
Se necesitan mejores teorías

PAUL A. SABATIER

En el proceso de las políticas públicas, los problemas se conceptualizan y se los presenta al gobierno para que sean solucionados; las instituciones gubernamentales formulan alternativas y eligen soluciones de políticas públicas; luego, esas soluciones se implementan, se evalúan y se revisan.

SIMPLIFICAR UN MUNDO COMPLEJO

Por varias razones, el proceso de las políticas públicas implica un conjunto extremadamente complejo de elementos que interactúan en el tiempo:

1. Es habitual que haya cientos de actores (grupos de interés, organismos gubernamentales, legislaturas de distintos niveles de gobierno, investigadores, periodistas y jueces) involucrados en uno o varios aspectos del proceso. Cada uno de estos actores (individuales o colectivos) posiblemente posee diferentes valores/intereses, percepciones de la situación y preferencias sobre políticas.
2. Generalmente, este proceso implica períodos de una o más décadas, ya que esa es la duración mínima de la mayoría de los ciclos de políticas públicas, desde que surge un problema hasta que se obtiene suficiente experiencia con la implementación para realizar una evaluación razonablemente imparcial del impacto de un programa (Kirst y Jung 1982; Sabatier y Jenkins-Smith 1993). Algunos estudios sugieren que se necesitarían períodos de veinte a cuarenta años para comprender de forma razonable el impacto de diversas condiciones socioeconómicas y para acumular conocimientos científicos sobre un problema (Derthick y Quirk 1985; Baumgartner y Jones 1993; Eisner 1993).
3. En cualquier ámbito de las políticas, como el control de la contaminación del aire o las políticas de salud, existen diversos programas (algunos en funcionamiento y otros propuestos para su implementación) que implican

la participación de múltiples niveles de gobierno, en cualquier localidad dada, tal como el estado de California o la ciudad de Los Ángeles. Dado que estos programas tratan temas interrelacionados e involucran a muchos actores en común, varios académicos argumentarían que la unidad de análisis apropiada debería ser el subsistema o el ámbito de las políticas públicas en lugar de un programa de gobierno específico (Hjern y Porter 1981; Ostrom 1983; Sabatier 1986; Rhodes 1988; Jordan 1990).

4. Los debates sobre las políticas públicas entre actores durante las audiencias legislativas, litigios y reglamentaciones administrativas propuestas incluyen generalmente controversias muy técnicas sobre la gravedad de un problema, sus causas y los probables impactos de soluciones de políticas públicas alternativas. Entender el proceso de las políticas requiere prestar atención al rol que tales debates tienen en el proceso general.
5. Un último factor que complica el proceso de las políticas públicas es que la mayoría de las discusiones involucran valores/intereses profundamente arraigados, importantes sumas de dinero y, en algún punto, coerción autoritaria. Dados estos intereses, las discusiones sobre políticas públicas rara vez se asemejan a debates académicos respetuosos. En cambio, la mayoría de los actores son tentados a presentar evidencia en forma selectiva, a tergiversar la postura de sus adversarios, a coaccionar y desacreditar a sus opositores, y generalmente, a distorsionar la situación en beneficio propio (Riker 1986; Moe 1990a, 1990b; Schlager 1995).

En resumen, comprender el proceso de las políticas públicas requiere tener conocimiento de los objetivos y las percepciones de cientos de actores de todo el país, que posiblemente incluyan cuestiones técnico-científicas y legales muy específicas durante períodos de una década o aún más extensos, mientras que la mayoría de esos actores buscan activamente difundir su propia visión de los hechos..

Debido a la asombrosa complejidad del proceso de las políticas públicas, el analista debe encontrar alguna forma de simplificar la situación a fin de poder comprenderla. No es tan fácil observar y entender todo. Los trabajos de la filosofía de la ciencia y la psicología social proporcionaron pruebas convincentes de que, en la mayoría de los casos, los grupos de supuestos casi siempre intervienen en las percepciones. Estos supuestos cumplen dos funciones de mediación importantes. En primer lugar, le indican al observador adónde debe dirigir su atención; es decir, qué factores podrían ser importantes en contraposición con aquellos que pueden ser ignorados. En segundo lugar, definen las categorías en las cuales los fenómenos deben agruparse (Kuhn 1970; Lakatos 1971; Brown 1977; Lord, Ross, y Lepper 1979; Hawkesworth 1992; Munro *et al.* 2002).

Para comprender el proceso de las políticas públicas, por ejemplo, la mayoría de los enfoques de la elección racional institucional recomiendan al analista (1) centrarse en los dirigentes de unas pocas instituciones importantes con autoridad formal para tomar decisiones, (2) suponer que estos actores buscan su propio in-

terés material (por ejemplo, ingresos, poder, seguridad) y (3) agrupar a los actores en categorías institucionales, por ejemplo, legislaturas, órganos administrativos y grupos de interés (Shepsle 1989; Scharpf 1997). Por el contrario, el marco de las coaliciones promotoras recomienda al analista que suponga (1) que los sistemas de creencias son más importantes que la afiliación institucional, (2) que los actores pueden perseguir varios objetivos, los cuales deben medirse en forma empírica, y (3) que uno debe agregar a los investigadores y periodistas al conjunto de actores potencialmente importantes en el proceso de las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith 1993). Por lo tanto, los analistas de estas dos perspectivas miran la misma situación a través de lentes muy distintos y tienden a ver cosas diferentes, al menos en la etapa inicial.

