

Capítulo 1

Epistemología

Las políticas públicas son como la música de jazz, improvisaciones sobre unos temas conocidos que, a veces, dan lugar a innovaciones radicales cuyo resultado siempre es incierto. Entre arte y ciencia, el análisis de políticas trata de captar la esencia de estas variaciones infinitas. En este capítulo ubicaremos el análisis de políticas públicas en el plano epistemológico y mostraremos cómo pasó de ser un campo de estudios interdisciplinarios a una disciplina, con sus objetos propios, sus problemáticas, enfoques teóricos y métodos. La primera sección está dedicada a discutir su carácter científico. Veremos en primer lugar por qué la contraposición entre positivismo y constructivismo constituye un falso dilema para el análisis de políticas públicas, luego abordaremos la cuestión de los paradigmas e introduciremos la dimensión teórica del debate, que el eslabón faltante entre epistemología y metodología. En la segunda sección, definiremos el objeto de estudio. Revisaremos algunas definiciones clásicas de la noción de políticas públicas, luego veremos que la especificidad del análisis de políticas radica en definir las como variables dependientes, finalmente veremos las variables independientes que se analizan en la literatura especializada.

El falso dilema entre positivismo y constructivismo

Ontología y epistemología

El diseño metodológico de una investigación depende de la resolución de los problemas teóricos, la cual a su vez depende de una discusión epistemológica. La economía, la sociología, la ciencia política no plantean las mismas problemáticas, no desarrollan los mismos enfoques teóricos ni tampoco aplican los mismos métodos. Tampoco existe el manual ideal, pues ni siquiera los más voluminosos (Parsons, 2007) ofrecen una visión de conjunto de todos los enfoques teóricos. En otros términos, no existe un manual que compile todos los aprendizajes ni que tenga la objetividad de presentar todos los enfoques teóricos. Cada manual, cada libro de textos propone su tipología de los enfoques teóricos, aunque la mayoría parte de las tres grandes etapas de una política (formulación, ejecución y evaluación). Cada uno sigue una orientación particular. Cada autor, en realidad, tiene sus preferencias, sus orientaciones, sus sesgos epistemológico, teórico y metodológico, y si bien es cierto hay unas reglas comunes, conceptos que conforman la base común a esta disciplina, en realidad uno puede observar que la interpretación y la aplicación de estos conceptos varía de un texto al otro.

Desde luego, cada manual es, en sí, una propuesta metodológica que no necesariamente se puede aplicar a nuestro objeto de estudio pues, a la hora de hacerlo, surgen

dificultades y potenciales desencuentros con otros actores y analistas, que es bueno entender desde el inicio de una investigación. Muy pocos autores se atreven a «jugar» con los enfoques teóricos para analizar diferentes políticas sectoriales como Thomas Dye en Estados Unidos, que aplica sucesivamente marcos analíticos inspirados del conductismo (para las políticas de justicia y de salud), del pluralismo (para la política de educación y la política fiscal), de las teorías de las élites (para las políticas de comercio, de inmigración y de derechos civiles), de la elección pública (para la política energética) o del institucionalismo (para el federalismo), etc. (Dye, 2010). La mayoría se contentan con proponer tipologías que contraponen los enfoques *top-down* y *bottom-up* (Sabatier, 1986; Ingram y Scheider, 2008), los enfoques sociológicos y politológicos (Mény y Thoenig, 1992; Roth, 2014), los enfoques inductivos y deductivos (Howlett y Ramesh, 2003), etc. Detrás de una discusión metodológica, hay en efecto una discusión política y una discusión de opciones políticas. Veremos que, en ciertas épocas, la hegemonía de un enfoque teórico de análisis y elaboración de políticas se da a costa de otros enfoques, de cierta objetividad, de cierta integralidad en la identificación de las variables independientes. La dificultad aquí es que el análisis o los estudios de casos pueden rastrear la presencia, la influencia de distintas materias y enfoques teóricos. Por lo tanto —y a pesar de lo que pretenden las guías de análisis, de diseño o de evaluación (Bardach, 2008; Smith, 2010)— no existe el vademécum de las políticas públicas. La metodología de aquellas guías es meramente descriptiva, no sirve mucho a la investigación científica que busca explicar, por ejemplo, por qué una política fracasó, por qué se privilegió tal o tal problema en la agenda de políticas, en qué incide el sistema de partidos en el proceso político, etc. Como sabemos, estas preguntas no tienen respuestas si no se contestan otras, por ejemplo cómo medir el éxito o el fracaso de una política, y por lo tanto, qué indicadores privilegiar para hacerlo.

Ello nos remite a tres tipos de preguntas de índole ontológica, epistemológica y teórica. Las preguntas de orden ontológico son aquellas que atañen a la naturaleza de lo real e informan sobre lo que qué hay de sustancial o de relativo, en el mundo que nos rodea. A partir de estas preguntas, se formulan preguntas de orden epistemológico y teórico, que informan sobre la manera de interpretar el mundo que nos rodea, desde diversas disciplinas y formulando hipótesis. Lo que está en juego, aquí, es la naturaleza de la relación entre el sujeto y esta realidad. Las preguntas epistemológicas no son del dominio reservado de los científicos, pues cada ser humano tiene una postura epistemológica para explicar su relación al mundo, aunque no sea sistemática o explícita, y en este sentido hasta los planteamientos epistemológicos son creencias. Finalmente, las preguntas de orden metodológico atañen a la manera de conocer esta realidad, lo que lleva a un conocimiento más sistemático.

