia: Editions Alfons el Magnánim.
- Bevir, M. y Richards, D. (2008): “Decentring Policy Networks: A Theoretical Agenda”, *Public Administration* 87, 3-14.
- Birkland, T. (2005): *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe.
- Boeninger, E. (2007): *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago: Uqbar Editores.
- Boisier, S. (2004): “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico”, *Estudios Sociales* 23, 10-36.
- Brah, A. (2004): “Diferencia, diversidad, diferenciación”, en AA.VV: *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*, 107-136, Madrid: Traficantes de sueños.
- Breña, R. (1995): “El debate entre el liberalismo y el comunitarismo”, *Política y Gobierno*, N° 2 vol. II, 279-310.
- Buchanan, J. & Tullock, G. (2004): *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*, Indianapolis: Liberty Fund.

- Bullock, H., Mountford, J. y Stanley, R. (2006): *Better Policy Making*. Centre for Management and Policy Studies, disponible en: [http://www.civilservant.org.uk/betterpolicy making.pdf](http://www.civilservant.org.uk/betterpolicy%20making.pdf), [Accesado el 23 de junio de 2008]
- Burton, P. (2006): "Modernising the policy process. Making policy research more significant?". *Policy Studies* N° 23 vol. 27, 173-195.
- Calvin, C. y Velasco, J. (1997): "Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura", *Política y Gobierno*, N° 1 vol. IV, 169-188.
- Caplan, B. (2010): "Persuasion, slack, and traps: how can economists change the world?" *Public Choice*, N° 1 vol. 142, 1-8.
- Carioso, A. (2007): "La ética feminista: Más allá de la justicia", *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, N°28 vol.12, 159-184 disponible en: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1316-37012007000100009&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-37012007000100009&lng=es&nrm=iso), [Accesado el 20 de enero 2013]
- Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (2007): *El giro decolonial Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá: Siglo del hombre editores.
- Çelik, S. & Çorbacioğlu, S. (2008): "Sosyal Bilimler Dergisi", *Journal of Social Sciences*, N° 1 vol. 32, 17-27.
- Crenshaw, K. (1989): "Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics", *University of Chicago Legal Forum*, 139-167.
- De Leon, P. & Varda, D. (2009): "Toward a Theory of Collaborative Policy Networks: Identifying Structural Tendencies", *The Policy Studies Journal*, N ° 1 vol. 37, 59-74.
- Díaz-Tendero, E. (2001): "La acción pública como creación de circuitos de reconocimiento. Un referencial de acción comunicativa para el análisis de políticas públicas", *Revista Ciencia Política*, N° 1 vol. 21, 41-59.
- Downs, A. (1957): *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Dryzek, J. (2009): "Democratization as Deliberative Capacity Building", *Comparative Political Studies*, N° 11 vol. 42, 1379-1402.
- Dunn, W. (2004): *Public Policy analysis. An introduction*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Dye, T. (2005): *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Etzioni, A. (1971): *La sociedad activa. Una teoría de los procesos societales y políticos*. Madrid: Aguilar.
- Fischer, F. & Gottweis, H. (2012): *The Argumentative Turn Revisited Public Policy as Communicative Practice*, Durham, Duke University Press.
- Fisher-Lescano, A. & Toubner, G. (2006): *Regime-Kollisionen. Zur Fragmentierung des globalen Rechts*. Frankfurt: Suhrkamp.

- Gaman-Golutvina, O. (2007): “Political Elites in the Commonwealth of Independent States: Recruitment and Rotation Tendencies”, *Comparative Sociology*, N° 1/2 vol. 6, 136-157.
- Grindle, M. (2009): “La brecha de la implementación”, Mariñez, F (comp.): *Política Pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Grindle, M. & John, T. (1991): *Public choices and policychange*, Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.
- Grosfoguel, R. (2008): “Hacia un pluri-versalismo transmoderno decolonial”, *Tabula Rasa*, No.9, julio-diciembre, 199-215.