ESTRATEGIAS DE SIMPLIFICACIÓN

Dado que no tenemos otra opción más que mirar el mundo a través de un lente formado por un conjunto de supuestos simplificadores, existen al menos dos estrategias considerablemente diferentes para desarrollar tal lente. Por un lado, el analista puede abordar el mundo de una manera implícita, *ad hoc*, utilizando cualquier tipo de categorías y supuestos que hayan surgido de su propia experiencia. Esencialmente este es el método del sentido común. Puede ser bastante preciso en situaciones que resulten importantes para el bienestar del analista, en las cuales este tenga experiencia considerable. En tales situaciones, el analista tiene tanto el incentivo como la experiencia para eliminar aquellas proposiciones que son claramente inválidas. Más allá de ese alcance limitado, la estrategia del sentido común tiende a ser obstruida por contradicciones internas, ambigüedades, supuestos erróneos y proposiciones inválidas, precisamente porque la estrategia no contiene ningún método explícito de corrección de errores. Debido a que los supuestos y proposiciones son implícitos y en gran medida desconocidos, es poco probable que se las someta a un escrutinio serio. El analista simplemente asume que en general son correctos, si es que tiene conciencia de su contenido.

Una estrategia alternativa es la de la ciencia. Su supuesto ontológico fundamental es que existe un grupo reducido de relaciones críticas que subyace a la complejidad desconcertante de los fenómenos. Por ejemplo, un siglo atrás Darwin dio una explicación relativamente simple, basada en los procesos de selección natural, para las miles de especies que encontró en sus viajes. Las características más importantes de la ciencia son que (1) sus métodos para la obtención y el análisis de datos deben presentarse de alguna forma lo suficientemente pública como para que puedan ser reproducidos por otros; (2) sus conceptos y proposiciones deben definirse en forma clara y con consistencia lógica, y deben dar lugar a hipótesis falsables empíricamente; (3) dichas proposiciones deben ser lo más generales posible y deben referirse en forma explícita a incertidumbres relevantes; (4) tanto los métodos como los conceptos deben estar conscientemente sujetos a la crítica y la evaluación por parte de expertos en esa área (Nagel 1961; Lave y March 1975; King, Keohane y Verba 1994). La estrategia predominante puede resumirse en el

siguiente mandato: Sé lo suficientemente claro como para que pueda demostrarse que estás equivocado. A diferencia del “sentido común”, la ciencia está diseñada para ser una búsqueda autoconsciente del error y, por lo tanto, autocorregirse.

Un componente fundamental de dicha estrategia (que deriva de los puntos 2-4 antes mencionados), es que los científicos deberían desarrollar conjuntos de proposiciones claras y lógicamente interrelacionadas, algunas de ellas falsables empíricamente, para explicar conjuntos generales de fenómenos. Esos conjuntos de proposiciones coherentes se han denominado tradicionalmente teorías.

Elinor Ostrom ha desarrollado algunas distinciones muy útiles entre tres conjuntos diferentes de proposiciones (véase capítulo 2 de este libro). (1) De acuerdo con su punto de vista, un “marco conceptual” identifica un conjunto de variables y las relaciones entre éstas, que probablemente dan cuenta de un conjunto de fenómenos. El marco puede proporcionar desde un modesto conjunto de variables hasta algo tan amplio como un paradigma. No necesariamente identifica las direcciones entre las relaciones, aunque algunos marcos más desarrollados seguramente especificarán ciertas hipótesis. (2) Una “teoría” proporciona un conjunto de relaciones más denso y más lógicamente coherente. Le asigna valores a algunas de las variables y generalmente especifica cómo las relaciones pueden variar según los valores de las variables críticas. Es posible que varias teorías sean coherentes con el mismo marco conceptual. (3) Un “modelo” es una representación de una situación determinada. Generalmente es más limitado en su alcance y más preciso en sus supuestos que la teoría subyacente. Idealmente es matemático. Por lo tanto, los marcos, las teorías y los modelos pueden conceptualizarse como operando dentro de un *continuum* que implica un aumento de la interconexión y la especificidad lógica pero una disminución del alcance.

Un comentario final: Los científicos deberían tener conocimiento y capacidad de aplicar diversas perspectivas teóricas, no solo una (Stinchcomb 1968; Loehle 1987). En primer lugar, el conocimiento de diversas perspectivas obliga al analista a clarificar las diferencias de supuestos entre marcos, en lugar de asumir en forma implícita un determinado conjunto. En segundo lugar, la multiplicidad de perspectivas incentiva el desarrollo de hipótesis en competencia que idealmente deberían llevar a una “firme inferencia” (Platt 1964) o al menos a la acumulación de evidencia a favor de una perspectiva respecto de la otra. En tercer lugar, el conocimiento y la aplicación de múltiples perspectivas deberían clarificar en forma gradual las condiciones en las cuales una perspectiva es más útil que otra. Finalmente, la multiplicidad de perspectivas incentiva un enfoque comparativo: en lugar de preguntar si una teoría X produce resultados estadísticamente significativos, uno se pregunta si la teoría X explica más que la teoría Y.