Frente a la pregunta de si existe o no un mundo «real», dos posturas ontológicas son posibles: una esencialista, que asume que el mundo se compone de objetos discretos cuyas propiedades son independientes del observador; por lo tanto, existen verdades absolutas e incondicionales, y una anti-esencialista, que asume que las realidades son locales o particulares, las construcciones son elementos ontológicos de la realidad. Por un lado, el afirmar: «yo creo que hay un mundo real alrededor mío y el objeto de la ciencia es explicarlo» es una postura ontológica esencialista; por el otro, el afirmar que no existe el mundo fuera de mi percepción o es una postura ontológica anti-esencialista. ¿Qué implican estas diferencias para la epistemología? Si considero que el mundo existe fuera de mi percepción, asumo que el objeto de las ciencias consiste en identificar los fenómenos mundanos para explicarlos.

Aquí hay una primera disyuntiva, pues esta idea, que remonta a Aristóteles, plantea el problema de qué es explicable y qué no lo es, qué es explicable hoy y qué lo podría ser ulteriormente. ¿Es todo explicable? ¿o debemos asumir que ciertos fenómenos, aunque sean observables empíricamente, no serán explicables por nosotros, por falta de conocimiento real, no especulativo? Ello conllevó a la primera reformulación del positivismo, según la cual, en efecto existe un mundo objetivo, fuera de nuestras percepciones, pero no todo este mundo es explicable y, desde luego debemos contentarnos con interpretarlo (Popper, 1994). Según este «neo-» positivismo, hay ciertas cosas que explicaremos de manera causal y otras que nos contentaremos con observar e interpretar, hasta encontrar una explicación. La ciencia no debe renunciar a observar este mundo por no poder explicarlo. Ahí está toda la discusión a propósito del método de investigación que plantea Popper y de la idea de «ciencia normal» que propone Kuhn.

Esta distinción entre ontologías esencialista y anti-esencialista, que remite a la oposición entre la tradición empírica y la hermenéutica, permite dividir el campo del análisis de políticas en dos: el positivismo, por un lado, que encuentra sus raíces históricas, a inicios del siglo XIX, en el proyecto de Auguste Comte de estudiar los fenómenos sociales como los fenómenos naturales, por lo cual aparecieron la sociología y, de manera más general, las ciencias sociales (Aron, 2004); y el constructivismo, por el otro, que se origina en la sociología de Émile Durkheim, que identifica la cohesión social como el producto de hechos sociales, considerando que cada sociedad inventa identidades y creencias, o que la cultura explica la estructura, los sistemas sociales son productos de culturas locales (Durkheim, 1997). El proyecto de Comte fue reformulado en particular por Karl Popper en los años 1930, para dar paso de una explicación naturalista de los fenómenos sociales a una interpretación y a una concepción de la ciencia como un proceso de descubrimientos irregulares que tienden a la explicación pero que pueden no explicarlos (Popper, 1983).

En la concepción positivista de las ciencias sociales, los investigadores se esfuerzan por contrastar las teorías con la realidad empírica, es decir averiguar si éstas resisten a la realidad o si deben reformularse. Tras la crítica de Popper, según la cual las ciencias sociales no se pueden equiparar con las naturales —por la naturaleza cambiante de su objeto y su carácter reflexivo— el neopositivismo destacó la necesidad de medir los hechos con indicadores y acudió a la formalización matemática para desarrollar sus teorías. La idea sobre la cual se basan las ciencias sociales para ello es formular hipótesis que, en la medida de lo posible, se traduzcan en propuestas medibles empíricamente para predecir y controlar los fenómenos. Por ejemplo, en el análisis de políticas públicas, se impuso el método del razonamiento marginal (*incrementalism*) o utilitarista, haciendo hincapié en la formulación y la ejecución. Se enfocó en particular en las negociaciones entre grupos organizados para la defensa de intereses particulares (pluralismo y corporativismo) y el cálculo basado en costos y beneficios para evaluar las alternativas de políticas.

Sin embargo, hay una creciente crítica contra estos planteamientos, que no es propia del análisis de políticas ni de la ciencia política, y que tiene que ver con una discusión en ciencias y filosofía de las ciencias, sobre cómo pensamos la realidad. La principal crítica contra el positivismo es que mal interpreta el funcionamiento de la sociedad y se declina en dos posturas: una pragmática y una paradigmática (Parsons, 2010). Desde el punto de vista pragmático, si asumimos que cualquier conocimiento empírico está mediado o traducido por unos conceptos, entonces no podemos clasificar ni describir sin interpretar. La teoría afecta tanto al objeto que nos interesa como a la manera en que lo

interpretamos; los hechos que tomamos en cuenta para el análisis afectan a su vez a las conclusiones que sacamos de la observación. Del punto de vista paradigmático, si asumimos que la ciencia está dominada por distintos paradigmas, según el momento, que afectan a las problemáticas y la manera como los científicos interpretan lo que observan, entonces las ciencias no están «abiertas» y ciertos argumentos quedan excluidos de antemano.

Al inverso, las críticas contra el constructivismo es que formula juicios y opiniones sobre el mundo sin proveer con una base en la cual evaluar la validez de los argumentos. Desde luego, no contribuye al conocimiento científico de los fenómenos sociales, puesto que todos los puntos de vista (discursos, narraciones, historias, etc.) se equivalen. Si los fenómenos sociales no se pueden objetivar porque las estructuras sociales no existen independientemente, sea de las actividades que las sostienen, sea de la visión que comparten los actores de sus actividades (reflexividad), ó porque cambian con la acción de los agentes, entonces es simplemente imposible analizar los hechos sociales de manera científica. Por lo tanto es imposible hacer ciencias sociales.