- Grosfoguel, R. (2012): “El concepto de ‘racismo’ en Michel Foucault y Frantz Fanon: ¿teorizar desde la zona del ser o desde la zona del no-ser?”, *Tabula Rasa*, No. 16, enero-junio, 79-102.
- Grosfoguel, R. (2006): “La desconlonización del conocimiento: Diálogo crítico entre la visión descolonial de Frantz Fanon y la sociología descolonial de Boaventura de Sousa Santos”, *Tabula Rasa*, No. 4, (enero-julio), 17-48.
- Habermas, J. (1985): *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Península.
- Habermas, J. (1998): *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (2003[1987]): *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Habermas, J. (2000): *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (1994): *Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política Deliberativa*. Ediciones Episteme, S.L. Col. Eutopías – Instrumentos de Trabajo, vol. 43, València.
- Hoole, F., Handley, D., Ostrom, C. (1979): “Policy Making Models, Budgets and International Organizations”, *The Journal of Politics*, vol. 41, 923-932.
- Ibáñez, J. (1994): *El regreso del sujeto: la investigación social de segundo orden*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Jobert, B. (2004): *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago: LOM.
- Klarner, C., Mao, X., Buchanan, S. (2009): “Business Interest Group Power and Temporary Assistance to Needy Families”, *Social Science Quarterly*, N°1, vol. 88, 104-119.
- Knill, C. & Tosun, J. (2009): “Hierarchy, networks, or markets: how does the EU shape environmental policy adoptions within and beyond its borders?”, *Journal of European Public Policy*, N° 6, vol. 16, 873-894.
- Kraft, M. & Furlong, S. (2004): *Public policy. Politics, analysis and alternatives*, Washington: CQ Press.
- Kohlberg, L. (1971): “From Is to Ought”, en Mishel, T. (Ed.), *Cognitive development and epistemology*. Nueva York: Academic Press.
- Kohlberg, L. (1981): *The philosophy of moral development: moral stages and the idea of justice*. San Francisco: California Harper & Row.
- Kohlberg, L. (1982): “A reply to Owen Flanagan and some Comments on the Puka-Goodpaster exchange”, *Ethics*, 92, 3; 513-528.

- Kohlberg, L. (1984): *The psychology of moral development: the nature and validity of moral stages*. San Francisco, California: Harper & Row.
- Laitin, D. (2004): “¿Adónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que “la ciencia política estadounidense no va a ningún lado”, *Política y gobierno*, N° 2 vol. XI, 361-367.
- Lindblom, Ch. (1968): *The Policy Making Process*, Prentice Hall Inc.: New Jersey.
- Lindblom, Ch. (1977): *Politics and Markets: the world's political-economic system*. New York: Basic Books.
- Lombardo, E., Meier, P., Verloo, M. (2009): *The discursive politics of gender equality: stretching, bending, and policy-making*. London. New York: Routledge.
- Luhmann, N. (1993): *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Luhmann, N. (2007): *La sociedad de la sociedad*, Herder: México.
- March, J. y Olsen, J. (1997): *El redescubrimiento de las instituciones*, Fondo de Cultura Económica: México.
- March, J. & Olsen, J. (1984): “The new institutionalism: organizational factors in political life” en *The American Political Science Review*, 3 vol. 78, pp. 734-749.
- March, J. & Olsen, J. (2005): “Elaborating the “New Institutionalism” en *Working Paper* N° 11. Arena Center for European Studies: University of Oslo, disponible en:  
[http://www.arena.uio.no/publications/working-apers2005/papers/wp05\\_11.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/working-apers2005/papers/wp05_11.pdf)  
[Accesado el 10 diciembre de 2009]
- Martínez, D. (2010): *Desarrollo moral y acción comunicativa: Referentes normativos en argumentaciones de trabajadores sociales*. Tesis de Magister en Trabajo Social. Chile, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Mascareño, A. y Salvat, P. (2005): *Los dilemas ético-valóricos de la sociedad chilena en el marco del proceso de diferenciación y autonomía del sistema jurídico*, Informe Final Proyecto Fondecyt N° 1040266, Santiago.