Consecuentemente con esta estrategia de múltiples lentes, la primera edición de este volumen trataba siete marcos conceptuales. Algunos de ellos (particularmente la elección racional institucional), han generado una o más teorías, y virtualmente todas han dado origen a una gran variedad de modelos que buscan explicar situaciones específicas.

MARCOS TEÓRICOS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La heurística por etapas

Hasta mediados de 1980, el marco que más influyó en la comprensión del proceso de las políticas públicas, particularmente entre los académicos estadounidenses, fue la “heurística por etapas” o lo que Nakamura (1987) denominó el “enfoque de libro de texto”. Tal como lo desarrollaron Lasswell (1956), Jones (1970), Anderson (1975), y Brewer y deLeon (1983), dividió el proceso de las políticas en una serie de etapas (generalmente en la definición de la agenda, formulación y legitimación de políticas, implementación y evaluación) y debatió sobre algunos de los factores que afectan el proceso dentro de cada etapa. La heurística por etapas fue útil en la década de los setenta y a principios de la década de los ochenta, dividiendo el complejo proceso de las políticas en etapas separadas y estimulando excelentes investigaciones dentro de las etapas específicas, particularmente la definición de la agenda (Cobb, Ross y Ros 1976; Kingdon 1984; Nelson 1984) y de la implementación de las políticas públicas (Pressman y Widaysky 1973; Hjern y Hull 1982; Mazmanian y Sabatier 1983).

Sin embargo, a partir de fines de la década de los ochenta, la heurística por etapas fue sometida a varias críticas devastadoras (Nakamura 1987; Sabatier 1991; Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

1. No es realmente una teoría causal ya que no identifica un conjunto de factores causales que gobiernan el proceso de las políticas públicas dentro y entre las etapas. En cambio, el trabajo sobre cada etapa ha tendido a desarrollarse por sí mismo, casi sin referirse en absoluto a la investigación de otras etapas. Además, sin factores causales no puede haber un conjunto coherente de hipótesis ni dentro de las etapas ni entre ellas.
2. La secuencia de etapas propuesta es a menudo poco precisa en términos descriptivos. Por ejemplo, las evaluaciones de programas existentes afectan la definición de la agenda, y la formulación/legitimación de políticas públicas ocurre mientras los burócratas intentan implementar una legislación vaga (Nakamura 1987).
3. La heurística por etapas tiene una tendencia legalista y desde arriba (*top-down*) en la cual el foco está generalmente en la aprobación e implementación de una ley principal. Este enfoque ignora la interacción de la implementación y la evaluación de numerosas leyes, ninguna de ellas preeminente, dentro de un ámbito determinado de las políticas (Hjern y Hull 1982; Sabatier 1982).
4. El supuesto de que existe un único ciclo de políticas públicas enfocado en una ley principal simplifica demasiado el proceso habitual de ciclos múltiples en interacción que implican numerosas propuestas de políticas públicas y leyes en distintos niveles del gobierno. Por ejemplo, los defensores del aborto están actualmente involucrados en litigios en

tribunales federales y en la mayoría de los tribunales estatales, en propuestas de políticas públicas nuevas en Washington y en la mayoría de los estados, en la implementación de otras propuestas tanto en el ámbito subnacional como federal, y en la evaluación de todo tipo de programas y propuestas de programas. También tratan permanentemente de incidir en la conceptualización del problema. En este tipo de situaciones, que son comunes, enfocarse en un “ciclo de políticas públicas” tiene muy poco sentido.

La conclusión parece ineludible: la heurística por etapas ha durado más que su propia utilidad y necesita ser reemplazada por mejores marcos teóricos.

MARCOS TEÓRICOS MÁS PROMETEDORES

Afortunadamente, durante los últimos veinte años se han desarrollado o modificado exhaustivamente una serie de nuevos marcos teóricos del proceso de las políticas públicas. El objetivo de la edición de 1999 de este libro era presentar algunos de los más prometedores y evaluar las fortalezas y debilidades de cada uno¹.

A continuación se presentan los criterios utilizados en la selección de los marcos a tratar. Me parece que son relativamente simples, a pesar de que algunas personas sensatas puedan estar en desacuerdo con la aplicación que hago de ellos:

1. Cada marco debe cumplir razonablemente bien con los criterios de una teoría científica; esto quiere decir que sus conceptos y proposiciones deben ser relativamente claros e internamente coherentes, deben identificar en forma precisa los factores causales, generar hipótesis falsables y ser suficientemente amplios en su alcance (es decir, que deben aplicarse a gran parte del proceso de las políticas públicas en diversos sistemas políticos).
2. Cada marco debe ser objeto de un desarrollo conceptual y/o una comprobación empírica considerable y reciente. Un número significativo de académicos abocados al estudio de las políticas públicas deben considerarlo un camino viable para comprender el proceso de las políticas públicas.
3. Cada marco debe ser una teoría positiva que busca explicar gran parte del proceso de las políticas públicas. El marco conceptual puede contener también algunos elementos normativos explícitos, pero estos no son obligatorios.
4. Cada marco debe hacer referencia al amplio conjunto de factores que los científicos políticos que estudian los distintos aspectos de la formulación de políticas públicas han considerado tradicionalmente importantes: valores e intereses en conflicto, flujos de información, arreglos institucionales, y variaciones en el ambiente socioeconómico.