Por último, los realistas enfrentan el fuego cruzado de la crítica de los positivistas y de los constructivistas (Furlong y Marsh, 2010). Para los positivistas, no existen estructuras no-observables: si asumimos la existencia de estructuras no-observables, entonces los argumentos del realismo son inaveriguables y no pueden falsearse. Los constructivistas rechazan el argumento de los positivistas y neo-positivistas según el cual las estructuras causan la acción social, puesto que para ellos no hay estructuras independientes de la acción social ni una base objetiva sobre la cual observar las acciones o deducir las estructuras.

En términos triviales, contestar la cuestión ontológica es un acto de fe, es decir que uno «cree» que el mundo es —en el sentido físico— de una manera u otra, y concretamente, a partir de esta postura, el dilema consiste en saber si existen fenómenos discretos, independientes del observador y del actor. Los «esencialistas» creen que sí, mientras que los «relativistas» creen que no. Algunos autores consideran que las posturas ontológicas y epistemológicas nos obligan a elegir entre métodos opuestos y hasta irreductibles, puesto que la formulación de las problemáticas de investigación y de las hipótesis que les acompañan depende ante todo de la representación del mundo que privilegiamos (Furlong y Marsh, 2010). Por un lado, el razonamiento empírico, propio del positivismo, postula la necesidad para el científico de establecer relaciones causales que muestren que, *ceteris paribus*, existen fenómenos regulares y predecibles. Ello nos llevaría a privilegiar los métodos cuantitativos y la observación directa de las conductas. Por otro lado, el razonamiento interpretativo, propio del constructivismo, hace hincapié en el entendimiento del mundo y renuncia a las explicaciones causales entre fenómenos, por considerar que estos últimos son variables y las relaciones entre ellos son localizadas y temporales. Ello nos llevaría a privilegiar los métodos cualitativos y el análisis de discursos, para interpretar el sentido de la acción para los interesados.

Siguiendo este razonamiento, la resolución de un problema metodológico no resultaría de un conocimiento exacto, pues no hay una manera irrefutable de dirimir entre dos ontologías: el mundo como un acervo de fenómenos explicables o interpretables, por un lado, y el mundo como una construcción social, por el otro. Según lo que decidimos, emprenderemos un camino u otro de manera irreversible. Sin embargo, esta dicotomía es demasiado reduccionista y no refleja a cabalidad la complejidad de los problemas metodológicos de la investigación en ciencias sociales, especialmente en el ámbito del análisis de políticas públicas. En particular, el establecer una relación determinista

entre epistemología y metodología, es ignorar que los métodos no se encuentran en un catálogo: se elaboran y se adaptan al objeto de estudio. De hecho, Paul Furlong y David Marsh notan que muchos estudios utilizan variables cualitativas y cuantitativas para analizar los factores estructurales no-observables directamente y sus efectos. Pero su razonamiento es circular, puesto que esta metodología «mixta» es a la vez deducida del enfoque realista y lo define. La razón de esta inconsistencia radica en el hecho que no se trata de un enfoque epistemológico sino de uno teórico.

La cuestión de los paradigmas

Otros autores identificaron cuatro «paradigmas», en función de su ontología, epistemología y metodología: el positivismo, el post-positivismo, la teoría crítica y el constructivismo (Guba y Lincoln, 1989 y 1994; Roth, 2008). Según ellos, el post-positivismo comparte con el positivismo la premisa según la cual existe una realidad discreta, pero discrepa en cuanto a los medios de entenderla, pues múltiples factores vuelven compleja cualquier explicación causal. Este «paradigma» se niega a separar los hechos y los valores, puesto que considera que los primeros están «cargados de valor», y critica la experimentación como método exclusivo de investigación. Considera que la objetividad es un ideal hacia el cual tiende la investigación, mediante la refutación de las teorías ya formuladas o la proposición de otras explicaciones del mundo que fundamentan teorías alternativas. La teoría crítica ve a las políticas públicas como unos mecanismos de reproducción de dominación, gracias a un control de las expectativas de los ciudadanos. Su construcción histórica resulta de una selección condicionada de las demandas sociales, mientras que su ejecución es un proceso que modifica la infraestructura comunicativa de la sociedad. Por último, el constructivismo, considera que la realidad no está por descubrir sino por construir: cualquier actor puede decidir lo que es o no es racional, en función de sus prejuicios y valores. En este sentido, la realidad es socialmente construida, el individuo construye el mundo y reflexiona sobre él, su representación del mismo depende de procesos sociales, políticos y culturales. Las ideas juegan un papel preponderante en la formación de las políticas públicas: se adopta una política porque es más creíble que otra, no porque se ampara a un razonamiento científico. Esta premisa lleva a enfocar el análisis de políticas en los discursos, las historias de vida (etc.) y aplicar conceptos y métodos inspirados de Michel Foucault (post-estructuralismo).