- Mascareño, A. (2007): “Regímenes jurídicos en la constitución de la sociedad mundial” en *Política Criminal* [En línea] N° 4, disponible en: <http://www.politicacriminal.cl> [Accesado el 22 diciembre de 2009]
- McGowan, P. & Stephen, W. (1981): “Radical and Conventional Models of U.S. Foreign Economic Policy Making”, *World Politics*, N°. 3 vol. 33 (1981), pp. 347-382.
- Meisel, J. (1962): *El mito de la clase gobernante. Gaetano Mosca y la elite*, Amorrortu Editores: Buenos Aires.
- Miranda, P. y Mascareño, A. (2009): *Transformaciones del referencial normativo de las Políticas Públicas en sociedades complejas. Observaciones de políticas en Chile*. Proyecto de Investigación Fondecyt N° 1095186, Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología, Chile.
- Miranda, P. (2009): “¿Una sociología no moralizante de la moralidad? A propósito de la sociología de la moral de Niklas Luhmann” en *Persona y Sociedad*, N°. 1, vol. XXIII (2009), pp. 51-70.

- Miranda, P. et al. (2013): “La lógica del tener, del deber y de la gratuidad en política pública: hacia un dispositivo de observación” en *Teología y Vida*, N° 3, Vol. LIV, pp. 523-553.
- Miranda, P. (2012): *La precomprensión de lo humano en la sociología de Luhmann. Raíces antropológicas del anti-humanismo teórico luhmanniano*, Ediciones Universidad Alberto Hurtado: Santiago.
- Miranda, P. (2011): “Tensiones estructurales y semánticas en las políticas públicas. Una cartografía del caso chileno” en *Textos y Contextos*, N° 1, Vol 10, pp. 137-156.
- Miranda, P. (2010): “De desastres, políticas y públicos” en *Revista de Trabajo Social*, N° 78, pp. 25-33.
- Mignolo, W. (2008): “La opción de-colonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto y un caso” en *Tabula Rasa*, N° 8, pp. 243-281.
- Mignolo, W. (2007): *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*, Gedisa: Barcelona.
- Montgomery, J. (1987): “Rational policy analysis: normative foundations” en *Public Productivity Review*, N° 4, vol. 10 (1987), pp. 47-54.
- Mosca, G. (1984): *La clase política*, Fondo de Cultura Económica: México.
- Mueller, D. (1979): *Public Choice*, Cambridge University Press: New York.
- Munck, G. (2004): “La política democrática en América Latina. Contribuciones de una perspectiva institucional” en *Política y Gobierno*, N° 2, vol. XI (2004), pp. 315-346.
- Negretto, G. (2004): “El rumbo de la ciencia política” en *Política y Gobierno*, N° 2, vol. XI (2004), pp. 347-348.
- Offe, K. (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza: Madrid.
- Olson, M. (1992): *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, Noriega Editores: Limusa.
- Orchard, L. & Stretton, H. (1997): “Public choice in Critical Survey” en *Cambridge Journal of Economics* N° 21 (1997), disponible en: <http://cje.oxfordjournals.org/cgi/reprint/21/3/409.pdf> [Accesado el 10 de diciembre de 2009]
- Pallares, F. (1988): “Las políticas públicas: el sistema político en acción” en *Revista de Estudios Políticos*, N° 62 (1988), pp. 141-162.
- Pareto, W.(1987): *Escritos sociológicos*, Alianza Universidad: Madrid.
- Parsons, W. (2007): *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO: México.
- Patton, C. & Sawicki, D. (1993): *Basic methods of policy analysis and planning*, Prentice Hall: New Jersey.
- Pereira, G. (2007): “El peso de las preferencias adaptativas en los criterios normativos para el diseño de políticas sociales destinadas a sectores marginales 2006-2007” en *ISEGORÍA*, N° 36, enero-junio, 2007, disponible en: [http://www.uv.es/ramoncue/PCIAECI/documentos/form\\_proyecto\\_06\\_07.pdf](http://www.uv.es/ramoncue/PCIAECI/documentos/form_proyecto_06_07.pdf) [Accesado el 13 de diciembre de 2009]

- Peters, B. G. (2013): *American public policy: promise and performance*, SAGE Publications: Washington D.C.