Por medio de estos criterios, se ha elegido analizar siete marcos en la edición de 1999 de este libro. A continuación encontrarán una breve descripción y justificación de cada selección.

La heurística por etapas. A pesar de que tengo dudas de que la heurística por etapas cumpla con el primero y el segundo criterio descritos anteriormente, ciertamente, hay lugar para el desacuerdo sobre si cumple con el segundo criterio. En particular, los estudios de implementación aparentaban reactivarse a fines de la década de los noventa (Lester y Goggin 1998). Aunque no sea el caso, he pasado tanto tiempo criticando la heurística por etapas que es justo que provea un foro para su defensa. Peter deLeon, uno de los primeros defensores de la heurística, se ofreció para ser el portavoz.

Elección racional institucional. La elección racional institucional es una familia de marcos centrados en la manera en que las reglas institucionales alteran el comportamiento de individuos deliberadamente racionales motivados por su interés personal material. A pesar de que muchas de las publicaciones sobre la elección racional institucional se concentran en conjuntos de instituciones bastante específicas, tales como las relaciones entre el Congreso y los órganos administrativos en los Estados Unidos (Moe 1984; Shepsle 1989; Miller 1992), el marco general es extremadamente amplio en su alcance y ha sido aplicado a importantes problemas de políticas en los Estados Unidos y en otros países (Ostrom 1986, 1990; Ostrom, Schroeder, y Wynne 1993; Ostrom, Gardner y Walker 1994; Scholz, Twombly y Hendrick 1991; Chubb y Moe 1990; Dowding 1995; Scharpf 1997). Es claramente el marco más desarrollado de todos en este libro y podría decirse que es el más utilizado en los Estados Unidos y tal vez en Alemania. Elinor Ostrom estuvo de acuerdo en redactar el capítulo para este volumen.

Corrientes múltiples. El marco de las corrientes múltiples fue desarrollado por John Kingdon (1984) sobre la base del modelo de comportamiento organizacional denominado “cesto de basura” (Cohen, March y Olsen 1972). Ve el proceso político como compuesto por tres corrientes de actores y procesos: una corriente de problemas que consiste en información acerca de diversos problemas y las propuestas de varias definiciones de problemas; una corriente de políticas públicas que incluye propuestas de soluciones a problemas de políticas; y una corriente política que consiste en elecciones y funcionarios electos. De acuerdo con Kingdon, las corrientes funcionan normalmente en forma independiente, excepto cuando una “ventana de oportunidad” permite a los emprendedores de políticas unir las distintas corrientes. Si los emprendedores tienen éxito, el resultado es un importante cambio de políticas. A pesar de que el marco de las corrientes múltiples no es siempre tan claro ni tan internamente consistente como a uno le gustaría, parece poder aplicarse a una amplia variedad de arenas políticas y ha sido citado alrededor de ochenta veces por año en el *Social Science Citation Index**. John Kingdon era el autor lógico para este

capítulo pero rechazó el ofrecimiento. Elegí entonces a Nikolaos Zahariadis, quien ha utilizado ampliamente el marco de las corrientes múltiples para sus propias investigaciones (Zahariadis 1992, 1995, 2003).

Marco del equilibrio interrumpido. Desarrollado originariamente por Baumgartner y Jones (1993), el marco del equilibrio interrumpido sostiene que la formulación de políticas públicas en los Estados Unidos está caracterizada por largos períodos de cambio incremental, interrumpidos por breves períodos de cambios importantes de políticas. Estos últimos surgen cuando los opositores logran dar forma a nuevas “imágenes de políticas” y explotan los múltiples escenarios de políticas característicos de los Estados Unidos. Desarrollado en principio para explicar cambios en la legislación, este marco ha sido ampliado a fin de incluir algunos análisis altamente sofisticados sobre cambios a largo plazo en los presupuestos del gobierno federal (Jones, Baumgartner, y True 1998). El marco del equilibrio interrumpido claramente cumple con los cuatro criterios, al menos para los sistemas con múltiples escenarios de políticas. El capítulo para este volumen fue escrito en forma conjunta por sus primeros defensores, Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones, junto con James L. True.

El marco de las coaliciones promotoras. El marco de las coaliciones promotoras, desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith, se enfoca en la interacción de coaliciones promotoras (cada una compuesta por actores de diversas instituciones que comparten un conjunto de creencias sobre políticas) dentro de un subsistema de políticas. El cambio de políticas depende tanto de la competencia dentro del subsistema como de los eventos fuera del subsistema. El marco dedica mucho tiempo a delinear los sistemas de creencias de las elites políticas y a analizar las condiciones en las cuales puede darse el aprendizaje orientado a las políticas entre coaliciones. Ha despertado mucho interés en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), e incluso algunas críticas constructivas (Schlager 1995). Paul Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith están claramente calificados para evaluar las consecuencias de estas recientes aplicaciones.

Los marcos discutidos hasta aquí se han centrado en explicar el cambio de políticas dentro de un sistema político o un conjunto de arreglos institucionales dados (entre ellos los esfuerzos para cambiar dichos arreglos). Los próximos dos marcos tratan de explicar las variaciones entre varios sistemas políticos.