En esta taxonomía, la teoría crítica es una categoría un poco perdida, pues remite a un problema teórico (no epistemológico). Según Guba y Lincoln, la teoría crítica sirve a los críticos del positivismo para mostrar que la acción pública puede interpretarse a partir de la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas. En la teoría de la acción comunicativa, las ciencias nacen de un postulado teleológico: una necesidad de explicar y, desde luego, una manera de explicar el mundo (Habermas, 2001). El conocimiento precientífico puede ser un conocimiento teológico, lo que producen los textos de las religiones reveladas es un conocimiento abstracto de esta relación entre el sujeto y el mundo, no solo terrenal. Luego el razonamiento científico coadyuva a poner en cuestión las verdades teológicas, lo que puede tener una doble dimensión: una metafísica, no demostrable, que escapa a un razonamiento positivista, y una racional, demostrable. Por ejemplo, la vida de Jesucristo es un hecho racionalizable, sus milagros no lo son. En realidad hay pocos análisis de políticas públicas de esta índole. Donde encontramos huellas de la teoría crítica, en particular de la Escuela de Fráncfort, es en los estudios

que analizan las políticas como algo instrumentalizado por una clase social a través del Estado, para mantener el control sobre otra clase. Lo que se publican son estudios de las políticas públicas, que ha reciclado, en cierta forma, ciertos planteamientos como aquellos relacionados con la teoría de la acción comunicativa (Fischer, 2004 y 2007; Fischer y Forester, 1993a).

La crítica anti-positivista de Guba y Lincoln ha inspirado a otros autores, para diferenciar lo que consideran como los principales enfoques teóricos de análisis de políticas: la escuela de la elección pública (*public choice*), el análisis y desarrollo institucional (*institutional analysis and development*), el marco de análisis de coaliciones promotoras (ACF, por *Advocacy Coalition Framework*), el análisis de referenciales globales-sectoriales y el análisis deliberativo de políticas. Según André Roth, los dos primeros son de corte empírico o positivista, es decir que proponen teorías para explicar las políticas y tratan de validarlas o refutarlas con base en pruebas empíricas (Roth, 2008 y 2014). Los tres otros proceden de un enfoque «post-empírica» o constructivista, que refuta la utilidad de pruebas empíricas y propone estudiar las políticas públicas como construcciones discursivas que se expresan a través de narrativas. Las políticas estarían hechas con palabras e ideas, frutos de percepciones cognitivas y estéticas, lo cual haría del análisis de políticas un arte, más que una ciencia. Roth critica la intención de equiparar las políticas públicas a un objeto exógeno al proceso científico, que es explicable por falsabilidad, acudiendo a métodos experimentales, a la observación, etc. Más bien, plantea estudiar las políticas como construcciones discursivas que se expresan a través de narrativas. Entonces, es un paso más en el rechazo a la objetivación de las políticas.

A nivel de la toma de decisión hay una primera operación de subjetivación que consiste en contar una historia, elaborar un discurso alrededor de la política para «legitimar» sus actos (Majone, 1997). Esta primera operación nos alejaría de la posibilidad de elaborar una teoría empíricamente comprobable. El segundo nivel de subjetivación está en el análisis y conlleva a la refutación de la noción de prueba o de validación de teoría. Según este planteamiento, una política es adoptada porque es más creíble que las otras, no porque es más útil (en el sentido positivista), ni más fundamentada racionalmente. Aquí hay una idea muy importante, en particular para quien inicia o descubre el análisis de política y hace el esfuerzo de detenerse a preguntar qué es una política y desagregar el proceso de toma de decisión.

Este proceso abarca una multitud de operaciones, desde el momento cuando un problema no existe en tanto problema de política (para el gobierno) sino como problema social (para una categoría o un sector de la población), hasta el último momento, en que se producen estudios para medir el impacto de tal decisión o de tal gasto sobre un problema o un indicador. Cuando empezamos a detenernos en la complejidad de los fenómenos que conllevan a una decisión, entendemos que es un hito pensar las políticas como algo «creíble». Podríamos pensar *a priori* que una política resulta de un proceso subjetivo, de improvisación o de prueba-error, pero en realidad no lo es, es también un proceso de convencimiento de que la decisión que se tomó era idónea. Y esta relación se da tanto entre la persona que toma una decisión y el supuesto público o la ciudadanía, como entre esta persona y su equipo de trabajo o su administración. Hay varios niveles de interacciones entre los que se juega la credibilidad de una política o de un argumento para una política.

La noción de «paradigma», tal como la utilizan Guba y Lincoln, no presenta un interés conceptual particular; más allá de su dimensión descriptiva. Ellos consideran que un paradigma es una construcción subjetiva del mundo y, por lo tanto, no es nada

científico. Si un paradigma es un conjunto de creencias básicas que define la naturaleza del mundo, el lugar de los individuos y el abanico de posibles relaciones entre este mundo y sus partes, entonces las cosmologías, las teologías dan claves interpretativas de dónde está nuestro lugar, dónde estamos en la Tierra, en el universo, etc. Estas creencias responden a una serie de preguntas de orden ontológico, epistemológico y metodológico. Un paradigma, concluyen Guba y Lincoln, es un conjunto de respuestas que se dan a estos tres tipos de preguntas.

No obstante, la cuestión de los paradigmas en ciencias sociales es ineludible y requiere ser abordada antes de definir el ámbito del análisis de las políticas públicas, para evitar tener constantemente un ruido, como suele pasar con ciertas palabras que han perdido mucha precisión a medida que se generalizaba su uso. Cabe anclar esta discusión en la revisión del texto de Thomas Kuhn sobre las revoluciones científicas, empezando por recordar que es un concepto metafórico, más que analítico (Kuhn, 1971). Según la definición operativa que propone Kuhn, un paradigma es un sistema de creencias básicas o una visión del mundo, que orientan al investigador, no solamente en la elección de métodos sino también en la definición de una postura ontológica y epistemológica.