- Peters, B. G. (2003): *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa: Barcelona.
- Petracca, M. (1991): "The rational choice approach to politics: a challenge to democratic theory" en *The Review of Politics*, N°. 2, vol. 53 (Primavera, 1991), pp. 289-319.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009): *La Manera de Hacer las Cosas. Informe de Desarrollo Humano en Chile 2009*, PNUD, Santiago.
- Regonini, G. (1991): "El estudio de las políticas públicas" en *Documentación Administrativa*, España, 224-225 (1991), pp. 59-88.
- Sartori, G. (2004): "¿Hacia dónde va la ciencia política?" en *Política y Gobierno*, N°. 2 vol. XI (2004), pp. 349-354.
- Scartascini, C. et al. (2009): "Political Institutions, Intertemporal Cooperation And The Quality of Policies" en *Documento de Trabajo 676*, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-676.pdf> [Accesado el 22 de diciembre de 2009]
- Scharp, F. (2001): "Notes toward a Theory of Multilevel Governing in Europe" en *Scandinavian Political Studies*, N°. 1 vol. 24 (2001), pp. 57-83.
- Simon, H. (1957): *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, Macmillan, New York.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006): "La política de las políticas públicas" en *Política y Gobierno*, N°. 2 vol. XIII (2006), pp. 393-416.
- Suárez, L. (Eds.). (2008): *Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes*, Cátedra: Madrid.
- Teubner, G. (1993): *Law as an Autopoietic System*, Blackwell: London.
- Tinbergen, J. (1968): *Planificación central*, Aguilar S. A.: Madrid.
- Torgenson, D. (2008): "Constituting Green Democracy: A Political Project" en *The Good Society*, N°.2, vol. 17 (2008), pp.18-24.
- Truman, D. (1951): *The governmental process. Political interests and public opinion*. Alfred A. Knopf: New York.
- Tulloch, G. (1979): *Los motivos del voto*, Espasa-Calpe S.A.: Madrid.
- Turnpenny, Claudio et al. "The policy and politics of policy appraisal: emerging trends and new directions". *Journal of European Public Policy*, núm. 4 vol. 16 (2009): 640-653.
- Van Maanen, H. "One hundred and fifty years after 'The Introduction': on the importance of being autonomous" en *International Journal of Cultural Policy*. N°. 3, vol. 14 (2008), pp. 281-297.
- Vargas, J. (2009): "Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo" en *Ciencia Administrativa*. N°. 1 (2008), disponible en: <http://www.uv.mx/iiesca/revista/documents/perspectivas2008-1.pdf> [Accesado el 22 de diciembre de 2009]

- Verloo, M. (2005): "Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Critical Frame Analysis Approach" en *The Greek Review of Social Research* (Special issue: Differences in the Framing of Gender Inequality as a Policy Problem Across Europe), N°. 117, pp. 11-34.
- Von Beyme, K. (1986): *Los grupos de presión en la democracia*, Belgrano: Buenos Aires.
- Waissbluth, M. (2008): "Sistemas complejos y gestión pública" en *Magíster en Gestión y Políticas Públicas*, [En línea] Santiago, disponible en: [http://www.mariowaissbluth.com/descargas/complejidad\\_y\\_gestion.pdf](http://www.mariowaissbluth.com/descargas/complejidad_y_gestion.pdf) [Accesado el 16 diciembre de 2009]
- Walby, S. (2009): *Globalization and Inequality. Complexity and Contested Modernities*, Sage: London.
- Willke, H. (2007): *Smart governance. Governing the global knowledge society*. Campus: Frankfurt.
- Young, I. (1990): "Imparcialidad y lo cívico público. Algunas implicaciones de las críticas feministas a la teoría moral y política" en Benhabib, S. y Cornell, D. (eds.), *Teoría feminista y teoría crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades de capitalismo tardío*, Alfons el Magnánim: Valencia.
-