Marco de la difusión de políticas. El marco de la difusión de políticas fue desarrollado por Berry y Berry (1990, 1992) para explicar la variación en la adopción de innovaciones de políticas específicas, tal como una lotería, en varios estados (o localidades). Sostiene que la adopción depende tanto de las características de los sistemas políticos específicos como de una variedad de procesos de difusión. Recientemente, Mintrom y Vergari (1998) integraron este marco con los trabajos sobre redes de políticas. Hasta ahora el marco de la difusión ha sido utilizado casi

exclusivamente en los Estados Unidos. Sin embargo, debería aplicarse a la variación entre países o regiones dentro de la Unión Europea, la OCDE, o cualquier otro conjunto de sistemas políticos. Los autores del capítulo de este libro fueron Frances Stokes Berry y William D. Berry, quienes desarrollaron originariamente el marco.

El embudo de la causalidad y otros marcos en estudios comparativos de muchos casos. Finalmente llegamos a una variedad de marcos que fueron sumamente importantes en los Estados Unidos en las décadas de los sesenta y de los setenta para explicar la variación en los resultados de las políticas públicas (generalmente gastos presupuestarios) entre varios estados y localidades (Dye 1966, 1991; Sharkansky 1970; Hofferbert 1974). Estos comenzaron como marcos simples que buscaban repartir la varianza entre las condiciones socioeconómicas de fondo, la opinión pública y las instituciones políticas, pero se volvieron algo más sofisticados con el tiempo (Mazmanian y Sabatier 1981; Hofferbert y Urice 1985). A pesar de que el interés en este enfoque ha disminuido en los Estados Unidos, sigue siendo popular en los países donde rige la OCDE, particularmente para explicar la variación en los programas de bienestar social (Flora 1986; Klingeman, Hoffebert y Budge 1994; Schmidt 1996). El autor de este capítulo es William Blomquist. A pesar de su colaboración con este material literario, no es un gran defensor de este marco (Blomquist 1991) y, por lo tanto, discrepa de los demás autores de los otros capítulos. Se lo seleccionó porque yo esperaba que fuese crítico respecto de los aspectos de “caja negra” de este marco y que buscara integrarlo a otros enfoques, particularmente a la elección racional institucional. A pesar de que nunca se le comunicó esa expectativa, terminó cumpliéndola de forma magnífica.

LO NUEVO EN LA SEGUNDA EDICIÓN

La primera edición (1999) de este libro ha sido un éxito. Se vendieron alrededor de 1.000 ejemplares por año durante siete años. En general, ha recibido críticas favorables (Dudley 2000; Parsons 2000; Radaelli 2000; Skogstad 2001; Theodoulou 2001). Ha cumplido considerablemente con su objetivo principal: es decir, proporcionar una excelente introducción a un grupo de las más prometedoras teorías del proceso de las políticas públicas, junto con algunas comparaciones agudas.

Sin embargo, la primera edición fue objeto de al menos dos críticas importantes. En primer lugar, ha sido criticada con razón, por su “intenso énfasis en la literatura estadounidense” (Skogstad 2001). Todos los autores eran estadounidenses. El único capítulo que hacía referencia a una publicación no estadounidense importante era el de Ostrom, cuyo marco del análisis y desarrollo institucional ha sido muy utilizado en países en desarrollo. Varios de los capítulos —especialmente aquellos que cubren el marco de las coaliciones promotoras y el equilibrio interrumpido— suponen de manera implícita que las características básicas del pluralismo estadounidense (múltiples escenarios, regla mayoritaria, partidos políticos débiles, burocracias politizadas) eran la norma en todos lados. No había

ningún reconocimiento de regímenes corporativistas y autoritarios, frecuentes en muchos países europeos y en desarrollo.

En segundo lugar, la primera edición fue criticada por sus limitados criterios de selección, especialmente por incluir únicamente marcos que se ajustaban a normas científicas de claridad, comprobación de hipótesis, reconocimiento de incertidumbres, etc. Como soy inequívocamente un científico social, hice oídos sordos a estas críticas (Sabatier 2000). Una crítica relacionada fue que la primera edición ignoró los marcos de la construcción social, en gran parte sobre la base de que no siguen normas científicas. Sin embargo, Helen Ingram y Ann Schneider me convencieron de que su particular marco constructorista (Schneider e Ingram 1997) cumplía con esas normas y que, por lo tanto debía ser incluido en el libro.

La segunda edición trata estas críticas de varias maneras. Como reacción al cargo de chauvinismo estadounidense, la nueva edición cumple con lo siguiente:

- Agrega un nuevo capítulo sobre análisis de redes escrito por dos europeos, Hanspeter Kriesi y Silke Adam de la Universidad de Zurich. Estos autores fueron seleccionados entre posibles competidores (por ej., Knoke y Laumann) porque sus conceptos y argumentos son más claros².
- Agrega nuevos capítulos sobre análisis de redes y construcción social, dos temas muy destacados en las publicaciones europeas y del *Commonwealth*.
- Revisa varios capítulos, especialmente aquellos que cubren el marco de las coaliciones promotoras y del equilibrio interrumpido, para dejar de tomar el pluralismo estadounidense como la norma. Casi todos los demás capítulos aumentaron también la cobertura de literatura no estadounidense.

En cuanto a la omisión de la construcción social, la nueva edición agrega un capítulo sobre ese tema escrito por Ingram y Schneider.