No hay una teoría de los paradigmas en Kuhn, es un error decir, como lo hacen Guba y Lincoln, que Kuhn desarrolla una teoría de los paradigmas (Guba y Lincoln, 1994). Lo que él propone es una teoría de la ciencia y acude a la noción de paradigma para explicar el cambio de una teoría científica a otra y la manera en que se transforma un acervo de teorías en función de la emergencia de nuevas teorías. No existen paradigmas fuera de las relaciones entre teorías científicas. Kuhn recurre a las nociones de construcción subjetiva, de creencias, de metafísica, solamente para caracterizar una dimensión del paradigma, no es que un paradigma equivale a una visión del mundo. Por otro lado, él no dice que un paradigma es la combinación de una ontología, una epistemología y una metodología. La interpretación de Guba y Lincoln es que el núcleo de las discusiones entre las teorías o de las confrontaciones entre teorías científicas es ontológico, epistemológico y metodológico, pero eso no está asociado con la noción de paradigma en Kuhn. Podemos asumir la definición de estos autores, según la cual un paradigma es esta combinación, pero no es la única forma de definirlo. (Volveremos sobre este punto, a propósito de la relación que se puede hacer entre ontología, epistemología y metodología, en ausencia de teoría. Suponiendo que exista esta relación, cosa de la cual dudo, faltaría un punto, que es el nivel teórico de la discusión.)

Al hablar de paradigma, Kuhn busca un punto de inflexión en el proceso de elaboración de las teorías científicas. Resumimos brevemente su propuesta. Existe un momento en la discusión interna a la ciencia y entre distintas ciencias, en el cual las comunidades epistémicas han llegado a un acuerdo sobre la definición de problemas (los problemas científicos «válidos»), sobre el protocolo de experimentación u observación de estos problemas, en busca de una resolución científica, y sobre una formulación de ciertas explicaciones o interpretaciones llamadas teorías. En una etapa de «ciencia normal», según la expresión de Kuhn, estas comunidades desarrollan su actividad en un marco relativamente estable en el cual pueden dialogar. Esto es un punto fundamental: existen las condiciones de un diálogo y de una confrontación de las hipótesis y los resultados entre los distintos actores de esta comunidad. Pero cuando una comunidad científica descarta cualquier consideración que no se enmarca en el paradigma dominante y se interesa únicamente por los resultados que lo confirman, Kuhn habla de «incommensurabilidad» de los paradigmas.

Viene un momento en que una teoría empieza a ser rebatida y disputada por otra, lo cual puede partir de una visión del mundo. Pensemos en la revolución copernicana: no es que no se conocía la teoría heliocéntrica, sino que se desconocía la validez del procedimiento, por razones teológicas, lo que llevó a que la astronomía moderna se atrasara de varios siglos en el mundo católico romano (Boorstin, 1986). Pero más allá de esta visión del mundo, que consiste en este caso en decidir si la Tierra está en el centro del universo o si es un elemento del sistema solar, sea por acto de fe o como una teoría científicamente comprobable, los científicos elaboran explicaciones de ello. Hay un momento metafísico en el proceso de investigación, pero este proceso no se resume en la validación o invalidación de un acto de fe, lo que hacen las ciencias es elaborar argumentos, instrumentos, tecnologías, que permitan acercarse a un conocimiento empírico de los fenómenos. Entonces, cuando una teoría entra en contradicción con otra o cuando deja de ser hegemónica es que un paradigma entra en crisis. Más allá de la teoría propiamente dicha, es una construcción del mundo que se pone en cuestión. De ahí viene, quizá, la tentación de algunos autores de ver en este proceso uno de construcción social o de ver los paradigmas como construcciones sociales (Surel, 2008). Pero en realidad no es sino una interpretación de un problema, por supuesto hay una dimensión construida en aquellos fenómenos, pero no significa que esta construcción sea subjetiva. En Kuhn, esta construcción debe fundamentarse en procesos científicos. Cuando se resuelve la crisis, hay una estabilización de la discusión y del acervo de argumentos explicativos alrededor de una nueva teoría o de un nuevo conjunto de teorías que van a definir un nuevo paradigma.

Esto nos interesa particularmente, pues lo podemos observar, no solo en el análisis de políticas sino en las ciencias sociales en general. Podemos entender la metáfora de Kuhn de una ciencia normal en ciencias sociales, cuando entendemos que hay una crisis de los paradigmas, como la del marxismo a finales de los años 1980. Este paradigma entró en crisis por varias razones —en este caso hay fenómenos políticos y geopolíticos, como la *Perestroika* luego el colapso del socialismo real en la Unión Soviética— y fue disputado, incluso con cierta violencia, por otro paradigma que conocemos como «neoliberal». Este último atraviesa a varias disciplinas (lo que es propio de un paradigma), no es sociológico, económico o histórico, sino tomado prestado de varias disciplinas para avanzar en su propósito. Por otro lado, el argumento de validez se puede medir de manera tangible, no es una cuestión de convicciones ni de fe. Entonces, aquí aparece la idea —interesante para la teoría de las ciencias— de un conocimiento discontinuo: los conocimientos no se basan en un acumulado de conocimientos anteriores, mas hay varias teorías en pugna y en un momento una toma más importancia, se vuelve hegemónica frente a las demás y se impone, desde luego, como el elemento referencial en la elaboración de otras teorías.

Empirismo y principio de falsabilidad

El nivel teórico no es el nivel paradigmático, es un nivel de construcción de sentido *stricto sensu*. Puede ser una construcción abstracta, es decir un enunciado tautológico. Por ejemplo si digo que estoy aquí, significa que no estoy en otro lugar. Luego hay que comprobar esta afirmación y averiguar empíricamente si estoy aquí, en efecto. Traduzcamos esta tautología útil por: el nivel de pobreza de una población se define por el ingreso cotidiano de las personas. Si asumo este planteamiento desde un enfoque posi-

tivista, puedo decir entonces: es pobre, cualquier persona que vive con menos de N dólares de Estados Unidos al día. Por lo tanto, cualquier persona que vive con más de N dólares al día no es pobre. Obviamente, esto es muy discutible y muestra tanto los límites del razonamiento contrafáctico y como la dificultad de generar consenso alrededor de unas políticas públicas. Con esta ilustración vemos que, si bien para ciertas escuelas existe una definición científica de la pobreza, para otras esto es muy discutible y hasta dudoso. Ahí es donde vamos a encontrar el sentido de una discusión sobre las teorías científicas y entender que hay una dimensión teórica en la discusión sobre las políticas públicas.

Sin resumir aquí la reflexión de Popper sobre la lógica de la investigación científica (Popper, 1994), es fundamental superar la contraposición entre empirismo y post-empirismo para entender por dónde va, hoy, el conocimiento o la práctica de las ciencias en el ámbito de las políticas públicas. Cabe preguntarse si es legítimo pretender dar una explicación científica a estos fenómenos, pues la crítica ha sido tan virulenta, tan violenta desde los años 1980, que a veces da la impresión (por ejemplo en los congresos académicos o en las propuestas de tesis que recibimos con los enfoques teóricos que privilegian los estudiantes) que hay un abuso del rechazo a este planteamiento inicial, que era el planteamiento de los pioneros: dar un conocimiento lo más exacto posible de las causas y efectos de una decisión, explicar de una manera racional por qué una decisión es mejor que otra.

Cuando uno tiene que manejar una cartera de varios millones de dólares, no se puede equivocar mucho, sobre todo si tiene que rendir cuentas de qué se hizo con este presupuesto. Ello pone mucha presión en la agencia del Estado que está a cargo de la ejecución de esta cartera y, por lo tanto, da mucha importancia a la experticia y la asesoría. En este sentido, hay que reconsiderar la crítica académica—por cierto fundamentada, y veremos que ayudó mucho a entender mejor que una política no es una cosa natural ni de sentido común— pues hemos ido demasiado lejos y ello ha dado lugar a una escisión en el campo entre dos maneras de proceder. La una es cada vez más ajena a la toma de decisión y se califica de manera peyorativa de «académica» o «teórica», en el sentido de intelectualizada. La otra es demasiado funcional a la toma de decisión, se concentra en aspectos micros que permiten, a lo mejor, tomar decisiones coyunturales pero no dan una explicación de conjunto, sistémica y, por lo tanto, no permiten llegar a generalizaciones. Ahora bien, como lo hemos experimentado con los planes de ajuste estructural en América Latina y el Caribe, una buena decisión tomada en un momento y en un contexto nacional dado no es necesariamente extrapolable a otros países. Ello significa un enorme costo de prueba-error, si constantemente tenemos que probar cada vez que una medida tiene un efecto positivo, como en el caso de las transferencias condicionadas en el ámbito educativo, en el ámbito de la salud, del desarrollo, la equidad de género, la diversidad cultural, etc. Hay un sinnúmero de estudios de este tipo de programas porque son de los pocos casos de políticas públicas que han sido generalizables. No es el caso de las políticas de empleo ni de las políticas industriales.

Entonces pensemos en esta escisión a la hora de debatir sobre la «ciencia de las políticas» o el aporte de las ciencias sociales al proceso y al análisis de las políticas públicas. Hay dos puntos que nos interesan particularmente en Popper, al respecto: el criterio de demarcación y el principio de «falsabilidad» (Popper, 1994). El primero delinea la validez del razonamiento científico por la noción de sentido, a partir de tres planteamientos: existen fenómenos objetivos, discretos, alrededor de los observadores (y por lo tanto de los científicos). El rol de los científicos consiste en explicar estos

fenómenos, encontrar leyes explicativas y predictivas a partir de la observación empírica. Cualquier fenómeno que no es explicable de esta manera (a partir de la contrastación de una teoría y de la realidad empírica) no es un problema válido para la ciencia. A partir de esto, se crea un parte de aguas entre las ciencias empíricas y metafísicas. Para Popper, la primera regla que debemos establecer es esta demarcación, es una metanorma según la cual podemos empezar a discutir de la teoría T, en la disciplina D, siempre y cuando estemos de acuerdo sobre el protocolo de investigación. El problema radica en asumir que hay un criterio de distinción entre la metafísica y las ciencias empíricas, que no aniquila la metafísica pero la delimita, la ubica en su sitio y la deja fuera de la investigación científica.

El principio de «falsabilidad» fue propuesto por Popper en los años 1930, en una discusión sobre el primer positivismo (Popper, 1983). Esta operación consiste en concentrar sus esfuerzos en lo que se puede refutar de una teoría, no en forma inductiva (*i.e.* partiendo de la observación de fenómenos para elaborar teorías) sino en forma deductiva (*i.e.* partiendo de la formulación de teorías para confrontarlas con la experiencia). Es un camino muy cercano al análisis de los fenómenos sociales, cuando elaboramos marcos explicativos o interpretativos y observamos los datos empíricos para validarlos. Hay un ejercicio imbricado de teorización y observación que es constante en ciencias sociales. Pero antes de formular métodos de investigación y cómo proceder a la refutación o validación de teorías, tenemos que ponernos de acuerdo en la definición de reglas mínimas si queremos desarrollar una discusión científica, dentro de una disciplina, dentro de una comunidad epistémica, dentro de una sociedad.