Dadas mis dudas sobre la utilidad de la heurística por etapas y la necesidad de dejar espacio para dos marcos más prometedores, el capítulo sobre heurística por etapas ha sido eliminado de la segunda edición.

Finalmente, ya que un indicador de un programa de investigación viable es prueba de que los académicos, más allá de aquellos que inician el programa, lo extienden a otros contextos, he alentado a los colaboradores de este libro a incluir en sus capítulos un cuadro o apéndice que enumere estudios publicados que empleen el modelo/marco en diferentes situaciones³. La mayoría de los autores eligieron hacerlo, aunque el formato utilizado varía sustancialmente de un capítulo a otro.

PLAN DEL LIBRO

Con respecto a cada uno de los ocho marcos teóricos elegidos para el debate, solicité a uno de sus principales autores que presentara una breve historia para debatir sus principios y proposiciones subyacentes, analizar las pruebas empíricas y revisiones recientes, evaluar las fortalezas y debilidades del marco y sugerir guías para desarrollos futuros.

Luego de este capítulo introductorio, la próxima sección principal contiene análisis de tres marcos que difieren sustancialmente en cuanto a sus supuestos de racionalidad individual y colectiva. Los marcos de elección racional institucional suponen que los actores son “deliberadamente racionales”, es decir, que buscan concretar algunos objetivos de manera eficiente pero deben superar determinados obstáculos (que incluyen la información imperfecta) para hacerlo. El supuesto es que los problemas y las opciones de políticas están relativamente bien definidos, pero es problemático determinar las consecuencias probables de dichas alternativas. Por el contrario, el modelo de las corrientes múltiples de Kingdon supone que la mayoría de las situaciones de políticas están encubiertas por la “ambigüedad”, es decir, que carecen de definiciones claras de problemas y de objetivos. Además, los hallazgos afortunados y la casualidad juegan un rol importante en el marco de las corrientes múltiples. En el enfoque de la construcción social de Ingram y Schneider, las percepciones de la realidad de los actores está influenciada por las “construcciones sociales” del valor (virtud) y del poder de diversas poblaciones objetivo.

La tercera sección presenta tres marcos que buscan explicar el cambio en las políticas públicas dentro de un subsistema/ámbito de las políticas a lo largo de períodos bastante extensos: el equilibrio interrumpido de Jones *et al.*, el marco de las coaliciones promotoras de Sabatier *et al.*, y el análisis de redes de políticas de Kriesi *et al.* Aunque estos tres marcos tienen variables dependientes similares, difieren en varios aspectos, particularmente en la importancia relativa del público general versus las elites de políticas, el modelo de individuo y la importancia del contexto institucional.

La cuarta sección contiene dos marcos que generalmente buscan explicar la variación en las decisiones sobre políticas entre muchos sistemas políticos. Había considerado combinarlos en un único capítulo pero decidí no hacerlo por dos razones. La primera es que los modelos de difusión que debaten Berry y Berry son realmente una contribución importante al conjunto tradicional de variables del sistema estatal/local debatido por Sharkansky/Dye/Hofferbert. La segunda es que tenía muchas ganas de tener una crítica del personaje de la “caja negra” de los modelos de Sharkansky *et al.* y sabía que podía contar con esa crítica por parte de Blomquist.

La última sección tiene dos capítulos de cierre. La primera sección es una comparación de los diversos marcos teóricos que incluye comparaciones de sus variables dependientes, las variables independientes más importantes, las fortalezas y debilidades de cada uno, y algunas especulaciones sobre la forma en que podrían ser integrados y/o diferenciados más claramente. La autora es Edella Schlager, quien ya ha demostrado ser sumamente talentosa para este tipo de análisis comparativo (Schlager 1995; Schlager y Blomquist 1996). En el último capítulo, sugiero varias estrategias para contribuir a la teoría sobre las políticas públicas.

El objetivo de este libro es promover la situación de la teoría sobre políticas públicas presentando varios de los marcos más prometedores e invitando al lector a comparar las fortalezas y debilidades de cada uno. En definitiva, se espera que el

lector tenga dos o tres marcos con los que esté familiarizado y que pueda emplear con facilidad.

NOTAS

* (N. del T.: Índice de Citas de las Ciencias Sociales).

1. Solo para demostrar que mis gustos no son totalmente idiosincrásicos, la lista de “teorías sintéticas” desarrollada por Peter John (1998) incluye el marco de las coaliciones promotoras, equilibrio interrumpido y corrientes múltiples. Anteriormente en el libro, él incluye enfoques socioeconómicos, instituciones, elección racional e ideas. He agrupado la mayoría de las últimas en un paradigma constructivista en la siguiente sección. Mi lista también coincide bastante con las de Parsons (1996) y Muller y Surel (1998).

2. Por ejemplo, en Knoke *et al.* (1996) “interés” se utiliza tanto para “una inquietud” como para un “objetivo” (pág. 13). Además, el debate decisivo de intereses de la organización en entornos específicos (págs. 21-22) es muy confuso. Por el contrario, el trabajo de Kriesi (Kriesi y Jegen 2001) es muy claro.