Esto es muy interesante pues, cuando hablábamos de los paradigmas como visiones del mundo, no estábamos lejos de pensar que se trataba de conceptos metafísicos. El «paradigma» de la elección racional, el neoinstitucionalista, el de la teoría crítica, ¿serán metafísicos? Para los naturalistas (o los positivistas clásicos), esto quedaría excluido de la ciencia puesto que ellos definen la validez de los problemas científicos por la posibilidad de explicarlos. Popper reformula este planteamiento a partir de lo siguiente: existe una relación entre la metafísica y las ciencias empíricas en la medida en que las ideas pueden partir de convicciones o de valores no explicables científicamente, es decir que hay una dimensión metafísica al origen de un razonamiento científico o de una teoría científica. (Es precisamente lo que decíamos a propósito de los paradigmas de Kuhn.) Según Popper, no podemos descartar ni descalificar esto como no-válido pero podemos dejarlo de lado. Este cambio es importante, porque asume que hay una dimensión constitutiva del proceso científico que queda (temporalmente) fuera de la investigación científica, aunque no sea ajena a la ciencia.

La idea según la cual los enfoques epistemológicos y metodológicos parten de una contraposición entre el positivismo y el constructivismo se basan en una falsa dicotomía. Precisamente, hoy la producción científica en ciencias sociales no se enmarca en el positivismo o el constructivismo, sino entre estos extremos. Es posible que, por un lado, haya una fuerte influencia del positivismo pero si observamos el mapa de teorías en ciencias sociales, está relativamente marginalizado y donde persiste este enfoque, es un enfoque híbrido que se denomina como «neopositivismo» o (lo que es menos adecuado) «post-positivismo». Al opuesto, es muy indefinido el constructivismo, pues se parece a un atrápalo-todo que retoma expresiones muy diversas, de las más radicales (como el culturalismo), que niegan hasta la existencia de fenómenos sociales discretos, hasta las que se prevalecen de un «constructivismo moderado» (Muller, 2000; Lascoumes y Le Galès, 2009), como veremos más adelante.

En este sentido, es discutible la tesis de Furlong y Marsh, según la cual existe una relación sistemática entre ontología y epistemología. Por un lado, las posturas ontológicas evolucionan de manera mucho más lenta que las epistemológicas; por el otro, el proceso científico, que consiste en elaborar teorías, contradice la idea de posturas ontológicas estáticas, salvo en el caso de la existencia de Dios. La experiencia del sujeto en el mundo le lleva a cuestionar constantemente el uno o el otro planteamiento. Por esta razón, es mucho más simple partir de una concepción dinámica del proceso científico, como la de Kuhn y Popper, que de una idea estática. Una postura ontológica no es determinista, salvo a un nivel muy abstracto, como el acto de fe, el punto de partida de la discusión sobre la existencia de Dios: uno cree o no cree, no hay otra alternativa, luego hay varias formas de creer. Ahora bien, el problema real en la vida es una relación, una situación del sujeto en el mundo. Por cierto, si creemos en Dios podemos buscar en la vida cotidiana todos los signos de su existencia; según el dogma que profesamos, el mundo que nos rodea tendrá una mayor o menor compenetración con Dios. Pero fuera de este planteamiento teológico, tenemos que enfrentar el problema constante de validar la hipótesis o la intuición de si existe o no lo que nos rodea.

En el transcurso de la historia de la ciencia —y por lo tanto de las ciencias sociales— surgen tesis que encuentran un eco variable en las comunidades científicas, y ganan en robustez a medidas que se validan por estudios empíricos. Por ejemplo, si afirmamos que las conductas se justifican por el interés de los actores individuales, antes de ser una teoría, esto es una hipótesis. Luego podemos multiplicar los experimentos o las observaciones para consolidar esta tesis y elaborar una teoría. ¿Cuál es el elemento que transforma una tesis en teoría? Es cuando la interpretación de un comportamiento social se vuelve el punto de partida de la observación de los comportamientos sociales, se vuelve un referente teórico para un análisis económico, sociológico, psicológico (etc.) de las conductas, hasta ser rebatida por otra tesis. Según si estas preferencias o estos intereses son sobredeterminados por otros aspectos (por ejemplo por la educación, el contexto político en el cual evolucionan los individuos), la noción de interés o de preferencia no es la misma y se vuelve a desarrollar el mismo proceso: lo que es una hipótesis debe validarse para imponerse como una teoría.

Se puede pasar de una tesis (algo que afirmo y averiguo tras aplicar un protocolo de investigación) a una teoría (un conjunto sistemático de ideas sobre un tema), a través del ejercicio de experimentación, de averiguación o de confrontación con otras tesis. Es decir que hay distintos grados de teorización que dan lugar a distintos grados de robustez a un razonamiento. Entonces, al hablar del «giro argumentativo», de la «revolución conductista» o del «neoinstitucionalismo», nos referimos a fenómenos constitutivos de una comunidad epistémica (con su lenguaje, sus valores, sus conceptos, su visión del mundo, etc.). Este estatus particular se debe a la robustez que los científicos reconocen a esas teorías. De este proceso de consolidación pueden surgir paradigmas, pues un paradigma no es sino un acervo de teorías que se estabilizaron durante un período dado. Más allá de la discusión sobre la representación —pensemos otra vez en el paradigma heliocéntrico y en la revolución copernicana— y de los ejemplos que usa Kuhn, podemos asumir que algo se estabiliza, que incluso trasciende los límites de una disciplina.

Retomando el ejemplo de la pobreza, la manera más provocativa y hasta trivial de decirlo es: «la pobreza no es una construcción social», la construcción social es el hecho de los científicos pero la pobreza es una situación, una condición existencial de la que se puede salir o no, en función de las capacidades del sujeto y del contexto (social, económico y político) en el que evoluciona. La pobreza es un hecho objetivo, pues el no poder

comer, por falta de recursos económicos, más de una cierta cantidad de calorías al día genera desnutrición, eso no es una visión del espíritu. Lo que es una construcción social es la manera de medir la pobreza y eso es un problema de política pública. En efecto, más allá de un discurso que puede ser político —pensemos en la afirmación «no somos pobres», que escuchamos entre ciertas comunidades indígenas y organizaciones ecologistas en la cuenca amazónica— cabe preguntarse quién es pobre, en particular desde el punto de vista del Estado. Ahí hay una construcción social, porque todo es cuestión de definición, la definición de la pobreza es una convención, no hay un consenso universal y atemporal en torno a lo que significa «ser pobre» (ni tampoco lo hay sobre lo que significa «ser violento», «ser machista», etc.). Esta convención permite tomar decisiones y no es estática, es parte de un proceso.

En segundo lugar, no se justifica anclar los enfoques metodológicos en unas posturas epistemológicas, como lo hacen Furlong y Marsh, ni relacionar el positivismo con los métodos cuantitativos, el constructivismo con los cualitativos y el «realismo» con métodos mixtos. Ya vimos que participa de un razonamiento circular, que consiste en encontrar la consecuencia en la causa, equivale a decir que la observación nos hace pensar, por ejemplo, que los positivistas utilizan métodos cuantitativos, cuando lo que define el positivismo es precisamente la necesidad de datos cuantitativos. Al opuesto, si los constructivistas niegan la posibilidad de una explicación causal entre dos hechos, no necesitan datos cuantitativos (es más, el valor de este tipo de datos es nulo), sino para deconstruir el sentido que tiene para los actores, lo que les lleva a una regresión infinita (el demostrar que algo resulta de una construcción social es en sí un ejercicio de construcción social). Por otro lado, estos autores dejan entender que el dato cuantitativo es más científico que el dato cualitativo. Ahora bien, este tipo de datos es una construcción, no solo desde un punto de vista constructivista sino también desde un punto de vista neopositivista, es decir que es elaborado para servir ciertos propósitos, no existe un dato cuantitativo en la naturaleza. Eso induce, por lo tanto, que la información cualitativa sea necesaria, complementaria de la información cuantitativa. Ésta procura información sobre el contexto y provee con conocimiento sobre el comportamiento humano y las conductas de los sujetos, corrige las imprecisiones, los desequilibrios o las contradicciones que pueden generar los datos cuantitativos.

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

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

Las políticas públicas como objeto de estudio

Definición del objeto

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

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

das a cabo— es cómo una política afecta la pobreza, el comercio exterior de un país, el monto de la deuda externa, la equidad de género, etc.

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

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

Es ahí donde se justifica una discusión epistemológica sobre lo que aporta el análisis de políticas públicas y lo que aportan de manera más general los ejercicios especializados, avatares de las «ciencias de las políticas», que abordaremos a lo largo de este libro. De lo que se trata es precisamente bajar de un nivel macro-teórico, en el cual las políticas públicas son parte de un acervo de problemas que no se acaba de entender por falta de métodos sistemáticos, a un nivel intermedio de teorización, para contar con claves analíticas y ver el detalle del proceso o del objeto «política pública». El «detalle» se refiere a una doble dimensión: una temporal, que se puede asimilar a un ciclo de política, y una temática, que incluye temas sectoriales e instrumentales. No se requiere de los mismos

métodos ni de los mismos conceptos, no se identifican las mismas variables en todas las políticas sectoriales; tampoco se equiparan la organización institucional, los recursos financieros, los planes de acción y programas, los actores movilizados para políticas de distintas índoles.

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

La definición más general es: todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer (Dye, 2011: 1), lo que no se debe confundir con: todo lo que un gobierno hace o no hace. Con eso, no podemos llegar lejos, pues pensar que cualquier acción del Estado (incluso por omisión) es una política pública es algo aproximativo. También es una definición sesgada, pues asigna al Estado la exclusividad de la política pública, cosa que es discutible. De hecho, este planteamiento básico, que parece ser prolegómenos, sigue siendo objeto de intensos debates entre las distintas escuelas que aparecieron a medida que se formaba y estructuraba la disciplina. Una definición más precisa de las políticas públicas es toda acción llevada para resolver un problema público, lo que excluye un sinnúmero de actividades del Estado e incluye a actores no-estatales (Dunn, 1981).

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

En este sentido podemos asumir, con Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, que una política pública se caracteriza por un contenido que generará productos o resultados, un programa que se inscribe en un marco general de acción, una orientación normativa que expresa las finalidades y las preferencias del tomador de decisión, una dimensión coercitiva que procede de la autoridad legal y una competencia social que encarna los actos susceptibles de afectar a un público determinado. Por otro lado, el impacto de la ejecución de estas decisiones en el contenido de una política depende de las burocracias públicas, «ejecutoras titulares» de las decisiones del gobierno (Mény y Thoenig, 1992). Este impacto plantea a su vez el problema de la coordinación de las redes de organiza-

ciones y está a merced de escenarios de mal funcionamiento, que incluyen la adaptación a las situaciones locales y la aplicación estricta de decisiones o arreglos negociados con los «clientes», en función de los costos de oportunidad, es decir del beneficio o del costo marginal que puede conllevar el cambio, comparado con la permanencia o la continuidad de una política.

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

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

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

AQUÍ TABLA 1. Tipología de políticas públicas según las interacciones entre público y coerción

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

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

Las políticas como variables dependientes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los determinantes de las políticas públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