3. Deseo agradecer a Bill Berry por aclarar este razonamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, James (1975) *Public Policy- Making*, Nueva York: Praeger.
- BAUMGARTHER, Frank y Byran Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- BERRY, Frances Stokes y William Berry (1990) “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis”, *American Political Science Review*, 84, junio, págs. 397-415.
- _____. (1992) “Tax Innovations in the States: Capitalizing on Political Opportunity”, *American Journal of Political Science*, 36, agosto, págs. 715-742.
- BLOMQUIST, William (1991) “Exploring State Differences in Groundwater Policy Adoptions, 1980-89”, *Publius*, 21, págs. 110-115.
- BREWER, Gary y Peter Deleon (1983) *The Foundations of Policy Analysis*, Monterey: CA, Brooks/Cole.
- BROWN, Harold (1977) *Perception, Theory, and Commitment*, Chicago: University of Chicago Press.
- CHUBB, John y Terry Moe (1990) *Politics, Markets and America's Schools*, Washington, DC: Brookings Institution.
- COBB, Roger, Ross Jennie-Keith y Ross Marc (1976) “Agenda Building as a Comparative Political Process”, *American Political Science Review*, 70, marzo, págs. 126-138.
- COHEN, Michael, James March y Johan Olsen (1972) “A garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17, marzo, págs. 1-25.
- DERTHICK, Martha y Paul Quirk (1985) *The Politics of Deregulation*, Washington, DC: Brookings Institution.
- DOWDING, Keith (1995) “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”, *Political Studies*, 43, marzo, págs. 136-159.
- DUDLEY, Geoffrey (2000) “New Theories and Policy Discontinuities”, *Journal of European Public Policy*, 7, págs. 122- 126.
- DYE, Thomas (1966) *Politics, Economics and Public Policy*, Chicago: Rand McNally.
- _____. (1991) *Politics in States and Communities*, 7^a. ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- EISNER, Marc A (1993) *Regulatory Politics in Transition*, Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

- FLORA, Peter, ed. (1986) *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II*, Berlín: deGruyter.
- HAWKESWORTH, Mary (1992) "Epistemology and Policy Analysis", en William Dunn y Rita Kelly, eds., *Advances in Policy Studies*, págs. 295-329. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- HJERM, Benny y Chris Hull (1982) "Implementations Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research*, 10, págs. 105-115.
- HJERM, Benny y David Porter (1981) "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, 2, págs. 211-227.
- HOFFERBERT, Richard (1974) *The Study of Public Policy*, Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.
- HOFFERBERT, Richard y John Urice (1985) "Small- Scale Policy: The Federal Stimulus Versus Competing Explanations for State Funding for the Arts", *American Journal of Political Science*, 29, mayo, págs. 308-329.
- JOHN, Peter (1998) *Analyzing Public Policy*, London, Pinter.
- JONES, Bryan, Frank Baumgartner y James True (1998) "Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995", *Journal of Politics*, 60, febrero, págs. 1-33.
- JONES, Charles (1970) *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, CA: Wadsworth.
- JORDAN, A.G. (1990) "Sub- Governments, Policy Communities, and Networks", *Journal of Theoretical Politics*, 2, págs. 319-338.
- KING, Gary, Robert Keohane, y Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- KINGDON, John (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown.
- KIRST, Michael y Richard Jung (1982) "The Utility of a Longitudinal Approach in Assessing Implementation", en Walter Williams, ed., *Studying Implementation*, págs. 119-148, Chatham, NJ: Chatham House.
- KLINGEMANN, Hans-Dieter, Richard Hofferbert e Ian Budge (1994) *Parties, Policies and Democracy*, Boulder, CO: Westview Press.
- KNOKE, David, Franz Pappi, Jeffrey Broadbent y Yutaka Tsujinaka (1996) *Comparing Policy Networks*, Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- KRIESI, H., y M. Jegen (2001) "The Swiss Energy Policy Elite", *European Journal of Political Research*, 39, págs. 251-287.
- KUHN, Thomas (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, 2ª ed. Chicago: University of Chicago Press.
- LAKATOS, Imre (1971) "History of Science and Its Rational Reconstruction", en R.C. Buck y R. S. Cohen eds., *Boston Studies in the Philosophy of Science*, págs. 91-122, Dordrecht, Países Bajos: D. Reidel.
- LASSWELL, Harold (1956) *The Decision Process*, College Park, MD: University of Maryland Press.
- LAVE, Charles y James March (1975) *An Introduction to Models in the Social Sciences*, Nueva York: Harper & Row.
- LESTER, James y Malcolm Goggin (1998) "Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies", *Policy Currents*, 8 (3), págs. 1-10.
- LOEHLE, Craig (1987) "Hypothesis and Testing in Ecology: Psychological Aspects and the Importance of Theory Maturation", *Quarterly Review of Biology*, 62, págs. 397-409.
- LORD, Charles, Lee Ross y Mark Lepper (1979) "Biased Assimilation and Attitude Polarization: The Effects of Prior Theories on Subsequently Considered Evidence" *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, págs. 2098-2109.
- MAZMANIAN, Daniel y Paul Sabatier (1981) "A Multivariate Model of Public Policy-Making", *American Journal of Political Science*, 24, agosto, págs. 439-468.

- _____. (1983) *Implementation and Public Policy*, Glenview, IL: Scott Foresman. (Reimpreso en 1989 por University Press of America)
- MILLER, Gary (1992) *Managerial Dilemmas*, Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- MINTRON, Michael y Sandra Vergari (1998) "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Educational Reform", *Journal of Politics*, 60, febrero, págs. 120-148.
- MOE, Terry (1984) "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 28, noviembre, págs. 739-777.
- _____. (1990a) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, págs. 215-253.
- _____. (1990b) "The Politics of Structural Choice", en Oliver Williamson ed., *Organization Theory: From Chester Bernard to the Present and Beyond*, págs. 116-153, Oxford: Oxford University Press.
- MULLER, Pierre e Yves Surel (1998) *L'analyse des politiques publiques*, París: Montchrestien.
- MUNRO, Geoffrey D., Peter H. Ditto, Lisa K. Lockhart, Angela Fagerlin, Mitchell Gready y Elizabeth Peterson (2002) "Biased Assimilation of Socio-political Arguments", *Basic and Applied Social Psychology*, 24, págs. 15-26.
- NAGEL, Ernest (1962), *The Structure of Science*, Nueva York, Harcourt, Brace, & World.
- NAKAMURA, Robert (1987), "The Textbook Process and Implementation Research", *Policy Studies Review*, 1, págs. 142-154.
- NELSON, Barbara (1984) *Making an Issue of Child Abuse*, Chicago, University of Chicago Press.
- OSTROM, Elinor (1983) "A Public Service Industry Approach to the Study of Local Government Structure and Reform", *Policy and Politics*, 11, págs. 313-341.
- _____. (1986) "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice*, 48, págs. 2-25.
- _____. (1990) *Governing the Commons*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press.
- OSTROM, Elinor, Roy Gardner y James Walker (1994) *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- OSTROM, Elinor, Larry Schroeder y Susan Wynne (1993) *Institutional Incentives and Sustainable Development*, Boulder, CO: Westview Press.
- PARSONS, Wayne (1996) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Londres: Elgar, Aldershot.
- _____. (2000) "When Dogs Don't Bark", *Journal of European Public Policy*, 7, págs. 126-130.
- PLATT, John (1964) "Strong Interference", *Science*, 146, octubre, págs. 347-353.
- PRESSMAN, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973) *Implementation*, Berkeley, CA: University of California Press.
- RADDAELLI, Claudio (2000) "Public Policy Comes of Age", *Journal of European Public Policy*, 7, 130-135.
- RHODES, R.A.W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall*, Londres: Unwin & Hyman.
- RIKER, William (1986) *The Art of Political Manipulation*, New Haven, CT: Yale University Press.
- SABATIER, Paul (1986) "Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6, enero, págs. 21-48.
- _____. (1991) "Toward Better Theories of the Policy Process", *PS: Political Science and Politics*, 24, junio, págs. 147-156.
- _____. (2000) "Clear Enough to Be Wrong", *Journal of European Public Policy*, 7, págs. 1335-140.
- SABATIER, Paul y Hank Jenkins-Smith eds. (1988) "Special Issue: Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework", *Policy Sciences*, 21, págs. 123-272.

_____. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO: Westview Press.

SCHARPF, Fritz (1997) *Games Policy Actors Play*, Boulder, CO: Westview Press.

SCHLAGER, Edella (1995) "Policy-Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework", *Policy Sciences*, 28, págs. 243-270.

SCHLAGER, Edella y William Blomquist (1996) "Emerging Political Theories of the Policy Process: Institutional Rational Choice, the Politics of Structural Choice and Advocacy Coalitions", *Political Research Quarterly*, 49, septiembre, págs. 651-672.

SCHMIDT, Manfred (1996) "When Parties Matter", *European Journal of Political Research*, 30, septiembre, págs. 155-183.

SCHNEIDER, Anne y Helen Ingram (1997) *Policy Design for Democracy*, Lawrence, KS: University Press of Kansas.

SCHNEIDER, Mark, Paul Teske, Michael Mintrom y Sam Best (1993) "Establishing the Micro Foundations for Macro- Level Theory", *American Political Science Review*, 87, págs. 702-716.

SCHOLZ, John, James Twombly y Barbara Headrick (1991) "Street Level Political Controls over Federal Bureaucrats", *American Political Science Review*, 85, septiembre, págs. 829-858.

SHARKANSKY, Ira (1970) *Policy Analysis in Political Science*, Chicago: Markham.

SHEPSLE, Kenneth (1989) "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics*, 1, págs. 131-147.

SKOGSTAD, Grace (2001) Análisis de *Theories of the Policy Process*, de Paul A. Sabatier, *Canadian Journal of Political Science*, 34, págs. 419-420.

STINCHCOMBE, Arthur (1968) *Constructing Social Theories*, Chicago, University of Chicago Press.

THEODOULOU, Stella (2001) Análisis de *Theories of the Policy Process*, de Paul A. Sabatier, *Canadian Journal of Political Science*, 95, págs. 107-1008.

ZAHARIADIS, Nikolaos (1992) "To Sell or Not to Sell?" Telecommunications Policy in Britain and France", *Journal of European Public Policy*, 12, págs. 355- 376.

_____. (1995) *Markets, States, and Public Policy: Privatization in Britain and France*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

_____. (2003) *Ambiguity and Choice in Public Policy*, Washington, DC: Georgetown University Press.